



UNIVERZITA PAVLA JOZEFA ŠAFÁRIKA V KOŠICIACH | Právnická fakulta

ÚSTAVNÉ DNI

ZÁKLADNÉ PRÁVA A SLOBODY A ICH OCHRANA
V NÚDZOVOM STAVE A INÝCH
OSOBITNÝCH PRÁVNÝCH REŽIMOCH

– X. ÚSTAVNÉ DNI

Ladislav Orosz – Sabina Grabowska – Tomáš Majerčák (eds.)

Z B O R N Í K P R Í S P E V K O V K O Š I C E 2 0 2 2

**Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Právnická fakulta**



ÚSTAVNÉ DNI

*Základné práva a slobody a ich ochrana v núdzovom stave a iných
osobitných právnych režimoch – X. ústavné dni*

Ladislav Orosz – Sabina Grabowska – Tomáš Majerčák (ed.)

Košice 2022

Ladislav Orosz – Sabina Grabowska – Tomáš Majerčák (ed.): **Základné práva a slobody a ich ochrana v núdzovom stave a iných osobitných právnych režimoch – X. ústavné dni. Košice UPJŠ 2022**

Medzinárodný vedecký výbor:

JUDr. Ivan Fiačan, PhD.
JUDr. Pavel Rychetský, dr. h. c
prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc.
prof. JUDr. Karel Klíma, CSc.
prof. dr hab. Krzysztof Skotnicki

prof. JUDr. Ivan Halász
doc. JUDr. Ladislav Orosz, CSc.
prof. JUDr. Gabriela Dobrovičová, CSc.
prof. JUDr. Alexander Brostl, CSc.
doc. JUDr. Alena Krunková, PhD.

Recenzenti:

doc. JUDr. Marián Giba, PhD.

Katedra ústavného práva, Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave

prof. ucz. dr hab. Konrad Walczuk, PhD.

Katedra verejného a súkromného práva, Ústav práva, Akadémia vojnových štúdií

Zborník vznikol v rámci riešenia výskumnej úlohy programu projektu VEGA č. 1/039/20 „*Ústavodarná činnosť Národnej rady Slovenskej republiky. Právo – Politologická analýza – Hodnotenie – Perspektívy*“

© 2022 Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Všetky práva vyhradené. Toto dielo ani jeho žiadnu časť nemožno reprodukovať, ukladať do informačných systémov alebo inak rozširovať bez súhlasu majiteľov práv

Za odbornú a jazykovú stránku tohto zborníka zodpovedajú autori jednotlivých príspevkov. Rukopis neprešiel redakčnou ani jazykovou úpravou.

ISSN- 2454-003X

ISBN 978-80-574-0125-4

OBSAH

Úvod.....	4
Ochrana základných práv a slobôd počas núdzového stavu	5
Několik poznámek k rozhodování českého Ústavního soudu za nouzového stavu: o plavbě mezi Scyllou a Charybdou	9
Činnosť maďarského ústavného súdu počas osobitného právneho poriadku	20
Judikatura Európskeho súdu pre ľudské práva a iných medzinárodných súdnych orgánov vo veciach porušovania ľudských práv a základných slobôd počas núdzového stavu a počas iných osobitných právnych režimov s osobitným zreteľom na pandémiu vyvolanú koronavírusom Covid-19.....	27
České soudy v době pandemie Covid-19	40
Verejný ochranca práv a jeho právne prostriedky pri ochrane základných práv a slobôd počas núdzového stavu a počas iných osobitných režimov	51
Ústavně-právní limity omezování lidských práv a svobod při řešení krizových stavů	61
Tvorba práva v období pandémie.....	75
Obidva ústavné zákony majú nulovú legisvakančnú lehotu.	84
Ako sa vysporiadalo Slovensko s ľudskoprávnymi výzvami počas pandémie?	89
Voľby v Maďarsku počas epidemiologickej situácie súvisiacej s pandémiou Covid 19.....	106
Ústavná regulácia núdzového stavu	113
Ústavný súd a generálny prokurátor ako vysoké authority v čase pandémie	133
Právo na prejednanie vecí v primeranej lehote pod vplyvom mimoriadnej situácie spôsobenej ochorením COVID-19.....	157
Od legislatívneho optimizmu k legislatívnej neuróze v čase pandémie	176
Kríza demokracie v krízových situáciách	190
Náboženská sloboda a obmedzenia počas pandémie COVID-19	215

Úvod

V uplynulých rokoch, ale i v súčasnom období sa kľúčovým globálnym problémom stal zápas s hrozivými účinkami pandémie, ktorú vyvolal koronavírus COVID–19. Tento zápas má aj významné ústavnoprávne účinky, a to tak z hľadiska organizácie výkonu verejnej moci, ako aj ochrany základných práv a slobôd počas núdzového stavu, ktoré sa v širšom kontexte dotýkajú aj iných osobitných právnych režimov upravených v právnom poriadku Slovenskej republiky a právnych poriadkoch iných členských štátov Európskej únie.

Zborník vedeckých prác je výsledkom vedeckej a tvorivej práce sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky, sudov ústavných súdov Českej republiky, Maďarska, a Francúzska, sudcov všeobecných súdov, uznávaných vedeckých osobností zo Slovenskej akadémie vied, z právnických fakúlt zo Slovenskej republiky a zahraničných právnických fakúlt.

Ústavnoprávne problémy súvisiace s výkonom verejnej moci a ochranou základných práv a slobôd v núdzovom stave a iných osobitných právnych režimoch majú jednak legislatívnu, ako aj interpretačno-aplikačnú dimenziu, ktorá sa premieta predovšetkým do judikatúry súdnych orgánov ochrany ústavnosti. Ide o okruh problémov, ktoré zjavne presahujú hranice Slovenskej republiky. Aj preto v súlade s doterajšími osvedčenými tradíciami sústredia organizátori svoje úsilie na to, aby sa predmetom tohtoročných ústavných dní mohla stať tiež vzájomne prospešná ústavnoprávna komparácia poznatkov a skúseností získaných pri ochrane základných práv a slobôd počas pandémie vyvolanej koronavírusom COVID–19 v zahraničných štátoch, osobitne v niektorých členských štátoch Európskej únie.

Tomáš Majerčák (ed)

Ochrana základných práv a slobôd počas núdzového stavu

La protection des droits et libertés fondamentaux dans le cadre l'état d'urgence

Laurent Fabius

Président du Conseil constitutionnel français

Monsieur le Président,

Chers collègues,

Mesdames et Messieurs,

Je suis heureux de m'adresser aujourd'hui à vous. Je remercie chaleureusement mon homologue le Président Fiačan pour son invitation. J'ai eu le plaisir de vous recevoir ainsi que vos collègues début 2020, peu de temps avant le début de la crise sanitaire. Aujourd'hui, notre conférence s'inscrit dans un contexte différent. Ces derniers mois nous ont tous exposés à des défis sans précédent, affectant nos vies, nos familles, nos proches, nos collaborateurs et bien sûr l'activité-même de nos institutions.

Comme vous toutes et vous tous au sein de vos cours, j'ai veillé en France à ce que la continuité de l'activité du Conseil constitutionnel s'exerce dans des conditions préservant au mieux la santé de chacun. Nous sommes même allés, un bref temps, jusqu'à organiser des échanges au sein du Collège par visioconférence. Mais si ces solutions pratiques ont été temporairement utiles, l'expérience nous a convaincus que rien ne remplaçait les échanges « *en personne* ». Dès que cela a été possible du point de vue sanitaire, nous avons repris notre règle d'entendre en personne les avocats dans nos locaux, sans visio-conférence. Et, pour les échanges avec mes collègues, nous restons attachés aux échanges plus informels, que nous essayons de cultiver comme un art.

Aujourd'hui, nous mesurons mieux que jamais, combien nous est également précieux le dialogue et l'échange entre nos Cours constitutionnelles. Cela permet d'approfondir notre réflexion, de mettre en balance nos pratiques, le cas échéant de les faire évoluer, tout en tenant compte de nos spécificités. Dans ce contexte, les journées constitutionnelles que vous organisez sont utiles et précieuses. Le virus ne connaît en effet pas de frontières et il nous a amené à faire face à un défi commun qui tient en une question : comment concilier l'objectif de protection de la santé de tous et le respect des droits de chacun ? Voilà une quête d'équilibre dont il nous a fallu fixer les lignes.

Plusieurs mois après « l'état d'urgence sécuritaire » établi en réponse aux attaques terroristes de 2015, la France a instauré un « état d'urgence sanitaire » pour faire face à la pandémie Covid-19. Spécifiquement adapté aux urgences sanitaires et distinct des régimes préexistants, il a permis au gouvernement d'adopter une série de décisions afin d'endiguer la pandémie. Initialement, les autorités publiques se sont abstenues de saisir le Conseil constitutionnel de la loi qui instituait un état d'urgence sanitaire. Ce n'est que lorsqu'a été votée sa prorogation que le Président de la République, le Président du Sénat et l'opposition parlementaire nous ont saisis par la voie directe. Mais, dans le même temps, par le canal de la procédure de la Question Prioritaire de Constitutionnalité, que j'ai l'habitude d'appeler la « question citoyenne », le Conseil constitutionnel a très vite eu à connaître des grandes questions que la mise en œuvre de ce régime soulevait au regard des libertés publiques. Ainsi nous avons eu à nous prononcer sur le calendrier des élections municipales, sur les infractions pénales réprimant les manquements aux règles d'urgence, ou encore sur les règles spéciales de la détention provisoire prévues dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire. L'analogie est donc frappante avec ce qui avait été observé dans le cadre de l'état d'urgence dit « sécuritaire » : c'est en bonne partie par la Question Prioritaire de Constitutionnalité qu'a été garantie l'effectivité du contrôle de constitutionnalité.

Tout au long de la crise sanitaire, le Conseil constitutionnel a défendu, comme c'est son rôle, les libertés fondamentales. Dès le départ, nous avons veillé à ce que l'état d'urgence respecte un ensemble de conditions. Nous avons exigé que les mesures restrictives de liberté soient limitées dans le temps, dans l'espace et avec comme seule fin la protection de la santé.

Nous avons encadré strictement le régime de placement et le maintien en isolement des personnes affectées, pour une durée de quatorze jours. Nous avons jugé qu'il s'agissait de mesures privatives de liberté.

Nous avons également jugé que la prolongation de la détention provisoire pendant le confinement ne pouvait se faire sans l'intervention du juge judiciaire.

Afin de protéger le droit au respect de la vie privée, nous avons exclu que les coordonnées de contacts téléphonique et électronique des personnes soient transférées dans la base nationale du système de santé liée à l'épidémie Covid-19.

Enfin, au terme d'un contrôle approfondi des critiques qui en étaient faites, nous avons censuré les dispositions organisant la rupture anticipée de certains contrats de travail en l'absence de présentation du pass sanitaire, ainsi que le placement « automatique » à l'isolement.

Nous avons vérifié une fois encore que la force d'une loi fondamentale se mesure à sa capacité d'aider une société à surmonter les coups durs. Mais aussi que cette période, pas plus qu'une autre, ne devait souffrir d'aucune « éclipse des droits fondamentaux ».

Je note d'ailleurs que la réflexion se poursuit en France sur l'utilité de donner aux états d'urgence un cadre constitutionnel spécifique.

Si le Conseil constitutionnel a effectivement été saisi de la plupart des lois relatives à l'état d'urgence sanitaire depuis le début de la crise Covid-19, tel n'avait pas été systématiquement le cas dans le cadre de l'état d'urgence « sécuritaire » destiné à répondre à la menace terroriste.

Il pourrait être utile que la Constitution garantisse l'automatisme d'une saisine rapide du Conseil constitutionnel sur le déclenchement et la prorogation des états d'urgence de toute nature. Le Conseil constitutionnel pourrait alors décider rapidement, ce qui renforcerait la sécurité juridique des lois d'urgence.

Chers collègues et amis, à l'heure où vous célébrez le 100^e anniversaire du début de l'exercice constitutionnel dans l'ex-République tchèque, je veux enfin rappeler le rôle essentiel de nos cours constitutionnelles dans la défense des droits fondamentaux, en dépit des attaques qu'elles subissent parfois. En renforçant le dialogue entre nous, c'est l'idée même de l'Etat de droit que nous veillons à cultiver. Dans cet esprit, je veux souhaiter un plein succès à ces 10^e journées constitutionnelles.

Kontaktné údaje
Laurent Fabius
Conseil Constitutionnel
2, rue Montpensier
75001 Paris, France

Několik poznámek k rozhodování českého Ústavního soudu za nouzového stavu: o plavbě mezi Scyllou a Charybdou

A few remarks on the decision of the Czech Constitutional Court during the state of emergency: on the voyage between Scylla and Charybdis

*JUDr. Pavel Rychetský, dr. h. c.
předseda Ústavního soudu České republiky*

Abstrakt

Příspěvek se věnuje problematice soudního přezkumu právních předpisů, které byly vytvářeny za bezprecedentních okolností vyvolaných epidemií nemoci COVID-19. Autor vychází ze zkušenosti soudce ústavního soudu a koncentruje se na tři základní témata. Prvním z nich je přezkum vyhlášeného nouzového stavu. V této souvislosti je rozebírána jednak příslušnost Ústavního soudu k přezkumu uvedeného právního instrumentu, jednak samotná povaha nouzového stavu. V druhé části textu je pozornost zaměřena na přezkum krizových opatření vlády. I v tomto případě vyvstává otázka, jakýmž právním aktem krizová opatření vlády vlastně jsou. Současně je upozorňováno na problematičnost včasného rozhodování v kontextu extrémní proměnlivosti situace. Konečně třetí část příspěvku pojednává o přezkumu mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví.

Abstract

The paper (conceived as a speech and deliver by the author on the occasion of the International Conference X. ústavné dni in Košice) deals with the judicial review of legal norms, which were drafted under unprecedented circumstances caused by the COVID-19 epidemic. The author draws for his own experience as a Justice of the Constitutional Court and concentrates on three subjects. First, he elaborates on the review of the declaration of the state of emergency. In this context, he raises the question of jurisdiction for one thing (is the Constitutional Court competent to review the aforementioned legal instrument or is it beyond its competence) and the question of (legal) substance of the state of emergency for another. Second, the author focuses on review of crisis measures issued by the Government. In this case, there was also a discussion on the legal nature of these measures. In addition, problematic issue of timely decision-making (judging) in the ever-changing situation is commented on. Third and last, the paper deals with the review of extraordinary measures introduced by the Ministry of Health.

Klíčové slová

Ústavní soud České republiky, soudní přezkum právních předpisů, epidemie COVID-19, krizové opatření vlády

Key words

The Constitutional Court of the Czech Republic, judicial review of legal regulations, the COVID-19 epidemic, government crisis measures

Vážený pane předsedo Ústavního soudu,
Spectabilis pane děkane,
Vážené kolegyně a kolegové,

dovolte mi – samým úvodem – poděkovat za pozvání na jubilejní desáté ústavní dny v Košicích, které jsem velmi rád přijal. Pokud mi to povinnosti dovolí, jezdím na tuto konferenci každý rok, protože ji považuji za unikátní formát, v němž se propojuje vědecké zkoumání a praktická aplikace ústavního práva. Pan předseda Fiačan mne potěšil i tím, že tento ročník mezinárodní konference dedikoval stému výročí zahájení činnosti Ústavního soudu Československé republiky.

Sté výročí tohoto soudu – ať už jde o jeho ústavní zakotvení nebo zahájení činnosti – se totiž stalo jednou z prvních obětí Covidu. Ještě 10. března loňského roku jsme v Brně stihli uspořádat slavnostní shromáždění k zakotvení ústavního soudnictví v ústavní listině republiky Československé, aby týž den byly zakázány hromadné akce a o dva dny později vyhlášen nouzový stav. V roce 2020 se také měl uskutečnit XVIII. Kongres Konference evropských ústavních soudů, a to pod mým předsednictvím. Tento kongres jsem chtěl zaměřit právě na československý primát, tedy na první ústavní soud – na společné ústavní dílo Čechů a Slováků, o kterém se ve světě příliš neví. Ale znovu nám nebylo přáno. Kongres musel být nejprve odložen a nakonec proběhl jen virtuálně, z prázdného sálu Obecního domu, kde jsem byl za mikrofonem sám.

Děkuji tedy organizátorům a jmenovitě panu předsedovi, že stému výročí začátku výkonu ústavního soudnictví dal ještě jednu příležitost. 17. listopadu 1921 se konala první a ustavující schůze Ústavního soudu na Pražském Hradě. „*Slovutní pánové*“¹, tak tehdy oslovil předseda soudu Karel Baxa přítomné soudce a jejich náhradníky, aby tito do jeho rukou

¹ Citováno z: Langášek, T.: *Ústavní soud Československé republiky a jeho osudy v letech 1920 – 1948*. Aleš Čeněk, Plzeň, 2011, s. 31.

následně složili předepsaný slib: „*že budou přesně a nestranně zachovávat všechny zákony ústavní*“. Po volbě místopředsedy soudu se rozešli a setkali se znovu až v lednu příštího roku. Byl to jen malý střípek v mozaice tehdejší doby, ale jsem rád, že jsme si jej dnes mohli připomenout.

Přenesme se o sto let vpřed. Příchod zdravotnické krize v březnu roku 2020 obnažil, jak moc jsme byli nepřipravení. Lékařsky, organizačně, sociálně, ale i právně. Pominu nyní lacinou kritiku toho, co všechno mohly naše vlády udělat lépe, dříve, prozíravěji nebo efektivněji; to ať posoudí jiní a jinde. Zaměřím se na právo, které tváří v tvář covidu postrádalo potřebné instituty a musely se nouzově aplikovat právní předpisy, které byly vymyšleny pro úplně jiné stavy a situace. A protože jsem předsedou českého Ústavního soudu, omezím se na naše zkušenosti a naši roli při přezkumu ústavnosti v době krize. V loňském roce jsme evidovali celkem 113 návrhů na řízení před plénem, což je trojnásobek oproti hodnotám z jiných let². A drtivá většina návrhů se týkala rozhodnutí orgánů veřejné moci spojených s coronavirovou pandemií. Abych Vás ušetřil duchamorných výčtů rozhodnutí, omezím se na tři základní témata, jimiž se Ústavní soud za dob epidemie zabýval:

- Přezkum vyhlášeného nouzového stavu
- Přezkum krizových opatření vlády, a
- Přezkum mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví

Již 14 dní po vyhlášení nouzového stavu byl Ústavnímu soudu doručen první návrh na jeho zrušení. Stěžovatelka sice navrhla i zrušení řady dalších aktů, ale tehdy jsme měli s kolegy poprvé příležitost diskutovat o samotné povaze nouzového stavu a o naší kompetenci zabývat se jeho zrušením. Není pochyb, že vyhlášení nouzového stavu má konstitutivní a normativní charakter, nicméně nebylo zřejmé, o jaký druh normotvorné činnosti se vlastně jedná. Vyhlášení nouzového stavu se opíralo o ústavní pořádek³ a nebylo tak zpochybněno, že by absence konkrétního prováděcího zákona k ústavnímu zmocnění mohla mít vliv na kompetenci vlády nouzový stav vyhlásit. Stejně tak nenastal problém s důvodem vyhlášení nouzového stavu, protože chráněné hodnoty – život a zdraví – nebyly jen ohroženy, ale už reálně narušeny. Rozsah nebezpečí byl značný, hrozba bezprostřední a doba vyhlášeného nouzového stavu byla přiměřená – třicetidenní.

² <https://www.usoud.cz/statistika>.

³ čl. 5 a 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky.

Na jednání pléna však bylo ve vzduchu jisté dilema. Je Ústavní soud tím orgánem, který má vykonávat soudní kontrolu nad nouzovým stavem, ze své povahy výjimečným a reagujícím na krizi? Není na místě spíše kontrola politická?⁴ Až do dubna roku 2020 Poslanecká sněmovna o nouzovém stavu nikdy nerozhodovala, ony ostatně nouzové stavy zapříčiněné povodněmi nebo živelnými katastrofami nikdy netrvaly déle než 30 dní. Tedy po dobu, kdy je nouzový stav ve výhradní gesci vlády. V dubnu se to změnilo. Poslanecká sněmovna vyslovila souhlas s prodloužením nouzového stavu o dalších 30 dnů. Při následné žádosti vlády o prodloužení nouzového stavu o dalších 30 dní však Poslanecká sněmovna poskytla dní jen 18. Je vhodné upozornit, že podle Ústavy vláda žádá a Sněmovna vyslovuje s žádostí souhlas nebo nesouhlas. V tomto případě si Sněmovna aktivně sedla k volantu a přijala vlastní řešení. Nadto Sněmovna disponuje pravomocí, byť zatím nevyužitou, nouzový stav kdykoliv zpětně zrušit. Ochranný institut pro politickou kontrolu vlády je proto pevně a nezpochybnitelně založen.

Jako první krok jsme tedy v řízení o návrhu na zrušení nouzového stavu⁵ zkoumali svoji příslušnost. Speciální procedurální formu soudního přezkumu rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzového stavu obecně nepředpokládá ani ústavní pořádek, ani zákon o Ústavním soudu. Stěžovatelka tvrdila, že usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu je opatřením obecné povahy. Tak to ale není. Rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu není formou výkonu veřejné správy a vláda není při svém rozhodování v postavení správního orgánu. Vláda nouzový stav vyhláší v rámci své ústavou předepsané exekutivní funkce. Její rozhodnutí proto není správní, ale ústavní. Ze stejného důvodu jsme odmítli tezi, že by vyhlášení nouzového stavu bylo jiným právním předpisem, k jehož zrušení je Ústavní soud oprávněn⁶. Ústavní soud totiž nemůže přezkoumávat právní akty, které nejsou jiným právním předpisem už z hlediska své formy, obsahu či funkce. Vyhlášení nouzového stavu je zkrátka rozhodnutím ad hoc. Týká se konkrétního individuálního případu mimořádné situace a neobsahuje žádné opakovatelné pravidlo. Nadto nemá právně-normativní obsah, a proto neplní funkci právního předpisu.

Svoji příslušnost k přezkumu nouzového stavu jsme neshledali. Byl to projev sebeomezení a důvěry v dělbu moci, nikoliv projev pasivity nebo

⁴ K tenké hranici mezi soudním a polickým rozhodováním viz též Kysela, J.: *Ústava mezi právem a politikou: Úvod do ústavní teorie*. Leges, Praha, 2014.

⁵ Řízení vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 8/20.

⁶ Srov. čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy České republiky a § 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu.

slabosti, jak nám mnozí vyčítali⁷. Ve stejném rozhodnutí jsme ale jasně řekli, že absence soudní kontroly vyhlášení nouzového stavu není absolutní. Akt vyhlášení nouzového stavu by Ústavní soud mohl zrušit, pokud by byl v rozporu se základními principy demokratického právního státu a pokud by znamenal změnu v jeho podstatných náležitostech. Jestliže samotné rozhodnutí o nouzovém stavu neobsahovalo konkrétní krizová opatření, byl jeho přímý přezkum Ústavním soudem v zásadě vyloučen, protože šlo o akt vládnutí politického charakteru. A naopak – kdyby byla konkrétní krizová opatření stanovena přímo v rozhodnutí o nouzovém stavu, nemohl by být vyloučen přezkum té části rozhodnutí, která by obsahovala konkrétní normativní pravidla chování⁸. Naše plenární usnesení, projednané a přijaté za tři týdny, nebylo jednomyslné⁹. Ale přesto do slepé mapy zaneslo základní obrysy právní formy vyhlášení nouzového stavu¹⁰.

Zatímco vyhlášení a obnovování nouzového stavu znamenalo vstup do dosud neprobádaných končin práva, v rámci jednotlivých krizových opatření vlády jsme měli pod nohama pevnější půdu. Nouzový stav umožňuje vládě omezit některá práva, jejichž výčet obsahuje tzv. krizový zákon¹¹. Zde již neplatí premisa, že krizová opatření nejsou soudně přezkoumatelná, protože nelze připustit, aby se zásahy a omezení základních práv a svobod vymkly soudní kontrole. Po zapojení ústavních soudů do přezkumu krizových opatření ostatně volá i Benátská komise, domnívající se v souvislosti s covidovou krizí, že „...soudní moc nemůže ponechat exekutivu vládnout bez jakýchkoli omezení či přezkumu“¹².

⁷ Např. Vikarská, Z. v kritickém blogu Czechs nad Balances dostupném na <https://verfassungsblog.de/czechs-and-balances-if-the-epidemiological-situation-allows/>; nebo Chvojka, Š.: *Role Ústavního soudu v koronakrizi*. Jurisprudence, 2/2021, s. 14-27.

⁸ Vláda nejprve vydala samostatné rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu a až následně stanovila konkrétní krizová opatření, jimiž byla implicitně omezena základní práva (a jejich rozsah) a ve kterých zároveň byly uloženy povinnosti.

⁹ S výrokem nesouhlasili kolegové Vojtěch Šimíček, Kateřina Šimáčková a David Uhlíř, s odůvodněním Milada Tomková, Radovan Suchánek, Vladimír Sládeček a Jan Filip.

¹⁰ Považuji za potřebné alespoň v poznámkovém aparátu doplnit, že Ústavní soud svým usnesením ze dne 16. 3. 2021 (sp. zn. Pl. ÚS 12/21) odmítl z procesních důvodů návrh skupiny senátorů na zrušení únorového vládního usnesení o nouzovém stavu, který byl vládou vyhlášen tzv. „na žádost hejtmanů“ poté, co Poslanecká sněmovna nouzový stav neprodloužila. Ústavní soud přesto konstatoval, že pokud Poslanecká sněmovna nevyjádří souhlas s prodloužením nouzového stavu, nelze ji obcházet a znovu vyhlásit stav nouze na žádost hejtmanů. S ohledem na procesní situaci to však nebyla nosná část rozhodnutí, ale obiter dictum.

¹¹ Ustanovení § 5 a 6 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení.

¹² Viz bod 79. stanoviska Benátské komise č. 995/2020 ze dne 8. října 2020.

I když jsme se v Brně shodli na nutnosti přezkoumávat krizová opatření, opět jsme nebyli jednotní v tom, jakýmž právním aktem vlastně krizové opatření je? Již ve dříve zmiňovaném pilotním rozhodnutí Pl. ÚS 8/20 jsme dospěli k závěru, že se nejedná o opatření obecné povahy¹³, protože nejsou naplněny pojmové znaky tohoto institutu. Povaha krizového opatření vlády se má posuzovat z materiálního hlediska a Ústavní soud shledal, že se u krizových opatření jedná o právní předpis *sui generis*. Toto neostré označení se dále rozmlžilo 12. května 2020¹⁴, když plénum dospělo k závěru, že krizové opatření může mít povahu dalších „*nejrůznějších variant právních aktů*“. Při posuzování všech dalších krizových opatření jsme sice zjistili, že šlo pokaždé o jiný právní předpis, k jehož projednání je Ústavní soud příslušný pouze v řízení o zrušení zákonů nebo jiných právních předpisů, ale otázka právní „taxonomie“ zatím uspokojivě zodpovězena nebyla.

Při přezkumu krizových opatření vlády jsme si rovněž uvědomili, že dobrat se u nich věcného přezkumu je nadlidský úkol. Drtivá většina návrhů na jejich zrušení byla podávána jednotlivci, kteří k návrhu nebyli oprávněni, anebo se jednalo o návrh nepřipustný. Když se na nás obrátila skupina senátorů (celkem čtyřikrát), která byla aktivně legitimována, museli jsme řízení zastavit z důvodu extrémně krátké doby, po kterou jednotlivá krizová opatření platila.

Jediným derogačním rozhodnutím tak bylo řízení vedené ve věci omezení maloobchodu a služeb¹⁵, o němž jsme stihli rozhodnout ještě před pozbytím jeho účinnosti, respektive jeho nahrazením jiným opatřením podobného obsahu. V tomto řízení Ústavní soud zrušil část vládního krizového opatření¹⁶, a to pro nedostatek odůvodnění jeho potřeby a z toho plynoucí nepřipustnou libovůli. Byli jsme si přirozeně vědomi toho, že na právní předpisy vydávané v době nouzového stavu nelze klást stejné nároky jako „nekrizovou“ legislativu a nelze lpět na formalizované podobě důvodové zprávy. Nepřipustili jsme ale ani opačný extrém: aby vláda dokonce – ani v řízení před Ústavním soudem – nebyla schopna uvést žádné relevantní a konkrétní důvody, proč je daný zákaz nezbytný, proč nelze

¹³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98: „Opatření obecné povahy je správním aktem s konkrétně určeným předmětem (vztahuje se tedy k určité konkrétní situaci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů. ... Opatření obecné povahy nemůže nahrazovat podzákonnou normotvorbu ani nad rámec zákona stanovovat nové povinnosti; slouží toliko ke konkretizaci již existujících povinností, vyplývajících ze zákona, a nikoliv k ukládání nových povinností, které zákon neobsahuje.“

¹⁴ Usnesení sp. zn. Pl. ÚS 11/20 ze dne 12. května 2020.

¹⁵ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl.ÚS 106/20 ze dne 9. 2. 2021, který rovněž nebyl přijat jednomyslně. Odlišná stanoviska uplatnili soudci Jaroslav Fenyk, Josef Fiala a Vladimír Sládeček.

¹⁶ Ustanovení bodu I./1 usnesení vlády ze dne 28. ledna 2021 č. 78, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 31/2021 Sb.

vystačit s méně intenzivními zásahy do základních práv a v čem spočívá racionalita výjimek. Jakkoliv totiž bylo z povahy věci zřejmé, že některé z výjimek jsou skutečně nezbytné (např. prodej potravin, léků nebo pohonných hmot), řada dalších výjimek zavdávala domněnky o nepřipustné libovůli. Kupříkladu zatímco musely být uzavřeny prodejny dětského oblečení nebo obuvi – zato květinářství nebo prodejny zbraní mohly prodávat dál.

Podobně absurdních regulací si ale užil dost a dost každý stát, který čelil koronavirové krizi...

Poslední kategorií právních aktů, které užívala moc výkonná při boji s pandemií, jsou mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví. Tato opatření byla až do února 2021 vydávána na základě zákona o ochraně veřejného zdraví¹⁷. Mimořádná opatření jsou opatřeními obecné povahy a lze je přezkoumávat ve správním soudnictví. Od února 2021 vydává Ministerstvo zdravotnictví mimořádná opatření podle tzv. pandemického zákona, což je zákon doslova „spíchnutý“ pro řešení problémů současné covidové pandemie, zvláště pak pro období, kdy vláda nemůže vydávat krizová opatření, neboť už neplatí nouzový stav. Zákon umožňuje Ministerstvu zdravotnictví a hygienickým stanicím vydávat opatření proti šíření onemocnění covid-19, přičemž dílčí možnosti zásahů jsou taxativně vyjmenovány; patří mezi ně například omezení hromadné dopravy, maloobchodu, výuky na vysokých školách, nebo povinnost zaměstnanců nechat se testovat. Zákon také zpřesnil – a zpřísnil – podmínky pro vydávání opatření tím, že Ministerstvu i hygienickým stanicím výslovně uložil dbát na proporcionalitu opatření, řádně je odůvodnit, získat do 48 hodin od vydání opatření souhlas vlády a založil též povinnost nejpozději 1x za dva týdny přezkoumat nutnost a aktuálnost již vydaného opatření.

Klíčovou změnou přinesenou pandemickým zákonem však byl obrat v soudním přezkumu. Před pandemickým zákonem byla založena přezkumná působnost vůči mimořádným opatřením krajským soudům s možností následného podání kasační stížnosti na Nejvyšší správní soud. Po přijetí pandemického zákona je k přezkumu nových protiepidemických opatření vydaných Ministerstvem zdravotnictví příslušný přímo Nejvyšší správní soud. Pandemický zákon také zavedl velmi ostré lhůty, když mimořádné opatření lze u Nejvyššího správního soudu napadnout do jednoho měsíce od nabytí účinnosti a soud o něm musí rozhodnout do 90 dnů.

¹⁷ Srov. ustanovení § 69 zákona č. 258/2002 Sb., o ochraně veřejného zdraví.

Musím říci, že po přijetí pandemického zákona a nabytí nové kompetence začal Nejvyšší správní soud doslova stínat jednotlivá mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví. Nejčastěji za nedostatečné odůvodnění nebo jejich mechanické kopírování, za absentující analýzu rizik nebo za diskriminaci osob, kterým byly laboratorně naměřeny protilátky. Do srpna už jich Nejvyšší správní soud stačil zrušit zřejmě dvacet šest.

Stěžejní je ale otázka, zda je k přezkumu opatření obecné povahy příslušný samotný Ústavní soud? Já se domnívám, že ano. Nemůže to ale učinit v každém jednotlivém návrhu a za všech okolností, protože k přezkumu (a eventuálnímu zrušení) musí být v řízení o ústavní stížnosti splněny následující podmínky¹⁸:

- uplatněním neústavního opatření obecné povahy došlo k neústavní aplikaci práva;
- dochází k neústavní aplikaci práva spočívající v ústavně nekonformním výkladu opatření obecné povahy;
- rozhodnutí o opatření obecné povahy může přispět k řešení zásadní ústavněprávní otázky, k níž se Ústavní soud dosud neměl příležitost vyjádřit;
- rozhodnutí o opatření obecné povahy může mít dopad na velké množství osob a může předejít množství soudních sporů;
- rozhodnutí o opatření obecné povahy může prosadit závaznost předchozího nálezu Ústavního soudu, který nebyl v aplikační praxi respektován; nebo
- rozhodnutí o opatření obecné povahy může vést k odstranění nejednotnosti judikatury obecných soudů a Ústavního soudu.

Tyto podmínky nemusí být naplněny kumulativně, ale plyne z nich, že nestačí rozhořčení stěžovatele a jeho příbuzných, zjevná překotnost opatření nebo doprovodné aplikační potíže. Asi i proto jsme dosud byli poměrně striktní a výjimečnou možnost přezkumu pandemických opatření obecné povahy jsme nepřipustili. Důvody, proč jsme se nepouštěli do věcného přezkumu, se lišily. Dvě opatření byla zrušena ještě před koncem řízení¹⁹,

¹⁸ Viz též Wagnerová, E. a kol.: *Zákon o Ústavním soudu. Komentář*. Wolters Kluwer, Praha, 2007, s. 387.

¹⁹ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/20.

v dalším případě stěžovatel podal současně návrh k přezkumu jak Ústavnímu tak i obecným soudům²⁰ nebo nebyl v ústavní stížnosti přesah zájmů vůbec tvrzen²¹.

Své vystoupení bych zakončil zamyšlením. V nadpisu jsem připodobnil pandemické rozhodování českého Ústavního soudu k plavbě mezi Skyllou a Charybdou. Nebyla to tak úplně nadsázka. Ústavní soudy neustále balancují na hraně. Na hraně obvinění z přílišného aktivismu, uzurpování moci nikým nevolenými soudci a z překračování své role, mezí a působnosti. Nejen překvapením, že tyto výčitky většinou přicházejí po zásahovém, derogačním výroku soudu, kdy nám do aktivistů a politických přísluhovačů nejprve spílají účastníci řízení, následně politici a po hlubokém vědeckém uvážení i akademici.

Druhou mořskou příšerou, druhým ostrím, jímž je Ústavní soud ohrožen, je naopak přílišná pasivita, respektive obviňování z ní. Pokud návrhu nevyhovíme a právní akt obratem nezrušíme, slyšíme od účastníků řízení, politiků a – jak jinak – též od akademiků náрек nad promarněnou příležitostí, zbabělostí, politickou objednávkou a vědomou rezignací na ochranu těch nejzákladnějších hodnot.

Mohl bych zde na naši obranu hodiny povídat o soudcovském sebeomezení, dělbě moci, o Hamiltonovi a Montesquiem, o tom co k aktivismu napsal v Brně můj přítel Pavel Holländer²² a v Americe Richard Posner²³. Ale neudělám to. Vždyť vy to všichni dobře znáte.

Se svými kolegy na Ústavním soudu si často připadám jako na plavbě argonautů za zlatým rounem. Moře je rozbouřené, plné oblud, svodů, podmořských skal a hněvu bohů. To jediné, co máme, je přesvědčení, že veslujeme ze všech sil a víra, že veslujeme tím správným směrem. Zlaté rouno to nepřinese a zarputilce nepřesvědčí. Ale má to smysl!

Děkuji Vám za pozornost.

Seznam literatury a zdrojů:

Odborné publikace

²⁰ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 13/20.

²¹ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/20.

²² Holländer, P.: Kolaps „soudcovského státu: běží odpočítávání? In: Šimíček, V. a kol. Dělbá soudní moci v ČR. Brno, Masarykova univerzita, 2004, s. 6 a násl.

²³ Posner, R.: *The Meaning of Judicial Self-Restraint*. 59th Indiana Law Journal, 1/1983.

1. Holländer, P.: Kolaps „soudcovského státu: běží odpočítávání? In: Šimíček, V. a kol. Dělnba soudní moci v ČR. Brno, Masarykova univerzita, 2004, s. 6 a násl.
2. Chvojka, Š.: *Role Ústavního soudu v koronakrizi*. Jurisprudence, 2/2021, s. 14-27.
3. Kysela, J.: *Ústava mezi právem a politikou: Úvod do ústavní teorie*. Leges, Praha, 2014.
4. Langášek, T.: *Ústavní soud Československé republiky a jeho osudy v letech 1920 – 1948*. Aleš Čeněk, Plzeň, 2011, s. 31.
5. Posner, R.: *The Meaning of Judicial Self-Restraint*. 59th Indiana Law Journal, 1/1983.
6. Wagnerová, E. a kol.: *Zákon o Ústavním soudu. Komentář*. Wolters Kluwer, Praha, 2007, s. 387.

Blogy

Vikarská, Z. blog Czechs nad Balances dostupném na <https://verfassungsblog.de/czechs-and-balances-if-the-epidemiological-situation-allows/> (ověřeno k 13. 10. 2021).

Webové stránky

<https://www.usoud.cz/statistika> (ověřeno k 13. 10. 2021).

Zákonné normy

1. Ústava České republiky.
2. Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky.
3. Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.
4. Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení.
5. Zákon č. 258/2002 Sb., o ochraně veřejného zdraví.

Rozhodnutí Ústavního soudu

1. Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 106/20.
2. Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/20.
3. Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 11/20.
4. Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 13/20.
5. Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/20.
6. Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/21.

Ostatní

1. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98.
2. Stanovisko Benátské komise č. 995/2020 ze dne 8. října 2020.

3. Usnesení vlády ze dne 28. ledna 2021 č. 78, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 31/2021 Sb.

Kontaktné údaje

JUDr. Pavel Rychetský, dr. h. c.

předseda Ústavního soudu

pavel.rychetský@usoud.cz

Ústavní soud

Joštova 8

660 83 Brno 2

Česká republika

Činnosť maďarského ústavného súdu počas osobitného právneho poriadku

Activities of the Hungarian Constitutional Court during the Special Legal Order

Dr. Tamás Sulyok

president of the Hungarian Constitutional Court

Abstract

This paper analyses the legal challenges of the pandemic, and show how the legislation and the Hungarian Constitutional Court reacted during the COVID-19 crisis from March 2020 until now. It also explains the legal background of the invocation of the „state of danger”, and examine whether it was in line with the Fundamental Law of Hungary. Its main conclusion is that the realization that the Constitutional Court has greater responsibility in a pandemic situation and in the Special Legal Order. When a state of danger is imposed and the National Assembly is not in session, the Constitutional Court is the sole body in control of executive power.

Key words

COVID-19, state of danger, Fundamental Law, special legal orders

Introduction

We are all going through difficult times, and the pandemic has affected each country to a different extent, some of them have been devastated by the virus, whereas others have responded rapidly, have been more efficient in handling the pandemic and sometimes luckier than others. In addition to introducing strict health restrictions, governments have resorted to unusual measures to fight the virus successfully and protect the population.

In my short paper, I analyse the legal challenges of the pandemic, and show how the legislation and the Hungarian Constitutional Court reacted during the COVID-19 crisis from March last year until now. I also explain the legal background of the invocation of the „state of danger”, and examine whether it was in line with the Fundamental Law of Hungary. I focus on the activities of the HCC which issued decisions on 50 cases related to the pandemic during the crisis and is expected to decide on further 13 cases still pending.

My paper consists of three parts. In the first section, I explain to you the main principles of the Special Legal Order, which is part of the Fundamental

Law²⁴ and lays down the common rules for the state of national crisis and the state of emergency. Then I describe how the HCC managed to continue its operation without any particular disruption, and in the final part, I give an overview of the cases before the HCC during the pandemic highlighting some legally complicated cases.

1. Special Legal Orders and the Fundamental Law

The Fundamental Law contains a separate part (art. 48-54), which is called „Special legal order” specifying common rules for the state of national crisis and the state of emergency which are relevant in such an extraordinary situation. Since 2015, Hungary has reacted to the challenges of migration, terrorism, and COVID-19 in the following ways:

1. In 2015 when the influx of migrants into Europe started, the Hungarian Parliament adopted several amendments through ordinary legislative power to handle „the crisis situation caused by mass migration” (2015).
2. In 2016 the Parliament approved a constitutional amendment by inserting a special article (Article 51/A) on the state of terrorist threat.
3. In 2020 in response to the worsening pandemic situation, the legislation amended the article on the „state of danger” in the Fundamental Law, which was already an existing constitutional emergency regime.

When the first case of the virus was detected in Hungary on 4 March 2020, the Hungarian Government realized the potential danger and moved very fast. The “state of danger” was declared on 11 March 2020, when the number of those infected was only 13. Like everywhere else in Europe, legal restrictions on everyday life were introduced gradually, as the infection started spreading.²⁵ To combat the virus, further measures were introduced in the form of governmental decrees. In 2020 in compliance with the Fundamental Law rules, the Government submitted the „Authorization Act” 2020.

²⁴ For further details see Gergely, Deli; Márton, Sulyok; Sulyok, Tamás: Constitutional law. In: Harmathy, Attila (szerk.) Introduction to Hungarian Law Second Edition. Alphen aan den Rijn, Hollandia : Kluwer Law International (2019) pp. 1-22.

²⁵ For further information see Sulyok, Tamás ; Deli, Gergely: Perspektiven des Europarechts aus der Sicht des ungarischen Verfassungsgerichts. JAHRBUCH DES OEFFENTLICHEN RECHTS DER GEGENWART 68 : 1 pp. 721-733.

Article 53 of the Fundamental law stipulates that in extraordinary situations such as „a natural disaster or industrial accident endangering life and property, or in order to mitigate its consequences, the Government shall declare a state of danger, and may introduce extraordinary measures”. The Fundamental Law also states that „the decrees of the Government shall remain in force for fifteen days, unless the Government, on the basis of authorisation by the National Assembly, extends those decrees. The Authorization Act extended this period to 90 days, which meant that the government had the authorization to rule by decree for 90 days.

As you can see, article 53 of the FL says that the “state of danger” can be declared in the event of a natural disaster, but it does not mention human pandemic. The question is whether article 53 of the FL can be evoked in the event of a pandemic.

There are three possible approaches to the activation of Article 53 of the FL in case of the COVID-19 pandemic:

1. One of the positions is that the declaration of the emergency was constitutional.
2. The opponents of this approach argue that ordinary measures could have been adequate.
3. Others insist that the Authorization Act unconstitutionally expanded the meaning of the FL.

Naturally, one may want to know how and why the HCC has reached the conclusion that art 53 can be evoked and allows the declaration of the „state of danger” in case of the COVID-19 pandemic?

The HCC²⁶ examined the problem thoroughly, adopted a teleological interpretation of article 53 and established the constitutionality of the invocation of the „state of danger”.

In its reasoning the HCC pointed out that the COVID-19 virus was triggered by an unfortunate mixture of natural and industrial factors such as overpopulation, globalisation, climate change. It also emphasized that the pandemic, which was unforeseeable when article 53 was formulated, lies in the intersection between natural disasters and industrial accidents.

Even so, it is obvious that the original intent of the legislator and the purpose of the article was to protect human life and property against all types of disaster. Although COVID-19 cannot be regarded as a natural or industrial disaster in the literal sense of the word, the HCC concluded that in

²⁶ On the history of HCC see Deli, Gergely ; Sulyok, Tamás: Zur Rolle und der Geschichte der Verfassungsgerichtsbarkeit in Ungarn. In: Orbán, Balázs; Szalai, Zoltán (szerk.) Der ungarische Staat : Ein interdisziplinärer Überblick. Berlin: Springer (2021) 39-53.

this case the intent of the legislator and the purpose of article 53 must prevail. Consequently, the invocation of the state of danger article was in line with the Fundamental Law.

2. The Constitutional Court in action

In practice the work of the HCC remained unaffected by restrictions, although it is true that in March 2020 the Constitutional Court's panels held no meetings for a short period when the first wave started. After that, the full session of the Constitutional Court and its panels resumed its meetings via online video-conferencing, as the Parliament amended the Act on HCC authorizing the HCC to deviate from the regular way of operation. The staff members worked in general from home office, and petitions and missing documents could be submitted by electronic means.

The statistics show that in 2020 there was no significant decrease in the number of new cases opened, and the HCC fulfilled its constitutional function without any problems. If we compare the figures, it can be seen that in the second half of 2019, 246 petitions were decided compared to the 319 petitions decided by the HCC in the first half of 2020 during the first wave of the pandemic. The average disposition time per case in 2020 was 248 days, but I also have to point out that the average disposition time of ex-post review petitions was 65 days in 2020. I must add that these ex-post review petitions were submitted under state of emergency when no statutory deadline applies. On the average constitutional complaint procedures concerning the Special Legal Order were completed in 151 days.

3. COVID-19 Cases related to Pandemic

Some of the most challenging cases concerned the pandemic affecting different fields of law.

On the whole, there were 50 petitions related to the pandemic, and the HCC is still examining 13 such cases. It issued a ruling on the merits of 6 cases, and rejected or dismissed petitions in 31 cases. Most petitions were rejected due lack of (i) constitutional importance or (ii) affectedness, and another reason for the rejection of certain petitions was that the contested provision was repealed due to the "introduction and "withdrawal" of state of danger. When the HCC examined them, the contested norm was no longer in force as the COVID data showed improvement.

To clarify the provisions on the ex-post review of a norm, the Act on HCC does not allow the HCC to proceed if the attacked norm has been repealed in the meantime, so this procedural barrier prevents the HCC from

proceeding in such cases. As regards constitutional complaints, the Constitutional Court can only act if fundamental rights²⁷ are violated.

And finally, I provide a short description of some of the key decisions of the HCC which are closely linked to the pandemic and the invocation of the state of danger. Two of the cases concerned two government decrees modifying the Labour Code and the car tax imposed by the local municipalities respectively, and the third one - the tightening of a provision of the Criminal Code on scaremongering.

3.1. Order 3326/2020 (VIII. 5.) AB – Labour Code

In their petition $\frac{1}{4}$ of the MPs requested the constitutional review of a legal provision that allowed a deviation from the Labour Code during the pandemic to alleviate its economic effects. It also requested the HCC to establish that it contravened international agreements.

The HCC rejected the petition due to the repeal of the provision of the legal regulation under examination. The other issue was also rejected as the content of the petition did not meet the conditions laid down in the Act.

3.2. Decision 15/2020 (VII.8.) AB - Scaremongering

At the beginning of the coronavirus epidemic, the Parliament adopted an amendment to the Criminal Code effective from 31 March 2020, the essence of which is that scaremongering to the general public is subject to stricter sanctions during a special legal order, such as an epidemic. According to the petitioner who submitted a constitutional complaint to the Constitutional Court, the new regulation restricted the right to freedom of speech. In the petitioner's view, it was neither necessary nor proportionate to restrict freedom of expression during a special legal order, by imposing a criminal sanction more severe than the existing one, implying imprisonment as much as of up to 5 years.

The Constitutional Court ruled that the new criminal law regulations on scaremongering, to be applied during a special legal order, were not in conflict with the Fundamental Law. At the same time, the decision established as a constitutional requirement that the provision on the offence of scaremongering only sanctions the perpetrator if he / she should have known that the allegation was false at the time he made it, or if it was distorted by the perpetrator himself / herself. In addition, the allegation itself

²⁷ For their relation with human dignity see Deli, Gergely ; Kukorelli, István: Human Dignity in Hungary. In: Becchi, Paolo; Mathis, Klaus (szerk.) Handbook of Human Dignity in Europe. Cham : Springer (2019) 1 012 p. pp. 393-414.

must be such that it could prevent or frustrate defence during the special legal order.

3.3. Decision 3234/2020 (VII.1.) AB – Car tax

In their petition $\frac{1}{4}$ of the MPs requested the ex-post norm control of a government decree which modified the new regulations regarding the allocation of the central budget. It also requested the HHC to establish that it contravened international agreements. The decree enabled the government to take away revenues from the car taxes to be paid by car owners to the local municipalities.

The HCC rejected the petition due to lack of constitutional relevance and lack of competence.

Conclusions

The main conclusion for the HCC is the realization that the Constitutional Court has greater responsibility in a pandemic situation and in the Special Legal Order. When a state of danger is imposed and the National Assembly is not in session, the Constitutional Court is the sole body in control of executive power. Not long after the outbreak of the virus in Hungary, the National Assembly adopted legislative amendments quickly to enable the Constitutional Court to function smoothly during the pandemic. In conclusion, the Constitutional Court was able to ensure the protection of the Fundamental Law during these difficult times.

Literature

1. Kukorelli, István; Deli, Gergely: Human Dignity in Hungary. In: Becchi, Paolo; Mathis, Klaus (szerk.) Handbook of Human Dignity in Europe. Cham : Springer (2019) 1 012 p. pp. 393-414.
2. Márton, Sulyok; Sulyok, Tamás Gergely, Deli: Constitutional law. In: Harmathy, Attila (szerk.) Introduction to Hungarian Law Second Edition. Alphen aan den Rijn, Hollandia : Kluwer Law International (2019) pp. 1-22.
3. Sulyok, Tamás; Deli, Gergely: Zur Rolle und der Geschichte der Verfassungsgerichtsbarkeit in Ungarn. In: Orbán, Balázs; Szalai, Zoltán (szerk.) Der ungarische Staat : Ein interdisziplinärer Überblick. Berlin: Springer (2021) 39-53.
4. Sulyok, Tamás ; Deli, Gergely: Perspektiven des Europarechts aus der Sicht des ungarischen Verfassungsgerichts. JAHRBUCH DES ÖFFENTLICHEN RECHTS DER GEGENWART 68: 1 pp. 721-733.

Kontaktne údaje:

Dr Tamás Sulyok

sulyok@mkab.hu

president of the Hungarian Constitutional Court

Constitutional Court of Hungary

1535 Budapest, Pf. 773.

Hungary

Judikatura Európskeho súdu pre ľudské práva a iných medzinárodných súdnych orgánov vo veciach porušovania ľudských práv a základných slobôd počas núdzového stavu a počas iných osobitných právnych režimov s osobitným zreteľom na pandémie vyvolanú koronavírusom Covid-19

The case law of the European Court of Human Rights and other international judicial bodies in cases of violations of human rights and fundamental freedoms during a state of emergency and other special legal regimes, with particular reference to the Covid-19 pandemic

JUDr. Ján Šikuta, PhD.

predseda Najvyššieho súdu Slovenskej republiky

Abstrakt

Autor sa v príspevku zameriava primárne na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva, ktorá je odpoveďou na sťažnosti poukazujúce na možné porušenia práv zaručených Dohovorom v dôsledku opatrení, prijatých štátmi na potlačenie pandémie spôsobenej koronavírusom Covid-19. Nosnou témou príspevku je analýza konkrétnej „kovidovej“ judikatúry. V závere sa autor okrajovo dotýka aj témy súvisiacej s aktuálnou problematikou, ktorou je povinné očkovanie.

Abstract

The author focuses primarily on the case law of the European court of human rights, which is a response to complaints alleging possible violations of the rights guaranteed by the Convention as a result of measures taken by States to suppress the Covid-19 coronavirus pandemic. The main topic of the paper is an analysis of specific "Covid-19" case law. At the end the author also marginally touches a topic related to current issues, which is mandatory vaccination.

Kľúčové slová

Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd, Núdzový stav, Pandémia, Covid -19, Ochrana zdravia, Ochrana práv a slobôd iných

Key words

*Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms,
State of emergency, Pandemic, Covid -19, Protection of health, Protection
of the rights and freedoms of others*

Na veľké zmeny niekedy stačí málo. Môže ísť o „nevydarený pokus“ vedca, z ktorého vzíde nový vynález, inokedy to môže byť „vypovedané slovo“ ,ktoré otvorí cestu k uzatvoreniu mierovej dohody, alebo obyčajný „krok“, ktorý je malý pre človeka ale veľký a významný pre zmenu ľudstva... Na prelome rokov 2019 a 2020 sa o veľkú zmenu postarala obyčajná prítomnosť mikroorganizmu, o ktorom sme rýchlo zistili, že má potenciál významne zasiahnuť do zdravia nás všetkých, a to žiaľ v negatívnom slova zmysle. Už po pár mesiacoch sme boli svedkami toho, že tento nový, malý organizmus je schopný ovplyvniť oveľa viac. Zasiahol takmer všetky sféry spoločenského života, čo sa primerane odrazilo aj v oblasti justície, a to pri vynútených zmenách v procesnoprávných aspektoch jej fungovania a rovnako aj v podaniach, s ktorými sa jednotlivci obracali na vnútroštátne a aj medzinárodné orgány so žiadosťou o poskytnutie ochrany ich základným právam.

V spoločnosti vo viacerých obmenách rezonovala otázka, či príslušné štátne orgány pri uplatňovaní svojich právomocí neprekročili hranicu primeranosti použitých prostriedkov vo vzťahu k zásahom do práv jednotlivcov. Túto otázku sme si kládli my, tu na Slovensku a rovnako aj v iných štátoch. Vo svojom príspevku sa chcem zamerať na to, ako sa na vzniknutú situáciu pozerá Európsky súd pre ľudské práva (ďalej aj „ESLP“ alebo „Súd“), na ktorý sa obrátilo viacero jednotlivcov so sťažnosťou poukazujúcou aj na opatrenia súvisiace s pandémiou koronavírusu Covid-19 (ďalej aj „koronavírus“).

Rozhodovacia činnosť všeobecne

Dá sa povedať, že od marca 2019 až doposiaľ sa nachádzame v období, kedy sú v platnosti rôzne obmedzenia podmienené prítomnosťou hrozby rozšírenia sa koronavírusu, majúce dosah na ľudské práva a základné slobody. Tomu zodpovedá aj rozhodovacia činnosť ESLP, ktorá v tejto oblasti, už teraz ponúka portfólio viacerých rozhodnutí, týkajúcich sa širokého spektra dotknutých práv chránených Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“). Najčastejšie sú vo vzťahu k Dohovoru preverované možné porušenia ustanovení upravujúcich právo na život (čl. 2), zákaz neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania (čl. 3), právo na slobodu a bezpečnosť (čl. 5), právo na rešpektovanie súkromného a rodinného života (čl. 8), slobodu myslenia, svedomia a náboženstva (čl.9) a slobodu vyjadrovania (čl. 10).

Je náročné tieto rozhodnutia exaktne kategorizovať, pretože ide o rôzne kombinácie skutkových okolností a dotknutých práv, a preto by som na úvod aspoň všeobecne mohol uviesť, že v oblasti tzv. „kovidovej problematiky“ je k septembru 2021 na ESLP asi dvadsiatka prebiehajúcich, neukončených konaní, viaceré sťažnosti boli vyhlásené za neprijateľné a bol vyneseny jeden zásadnejší rozsudok v merite ktorého nachádzame aj posúdenie opatrení prijatých vnútroštátnymi orgánmi za účelom zabránenia šírenia nákazy koronavírusu.

Analýza konkrétnych rozhodnutí

Ako prvý, by som rád uviedol **Prípád FEILAZOO proti Malte (sťažnosť č. 6865/19)**, ide o rozsudok, v ktorom ESLP rozhodol o tom, že čl. 3, čl. 5 ods.1 a čl. 34 Dohovoru porušené boli. Pričom, opatrenia súvisiace s pandemiou koronavírusu zavážili pri posudzovaní práv zaručených článkom 3 Dohovoru, pri ktorom súd jednohlasne vyslovil, že zo strany štátu išlo o porušenie zákazu neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania. Poďme sa teda bližšie pozrieť na okolnosti tohto prípadu:

Sťažnosť sa týkala podmienok a zákonnosti administratívneho zaistenia žalobcu, zásahu do korešpondencie ako aj nedostatkov pri zastúpení v rámci poskytnutia vnútroštátnej právnej pomoci.

Zo skutkových okolností prípadu vieme, že p. Feilazoo sa priznal k drogovej trestnej činnosti, za ktorú mu bol uložený trest odňatia slobody na 12 rokov, pokuta a neskôr aj dodatočný trest odňatia slobody na 22,5 mesiaca. Niekoľko dní pred uplynutím doby výkonu trestu sťažovateľ vyhlásil, že po prepustení sa chce vrátiť do Španielska, kde mal právo na pobyt pred tým, ako prišiel na Maltu. Podľa tvrdenia vlády, španielske úrady mu odmietli udeliť povolenie na návrat. Po prepustení z väzenia sa p. Feilazoo domnieval, že mu bude poskytnuté ubytovanie v núdzovom centre, avšak namiesto toho bol odvedený na Prist'ahovalecký úrad. Sťažovateľovi bolo oznámené, že bude umiestnený do záchytného strediska a následne navrátený do Nigérie, keďže bol vyhlásený za nežiaduceho prist'ahovalca, z dôvodu jeho predchádzajúceho odsúdenia. Sťažovateľ namietal, že o žiadnom ďalšom zadržiavaní nebol upovedomený, že nemal možnosť sa odvolať voči príkazu na vyhostenie atď... Väzenská stráž následne s použitím násilia umiestnila sťažovateľa do dodávky. Pri tomto incidente bol zranený sťažovateľ a aj príslušníci väzenskej stráže. Začalo sa trestné stíhanie voči sťažovateľovi v ktorom bol odsúdený na dva roky väzenia a peňažný trest, v odvolacom konaní mu bol trest odňatia slobody upravený na podmienený a súd nariadil jeho okamžité vyhostenie, hneď ako zaplatí peňažný trest. Keďže tento nemal ako zaplatiť, bol mu premietnutý do trestu odňatia slobody v trvaní šiestich mesiacov. *(Bližšie pozri ods. 5 až 28 rozsudku)*

Sťažovateľ tvrdil, že počas pobytu vo väzení bol viackrát premiestňovaný medzi rôznymi stupňami stráženia, aby mu bol znemožnený prístup k právnej pomoci. Ďalej tvrdil, že v tomto čase sa udiali ďalšie porušenia, napríklad vo vzťahu k prístupu k jeho zdravotným záznamom. Bol prepustený 14. septembra 2019 za účelom jeho umiestnenia do prísťahovaleckého centra, kde zostal do 13. novembra 2020. Nigérijské orgány odmietli sťažovateľovi vystaviť cestovné doklady a sťažovateľ teda nebol vyhostený.

19. augusta 2019 podal sťažovateľ sťažnosť na Európsky súd pre ľudské práva a o viacerých jeho výhradách bola informovaná vláda. Sťažovateľova právna zástupkyňa v tom čase neurobila žiadne podanie ani nevzniesla pripomienky, aj keď bola o vyjadrenie požiadaná Súdom, pričom sťažovateľ tvrdil, že ho právna zástupkyňa nekontaktovala, a teda, že mu nebola poskytnutá právna pomoc. Ukázalo sa, že vzhľadom na nedorozumenia medzi sťažovateľom a jeho pridelenou právnou zástupkyňou, zástupkyňa žiadala, aby bola z prípadu odvolaná. O tom však súdy nerozhodli, z dôvodu Covid-19 pandémie.

Opierajúc sa o článok 3 (zákaz neľudského a ponižujúceho zaobchádzania) článok 5 ods. 1 (právo na slobodu a bezpečnosť) a článok 34 (právo na individuálnu sťažnosť) Dohovoru, sťažovateľ poukázal najmä na neprimeranú silu ktorá voči nemu bola použitá, nedostatočné vyšetrenie tejto udalosti, podmienky počas väzby a zadržiavania, a na to, že určité úseky trvania väzby boli nezákonné a že štát mu bránil pri uplatňovaní jeho práva na podanie sťažnosti na Súd.

Pokiaľ ide o nadmerné použitie sily, nedostatočné objasnenie týchto tvrdených obvinení a pochybenie pri ochrane sťažovateľa, Súd zistil, že sťažovateľ nevyčerpal vnútroštátne prostriedky nápravy, a teda sťažnosť v tejto časti bola neprijateľná.

Naproti tomu, čo sa týka podmienok zadržiavania sťažovateľa, Súd pripomenul, že podľa Dohovoru musí štát zabezpečiť, aby osoby boli zadržiavané v podmienkach, ktoré rešpektujú ľudskú dôstojnosť tak, aby sa predišlo zbytočnému utrpeniu.

Vo vzťahu k podmienkam pri zadržiavaní sťažovateľa Súd okrem iného zaujalo najmä to, že sťažovateľ bol držaný sám, bez prístupu k prirodzenému svetlu 77 dní, z ktorých si väčšinu nemohol ani zacvičiť.²⁸ Okrem toho bol Súd znepokojený tvrdením, ktoré vláda nevyvrátila, že po tomto období bol sťažovateľ premiestnený do iných obytných priestorov, kde boli novo prichádzajúci (žiadatelia o azyl) držaní v karanténe pre

²⁸ Pri preklade bola použitá Tlačová správa z 11. 3. 2021 [online]. Štrasburg. Európsky súd pre ľudské práva. 2021 [cit. 2021-20-09]. Dostupné na internete: <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=003-6960968-9367585>.

Covid-19. Súd poznamenal, že nič nenasvedčuje tomu, že by sťažovateľ potreboval takú karanténu, obzvlášť po období izolácie, ktorá navyše trvala takmer sedem týždňov. Opatrenie, ktorým bol na niekoľko týždňov umiestnený k iným osobám, ktoré by mohli predstavovať riziko pre jeho zdravie bez akéhokoľvek relevantného posúdenia tejto možnosti, nemožno považovať za opatrenie, ktoré je v súlade so základnými požiadavkami uplatňovanými v oblasti zdravia. (*Pozri odsek 92 rozsudku*).

Súd v tomto prípade vyslovil, že došlo k porušeniu článku 3 Dohovoru.

Ako ďalšiu skupinu rozhodnutí by som chcel vyčleniť tie, pri ktorých Súd vyslovil, že sťažnosť je úplne alebo z časti neprijateľná. Tu uvediem niekoľko príkladov, ktoré ma obzvlášť zaujali a ktorých skutkové okolnosti možno nájsť v určitých obmenách aj v našom právnom či občianskom prostredí:

Vec **Terheş proti Rumunsku (sťažnosť č. 49933/20)**, bola Súdom označená za kľúčové rozhodnutie.

Prípád sa týka zákazu vychádzania, ktorý bol rumunskou vládou vyhlásený od 24. marca do 14. mája 2020 v rámci opatrení v boji proti koronavírusu. Bolo to opatrenie všeobecného charakteru, vyplývajúce z legislatívy prijatej rumunskými orgánmi, ktorému sa muselo podriadiť celé obyvateľstvo.²⁹ „Sťažovateľ poukázal na to, že zákaz vychádzania uplatnený v Rumunsku, ktorému sa musel podriadiť, predstavoval pozbavenie slobody. Tvrdil, že počas zákazu vychádzania on sám nebol šíriteľom vírusu, nemal príznaky choroby, nebol v kontakte s nakazenou osobou a nenavštívil žiadnu z krajín, voči ktorej Rumunsko prijalo určité ochranné opatrenia. Sťažovateľ sa obrátil aj na vnútroštátne súdy, kde na základe článku 5 ods. 4 Dohovoru, poukázal na to, že je subjektom administratívneho zadržiavania a žiadal, aby okresný súd nariadil jeho okamžité prepustenie na slobodu a aby mu bolo umožnené opustiť svoj domov bez akýchkoľvek podmienok.“ (*Pozri ods. 10 a 11 rozhodnutia*)

Súd poukázal na skutočnosť, že sťažovateľ sa odvolával na článok 5 ods. 1 Dohovoru (obsahujúci o. i. aj zákaz pozbavenia slobody) a nie na článok 2 Protokolu č. 4 k Dohovoru, ktorý hovorí o práve na slobodu pohybu, a teda Súd skúmal otázku uplatniteľnosti čl. 5 ods. 1. Dohovoru.

Sťažovateľ bol povinný zostať doma a svoj domov mal povolené opustiť len v súlade s výnimkami, ktoré ustanovovala legislatíva a s príslušným dokladom o výnimke. Teda, sťažovateľ mohol opustiť svoj domov z viacerých dôvodov, v rôznych časoch a počas dňa mohol ísť na rôzne miesta. Nebol pod individuálnym dohľadom, nebol nútený žiť v stiesnenom

²⁹ Informačná správa č. 251 [online]. Štrasburg. Európsky súd pre ľudské práva. 2021 [cit. 2021-20-09]. Dostupné na internete: <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=002-13269> .

priestore a ani nebol pozbavený svojich spoločenských kontaktov. Podľa uvedeného sa zdá, že intenzita zásahu nebola až taká ako pri domácom väzení.³⁰

ESLP pripomenul, že čo sa týka rozdielov medzi pozbavením slobody a obmedzením slobody pohybu, tie sú uvedené v rozhodnutiach *Austin a ďalší proti Spojenému kráľovstvu*, (sťažnosť č. 39692/09 a dve ďalšie, ods. 57 a 59, ESLP 2012) a *De Tommaso proti Taliansku* (sťažnosť č. 43395/09, ods. 80 a 81). Pri posúdení toho, či bol jednotlivец pozbavený slobody v zmysle článku 5 Dohovoru, treba zohľadniť konkrétnu situáciu a ďalšie kritériá ako druh, trvanie, dôsledky a spôsob výkonu predmetného opatrenia, ktorého účinky musia byť preskúmané „kumulatívne a v kombinácii“. (Pozri ods. 36 rozhodnutia)

Súd rozhodol o neprijateľnosti sťažnosti, v tom zmysle, že bola nezlučiteľná s ustanoveniami Dohovoru. Vyslovil, že namietané opatrenie nemožno prirovnávať k domácomu väzeniu. Okrem iného, z povahy obmedzení vo vzťahu k slobode pohybu sťažovateľa sa nedalo usudzovať, že všeobecný zákaz vychádzania nariadený rumunskými úradmi mal za následok pozbavenie slobody. Podľa názoru Súdu, nemožno tvrdiť, že sťažovateľ bol pozbavený slobody v zmysle článku 5 ods. 1 Dohovoru (právo na slobodu a bezpečnosť). Súd v tomto prípade obzvlášť poukázal na skutočnosť, že sťažovateľ bližšie neuviedol, aký malo namietané opatrenie dopad na neho samého. Nenamietal, že musel zostať doma počas celého obdobia trvania mimoriadnej situácie. Vo všeobecnosti, Súd konštatoval, že sťažovateľ neposkytol žiadnu konkrétnu informáciu o tom, aká bola jeho osobná situácia počas zákazu vychádzania.³¹

Ako príklad sťažností, ktoré ESLP vyhlásil za neprijateľné možno uviesť aj vec **Le Mailloux proti Francúzsku (sťažnosť č. 18108/20)**

Táto vec sa týkala výhrad sťažovateľa k riadeniu zdravotnej krízy Covid – 19 francúzskym štátom. Poukazujúc na článok 2 (právo na život), článok 3 (zákaz neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania) článok 8 (právo na rešpektovanie súkromného a rodinného života) a článok 10 (právo na slobodu prejavu) Dohovoru, sťažovateľ namietal pochybenia štátu pri plnení si pozitívnych záväzkov chrániť životy a fyzickú integritu osôb spadajúcich do jeho pôsobnosti. Namietal najmä obmedzenia v prístupe k diagnostickým

³⁰ Ibidem.

³¹ Factsheet- COVID-19 health crisis. [online]. Štrasburg. Európsky súd pre ľudské práva. 2021 [cit.2021-20-09]. Dostupné na internete: https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Covid_ENG.pdf, str. 3.

testom, ochranným prostriedkom a niektorým spôsobom liečby ako aj zásah do súkromného života osôb, ktoré zomierali osamote v dôsledku vírusu.³²

ESLP najskôr pripomenul, že hoci právo na zdravie ako také, nepatrí medzi práva zaručené Dohovorom a jeho protokolmi, štáty majú pozitívny záväzok prijať primerané opatrenia na ochranu života osôb, ktoré spadajú do ich právomoci a na ochranu ich fyzickej integrity, a to aj v oblasti verejného zdravia (*Lopes de Sousa Fernandes proti Portugalsku* [VK], sťažnosť č. 56080/13, ods. 165, z 19. decembra 2017, *Vasileva proti Bulharsku*, sťažnosť č. 23796/10, ods. 63-69, zo 17. marca 2016). Ale Súd o tom, či si štát splnil uvedený záväzok, nerozhodoval, pretože sťažnosť bola z dôvodov, ktoré uvedieme nižšie, neprijateľná. (*Ods. 9 rozhodnutia*)

“Súd uviedol, že sťažovateľ sa sťažoval na opatrenia prijaté Francúzskym štátom na zamedzenie šírenia koronavírusu v celej francúzskej populácii, ale nepreukázal, ako sa tieto opatrenia dotkli jeho osoby. Pripomenul, že nepripúšťa tzv. „actio popularis“: teda, že sťažovateľ sa nemôže dovolávať preskúmania ustanovení vnútroštátneho práva, vnútroštátnej praxe alebo verejných aktov iba pre to, že sa mu zdá, že sú v rozpore s Dohovorom. Aby sa osoba mohla pokladať za poškodenú v dôsledku porušenia práv priznaných Dohovorom, v zmysle článku 34 upravujúceho individuálne sťažnosti, musí viesť preukázať, že bola priamo dotknutá napádanými opatreniami, to znamená, že musí predložiť dôvodný a presvedčivý dôkaz poukazujúci na možné porušenie práv, ktoré sa jej osobne dotýka. (*Lambert a ďalší proti Francúzsku* [VK], č. 46043/14, ods. 89, *ESLP 2015 (výňatky)*). Len podozrenie alebo domnienka sú v tomto prípade nedostatočné. (*Centrum právnych zdrojov v mene Valentina Câmpeanu proti Rumunsku* [VK], č. 47848/08, ods. 101, *ESLP 2014 a citované odkazy*) V tomto prípade Súd zistil, že sťažovateľ podal sťažnosť ohľadom nedostatočnosti a neprimeranosti opatrení prijatých francúzskou vládou v boji proti koronavírusu „*in abstracto*“.

Okrem toho, že sťažovateľ vzniesol tieto námietky iba keď intervenoval na podporu žiadosti iných subjektov v naliehavom konaní pred Štátnou radou v postavení tretej strany, nepodložil svoje tvrdenia informáciami o svojom vlastnom postavení a nevysvetlil, ako sú údajné porušenia vnútroštátnych orgánov spôsobilé zasiahnuť do jeho zdravia a súkromného života.³³

V ods. 14 rozhodnutia Súd uviedol, že ak by sťažovateľ musel čeliť odmietnutiu poskytnutia pomoci alebo zdravotnej starostlivosti, na základe prijatých opatrení v oblasti zdravia, ktoré sa mu javili ako nedostatočné,

³² Bližšie pozri: Factsheet- COVID-19 health crisis citovaný v pozn. č. 4, str. 1.

³³ Preklad Factsheet- COVID-19 health crisis, citovaný v pozn. č. 4, str. 1. Doplňený o odkazy na judikatúru uvedenú v rozhodnutí.

mohol by na vnútroštátnej úrovni napadnúť ich nezlučiteľnosť s Dohovorom.

Za týchto okolností Súd rozhodol, že sťažnosť vyplýva z „*actio popularis*“ a že sťažovateľ nemôže byť považovaný za poškodeného údajnými porušeniami, v zmysle čl. 34 Dohovoru.

Ďalšou sťažnosťou, ktorú Súd vyhlásil z väčšej časti za neprijateľnú bola vec **Fenech proti Malte (sťažnosť č. 19090/20)**

Skutkové okolnosti vo veci Fenech proti Malte boli nasledovné: v novembri 2019 bol sťažovateľ zadržaný a umiestnený vo väzbe z dôvodu podozrenia z účasti na vražde. V dôsledku šírenia koronavírusu boli na vnútroštátnej úrovni prijaté také opatrenia, ktoré viedli k odročeniu trestných pojednávaní. Tento stav trval až do jeho zrušenia príslušnými orgánmi. Vnútroštátne súdy mali možnosť prejednať neodkladné veci. Konanie pokračovalo o tri mesiace neskôr. Sťažovateľ viackrát neúspešne žiadal o prepustenie na slobodu na „kauciu“.³⁴

Odvolávajúci sa na právo na slobodu a bezpečnosť v zmysle článku 5 ods. 1 písm. c) a ods. 3 Dohovoru, sťažovateľ namietal, že prijaté núdzové opatrenia a ich výkon neboli jasne definované a predvídateľné. Napríklad, že konania v trestných veciach boli odložené na neurčito a mali začať v bližšie neurčený deň, sedem dní po zrušení opatrení... Napriek vyhláseniam maltského súdu, že v konaní možno pokračovať, ak by sa javilo, že ide o naliehavú vec alebo o vec vo verejnom záujme, sa takýto prístup v praxi ukázal ako neuskutočniteľný a to z dôvodu nedostatočného technického zabezpečenia a obavy o verejné zdravie. (Pozri ods. 70 rozhodnutia)

ESLP poukázal na podmienky, ktoré musia byť podľa Dohovoru splnené, aby pozbavenie slobody nepredstavovalo v danom prípade jeho porušenie. Ide o existenciu dôvodného podozrenia zo spáchania trestného činu, skutočnosť, že účelom obmedzenia osobnej slobody musí byť predvedenie osoby pred príslušný súdny orgán a to, že všetky postupy musia mať oporu v zákone. Súd poukázal aj na princípy vyplývajúce z judikatúry a to najmä, že oprávnenosť aj tej najkratšie trvajúcej väzby má byť presvedčivo preukázaná príslušnými orgánmi (pozri *Shishkov proti Bulharsku*, sťažnosť č. 38822/97, ods. 66, ESLP 2003-I), že pri rozhodovaní o ponechaní vo väzbe alebo o prepustení musia príslušné orgány zvážiť aj alternatívne opatrenia zabezpečujúce dostavenie sa pred súd (pozri *Idalov proti Rusku [VK]*, sťažnosť č. 5826/03, ods. 140) a v neposlednom rade, že väzba v prípravnom konaní musí byť nevyhnutná. (pozri *S., V. a A. proti Dánsku [VK]*, sťažnosť č. 35553/12 a dve nasledujúce, ods. 77).

³⁴ Bližšie pozri Factsheet- COVID-19 health crisis, citovaný v pozn. č. 4.

Uplatňujúc uvedené princípy na tento prípad, Súd poznamenal, že nebolo spochybnené, že väzba bola založená na „dôvodnom podozrení“ zo spáchania trestného činu. Pozastavil sa však pri posudzovaní toho, či v danom prípade naozaj účelom zadržiavania sťažovateľa bolo jeho predvedenie pred súd. (*Bližšie pozri ods. 71 až 82 rozhodnutia.*)

Samotná skutočnosť, že v dôsledku núdzových opatrení prijatých s ohľadom na pandémiu Covid-19 bolo trestné konanie prerušené na neurčito a bez možnosti pokračovania až do povolenia úradmi, neznamenala, že trestné stíhanie nemalo za cieľ predvedenie sťažovateľa pred príslušný súdny orgán. ESLP sa domnieval, že keby to bolo možné, teda keby neboli ohrozené ďalšie osoby vrátane sťažovateľa, konanie by pokračovalo, pričom bolo v skutočnosti obnovené v júni 2020. Z toho vyplýva, že nie je možné povedať, že väzba sťažovateľa v tomto období, počas ktorého boli zavedené núdzové opatrenia, nebola určená na to, aby bol predvedený pred príslušný súdny orgán.³⁵

Obzvlášť pri otázke, či vnútroštátne orgány konali s náležitou starostlivosťou, ESLP uviedol, že sťažovateľ nenamietal porušenia, omeškania alebo opomenutia na strane príslušných orgánov okrem toho, že jeho konanie bolo odročené z dôvodu prijatých neodkladných opatrení. ESLP konštatoval, že toto dočasné odročenie podliehalo výnimočným okolnostiam súvisiacim s celosvetovou pandémiou, ktoré, odôvodňovali zákonné opatrenia v záujme verejného zdravia ako aj v záujme sťažovateľa. Z toho vyplýva, že nemožno tvrdiť, že by nebola dodržaná povinnosť náležitej starostlivosti.³⁶

Prebiehajúce konania

Ako som už spomenul, pred ESLP je aj niekoľko „živých“, neuzavretých vecí pri ktorých sa čaká na vyjadrenia účastníkov a na posúdenie Súdom. Táto skupina rozhodnutí je dosť rôznorodá, čo sa týka dotknutých práv Dohovoru. Najpočetnejšie zastúpenie majú sťažnosti, ktoré sa dovoľávajú ochrany v zmysle čl. 3 (zákaz neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania a čl. 5 (právo na slobodu a bezpečnosť) Dohovoru a skutkové okolnosti týchto prípadov sú situované do prostredia zariadení, kde sú zadržiavané osoby pozbavené slobody alebo obmedzené na osobnej slobode. Príkladmo môžem uviesť sťažnosti **č. 17222/20 Salvatore FAIA** proti Taliansku a **č. 17378/20 Francesco RIELA** proti Taliansku, kde sťažovatelia poukazujú na svoj zlý zdravotný stav a na to, že úrady im

³⁵ Informačná správa č. 251 [online]. Štrasburg. Európsky súd pre ľudské práva. 2021 [cit. 2021-20-09]. Dostupné na internete: <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=002-13195> .

³⁶ Bližšie pozri Factsheet- COVID-19 health crisis, citovaný v pozn. č. 4.

v nápravných zariadeniach neposkytujú dostatočnú ochranu pred nákazou koronavírusom. Do tejto skupiny môžeme zaradiť aj mnohé ďalšie³⁷.

Dvoma približne rovnako zastúpenými skupinami v stále prebiehajúcich konaniach sú tie sťažnosti, ktoré poukazujú na slobodu myslenia, svedomia a náboženstva podľa čl. 9 a sťažnosti v zmysle čl. 6 Dohovoru namietajúce porušenie práva na spravodlivý proces. Slobody myslenia, svedomia a náboženstva sa týkajú: sťažnosť č. **17578/20 Dalibor MAGDIĆ** proti Chorvátsku, sťažnosť č. **29443/20 Constantin-Lucian SPÎNU** proti Rumunsku a sťažnosť č. **52104/20 Združenie ortodoxnej cirkevnej poslušnosti** proti Grécku. Všetky uvedené prípady riešia určitý zákaz slávenia spoločných verejných bohoslužieb alebo obradov rôznych cirkví.

Ochrany práva na spravodlivý proces sa týkajú sťažnosti č. 10635/20 Maciej **BABIŃSKI** proti Poľsku a sťažnosť č. **36911/20 Mariya Anatolyevna AVAGYAN** proti Rusku, pričom posledná uvedená sa dotýka aj slobody vyjadrovania podľa čl. 10 Dohovoru. V tejto sťažnosti proti Rusku sa uvádza, že v máji 2020 zverejnila sťažovateľka na Instagrame komentár, v ktorom okrem iného tvrdila, že v Krasnodarskej oblasti Ruska neboli žiadne skutočné prípady koronavírusu. Následne bola obvinená zo šírenia nepravdivých správ a odsúdená na pokutu 30,000 ruských rubľov (približne 390 eur) proti ktorej sa bezúspešne odvolala.

Stále otvoreným prípadom je aj vec č. **41217/20 TOROMAG, s.r.o.** proti Slovenskej republike a 4 ďalšie sťažnosti, kde sťažovatelia sú majitelia fitnesscentier, ktoré museli zatvoriť z dôvodu opatrení prijatých Úradom verejného zdravotníctva SR od marca do júna 2020 v kontexte boja proti koronavírusu. Domáhali sa ušlého zisku a náhrady za stratu príjmov a budúcich zákazníkov. Táto sťažnosť bola podaná na základe čl. 1 Protokolu č. 1 Dohovoru, ktorý hovorí o ochrane práva na majetok.

Žiadosti o vydanie predbežného opatrenia podľa „pravidla 39“

Z takzvaného „Factsheet-u“, teda dokumentu publikovaného tlačovým oddelením ESLP³⁸ sa dozvedáme, že na ESLP bolo v súvislosti s epidémiou koronavírusu predložených približne 350 žiadostí o vydanie predbežného opatrenia podľa pravidla 39 rokovacieho poriadku súdu. Zväčša išlo o žiadosti osôb zadržovaných vo väzení, osôb umiestnených v záchytných centrách pre žiadateľov o azyl a migrantov a boli namierené napr. proti

³⁷ Napr. sťažnosti č. **30335/20 a 30379/20 Marios MARATSIS** a ďalší proti Grécku a **Ioannis VASILAKIS** a ďalší proti Grécku; sťažnosť č. **29655/20 Ioannis VLAMIS** a ďalší proti Grécku; sťažnosť č. **53114/20 Iurii KHOKHLOV** proti Cypru; sťažnosť č. **30379/20 Hafeez** proti Spojenému kráľovstvu; sťažnosť č. **2621/21 Daniel** **RUS** proti Rumunsku;

³⁸ *Factsheet-Covid-19 health crisis*, str.6, citovaný v pozn. č. 4.

Grécku, Taliansku, Francúzsku a Turecku, ale aj voči iným krajinám, ako napríklad proti Spojenému kráľovstvu alebo Španielsku. Vo väčšine prípadov sa žiadatelia domáhali takého predbežného opatrenia, na základe ktorého by mohli opustiť miesto, na ktorom boli zadržávaní alebo takého, ktoré by určilo opatrenia na ochranu ich zdravia pred nákazou koronavírusom. Väčšina žiadostí bola odmietnutá, v niektorých prípadoch Súd vyžiadal ďalšie informácie od vlády dotknutej krajiny a v niektorých prípadoch bolo aplikované „pravidlo 39“ a to v zmysle obvyklých podmienok a pri zraniteľných osobách (napr. maloletých bez sprievodu, osobách so závažnou chorobou, tehotných ženách).

Osobitnou kategóriou pri žiadostiach o vydanie predbežného opatrenia podľa pravidla 39 boli v posledných týždňoch napríklad dve žiadosti³⁹ o prijatie predbežného oparenia dokopy 30 zdravotníckych pracovníkov proti Grécku a žiadosť⁴⁰ 672 členov hasičskej záchranej služby proti Francúzsku. Uvedené žiadosti mali za cieľ, aby súd pozastavil účinnosť vnútroštátnej legislatívy, ktorá ukladá povinnosť nechať sa zaočkovať pracovníkom v určitých povolaniach pod hrozbou nemožnosti vykonávať doterajšie povolanie alebo pozastavenia vyplácania mzdy. Obe žiadosti o vydanie predbežného opatrenia Súd odmietol, pričom zdôraznil že takýmto žiadostiam vyhovie len výnimočne a ak by žiadateľom hrozilo, že utrpia nenapraviteľnú ujmu.

Problematika povinného očkovania - rozhodnutie Veľkej komory vo veci Vavříčka a ďalší:

V súvislosti s týmto náročným obdobím, ktorým naša spoločnosť prechádza sa nabaľujú d'alsie a d'alsie závažné témy, ku ktorým sa nositelia štátnej moci, odborná verejnosť a aj sami občania musia postaviť čelom a neodkladne o nich diskutovať a nachádzať riešenia. Jednou z takýchto tém, ktorá v našej spoločnosti rezonuje veľmi silno, je otázka očkovania. Veľká komora ESLP vyniesla v apríli 2021 neprehliadnuteľný rozsudok dotýkajúci sa problematiky očkovania. Ide o sťažnosť č. 47621/13 vo veci **Vavříčka a ďalší** proti Českej republike.

Súd poskytol základné pravidlá pri posudzovaní zlučiteľnosti povinnosti očkovania s právami uvedenými v Dohovore. Uviedol kritériá, ktoré keď sú v rozumnej rovnováhe, oprávňujú štát zaviesť aj povinnosť očkovania.

Pri čítaní tohto rozsudku treba mať na pamäti, že ESLP v odseku 158 rozsudku uviedol, že v prípade Vavříčka a ďalší sa zaoberal štandardným očkovaním detí proti chorobám, ktoré sú lekárskej vede dobre známe

³⁹ Žiadosť č. 43375/21 **Kakaletri** a ďalší proti Grécku a žiadosť č. 43910/21 **Theofanopoulou** a ďalší proti Grécku.

⁴⁰ Žiadosť č. 41950/21 **Abgrall** a 671 ďalších proti Francúzsku.

a týkajú sa politiky povinného očkovania, čím sa *de facto* vymedzil vo vzťahu k očkovacej problematike v súvislosti s vírusom COVID-19.

Za zmienku stoja niektoré princípy uvedené v rozsudku, ktoré sú aplikovateľné na ďalšie situácie v rámci obdobnej problematiky. Na posúdenie toho, či bol zásah do práva sťažovateľov na rešpektovanie súkromného života nevyhnutný v demokratickej spoločnosti Súd skúmal:

-to ako štát konal v rámci svojej voľnej úvahy, pretože otázky verejného zdravia vyvstávajú z miery voľnej úvahy vnútroštátnych orgánov, ktoré majú najlepšie predpoklady posúdiť priority a potreby spoločnosti,

- existenciu naliehavej potreby spoločnosti a relevantné a dostatočné dôvody za súčasného zohľadnenia najlepšieho záujmu dieťaťa,

- proporcionality práv a povinností vyplývajúcich z vnútroštátneho právneho systému s ohľadom na sledovaný cieľ a

- zaoberal sa aj intenzitou namietaného zásahu do výkonu práva sťažovateľov na rešpektovanie súkromného života.

Výsledkom tohto preskúmania bolo, že Európsky súd pre ľudské práva rozhodol v pomere šestnásť hlasov k jednému tak, že právo sťažovateľov na rešpektovanie súkromného a rodinného života porušené nebolo. Na záver Súd skonštatoval, že opatrenia, ktoré sťažovatelia namietali, posudzované v kontexte vnútroštátneho systému, boli v primeranom vzťahu proporcionality k legitímnym cieľom sledovaným žalovaným štátom, ktorý neprekročil svoj priestor na voľnú úvahu prostredníctvom uloženia vakcinačnej povinnosti. Preto opatrenia bolo možné považovať za "nevyhnutné v demokratickej spoločnosti".⁴¹

Svoj príspevok by som zakončil konštatovaním, že pomyselné váhy spravodlivosti boli doposiaľ akoby dočasne aretované vplyvom mimoriadnych okolností, s ktorými sa štáty museli promptne vysporiadať. Postupne, ako dochádza k uvoľneniu napätia a uchopeniu problematiky po odbornej, najmä medicínskej stránke, pribúdajú aj adekvátne riešenia bezprecedentných situácií, nachádzajúce odraz v legislatíve zmluvných štátov, ktoré, verím tomu, zohľadňujú aj ich záväzky na zabezpečenie rešpektovania ľudských práv a základných slobôd v najvyššej možnej miere majúúc na zreteli stále pretrvávajúcu potrebu ochrany zdravia celej spoločnosti.

⁴¹ Rozsudok *Vavříčka a další* bol spracovaný na základe Informačnej správy publikovanej Európskym súdom pre ľudské práva č. 250. *Vavříčka and Others v. the Czech Republic [GC] - 47621/13, 3867/14, 73094/14 et al.* [online]. Štrasburg : Európsky súd pre ľudské práva, 2021 [cit. 2021-20-09]. Dostupné na internete: <<https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:%22002-13213%22>>.

To, či došlo k uplatňovaniu štátnej moci spôsobom prijateľným v demokratickej spoločnosti a či zásah do ľudských práv a základných slobôd bol v súlade so zákonom a sledoval legitímny cieľ uznaný aj Dohovorom, to je neustále predmetom skúmania príslušných jurisdikcií, ako som sa aj snažil priblížiť vo svojom príspevku. Na základe doposiaľ preskúmanej judikatúry sa javí, že Súd k posudzovaniu opatrení zavedených v jednotlivých štátoch pristupuje dôsledne avšak do veľkej miery zohľadňuje a rešpektuje aj priestor pre voľnú úvahu, ktorou disponuje každá zmluvná strana.

Kontaktné údaje

JUDr. Ján Šikuta, PhD.

predseda@nsud.sk

Predseda Najvyššieho súdu Slovenskej republiky

Župné námestie 13

814 90 Bratislava

Slovenská republika

České soudy v době pandemie Covid-19

Czech courts during the Covid-19 pandemic

JUDr. Petr Angyalossy, Ph.D.
predseda Najvyššieho súdu Českej republiky

Mgr. Jan Strya
Právnická fakulta Masarykovy univerzity

Abstrakt

Príspevok se zabyvá fungovaním českých soudů v období pandemie onemocnění Covid-19. V první části sleduje a hodnotí efektivitu českých soudů, a to pomocí statistických dat týkajících se délky řízení, dispozičního času a poměru nově napadnutých a vyřízených věcí. Dospívá v tomto směru k závěru, že pandemie Covid-19 a s ní spojená mimořádná opatření neměly výraznější negativní vliv na efektivitu českých soudů, když sledované statistické ukazatele za loňský rok nenaznačují výraznější odklon od pozitivních trendů nastolených v minulých letech. Ve druhé části se příspěvek soustřeďuje na kvalitativní aspekt rozhodování českých soudů v otázkách zákonnosti a ústavnosti opatření přijímaných především výkonou mocí v souvislosti s pandemií Covid-19. Prostřednictvím analýzy vybrané judikatury Ústavního soudu a správních soudů dospívá k závěru, že české soudy splnily role garanta ústavního uspořádání a ochránce základních práv.

Abstract

The paper deals with the functioning of Czech courts during the Covid-19 pandemic. In the first part, it monitors and evaluates the efficiency of Czech courts by means of statistical data concerning the length of proceedings, disposition time and the ratio of incoming and settled cases (caseload). In this respect, it concludes that the Covid-19 pandemic and extraordinary measures adopted in connection therewith have not had a significant negative impact on the efficiency of the Czech courts, since the statistical indicators monitored last year do not indicate a significant departure from the positive trends established in previous years. In the second part, the paper focuses on the qualitative aspect of the Czech courts' decision-making concerning the legality and constitutionality of the measures taken in particular by the executive in the context of the Covid-19 pandemic. Through an analysis of selected case law of the Constitutional Court and administrative courts, it concludes that the Czech courts have fulfilled their

roles as guarantors of the constitutional order and defenders of fundamental rights.

Klíčová slova

Efektivita justice; pandemie Covid-19; délka řízení; dispoziční čas; ústavnost; zákonnost; mimořádná opatření; nouzový stav.

Key words

Effectiveness of justice; Covid-19 pandemic; length of proceedings; disposition time; constitutionality; legality; extraordinary measures; state of emergency.

Úvod

Pandemie onemocnění Covid-19 je mimořádnou situací, co do rozsahu a závažnosti naprosto bezprecedentní zřejmě pro naprostou většinu v současnosti žijících generací. Jak na globální, tak především na vnitrostátní úrovni si tato pandemie vyžádala přijetí naprosto mimořádných a do té doby stěží představitelných omezení a ovlivnila chod prakticky každého aspektu fungování společnosti. To vše přineslo řadu výzev, mimo jiné politických, ekonomických, psychických a v neposlední řadě právních. Zákonodárce byl nucen reagovat na potřebu pružného legislativního schématu umožňujícího přijímat obecně závazná pravidla podle aktuálního vývoje situace při minimalizaci zásahu do základních svobod. Výkonná moc stála před ještě těžší otázkou nastavení těchto pravidel a obecně řízení průběhu pandemie. Soudy se poté musely vypořádat s otázkou zajištění bezproblémového chodu (ve vztahu k soudcům a zaměstnancům, ale i k účastníkům řízení a veřejnosti), tak aby se probíhající pandemie neprojevila v kvalitativních a kvantitativních ukazatelích rozhodovací činnosti. Zároveň na ně byl ve zvýšené míře kladen požadavek plnění role kontrolora ostatních dvou státních mocí, garanta zákonnosti a ochránce ústavnosti a lidských práv.

Tento příspěvek se krátce pozastavuje u obou těchto výzev, které českému soudnictví pandemie Covid-19 přinesla. V úvodní části budu tedy krátce prezentovat empirická data týkající se délky a efektivity řízení vedených obecnými soudy. Vycházím přitom z aktuálně zveřejněné Výroční statistické zprávy o českém soudnictví za rok 2020,⁴² v části týkající se

⁴² České soudnictví 2020: Výroční statistická zpráva [online]. Ministerstvo spravedlnosti, 2021. Dostupné z: https://www.justice.cz/documents/12681/719244/Ceske_soudnictvi_2020.pdf/43b3020e-fc02-44a4-bb2c-a124ce85f57b

Nejvyššího soudu pak z ročenky Nejvyššího soudu⁴³ a interních statistik. Následně se pokusím představit zásadní rozhodnutí, v nichž soudy potvrdily výše uvedenou roli garanta zákonnosti, potažmo ústavnosti a základních práv. Zde se již nebudu omezovat pouze na obecné soudnictví a připomenu i zásadní rozhodnutí vydaná v nedávné době správními soudy, zejména Nejvyšším správním soudem.

I. Efektivita soudnictví v období pandemie

Na úvod je třeba říci, že ačkoli disponujeme za rok 2020 empirickými statistickými daty ohledně například délky řízení nebo počtu vyřízených věcí, je obtížné z těchto dat usuzovat na to, do jaké míry odrážejí vliv pandemie Covid-19 a souvisejících omezení. Tento kvantitativní pohled nemusí být zcela vypovídající již proto, že fungování soudů v době pandemie hodnotíme rovněž s ohledem na již zmiňovaný zvýšený požadavek plnění role garanta zákonnosti a ústavnosti. Typicky ve správním soudnictví pak věci týkající se aktuálně účinných právních aktů moci výkonné musejí mít kvůli své naléhavosti přednost před věcmi ostatními, což se může projevat například ve statistice neskončených věcí. Rovněž délka řízení může být ovlivněna pandemií v důsledku omezení fungování jednotlivých soudů (například v podobě práce z domu, ale i kvůli karanténním opatřením a tak podobně), může ovšem odrážet i to, že se systém již dostal na hranici svých možností.

Pokud se týče nejprve délky civilních řízení v prvním stupni před okresními soudy, je v prvé řadě třeba připomenout právě onen trend, který byl v letech 2014 až 2019 klesající: průměrný čas ve dnech potřebný od nápadu k vydání meritorního rozhodnutí se snížil z 428 na 263, medián měl dokonce až hodnotu 170 z 310. Loňský nárůst na průměr 281 dní a medián 172 dní lze proto interpretovat jako důsledek pandemie Covid-19, neboť množství nápadu pokračovalo v klesajícím trendu, jak bude ukázáno dále. Zvýšil se rovněž dispoziční čas, což je poměr nevyřízených věcí na konci roku ku počtu vyřízených věcí za daný rok, násobený 365 dny, čili v zásadě údaj, za kolik dní by při stejném tempu soud vyřídil všechny nevyřízené věci, které u něj dnes leží, kdyby k němu již žádné další nepřicházely. Jeho hodnota za rok 2020 činí 159. Dispoziční čas je však třeba dávat do souvislosti s nápadem věcí, který se oproti roku 2019 snížil o zhruba dva tisíce na 306.535, zejména v důsledku výrazného útlumu zpočátku roku, který byl zřejmě důsledkem prvotních opatření proti tehdy nastupující pandemii. Uvedené již dává tušit, že i přes dlouhodobě klesající trend nápadu nových a

⁴³ Ročenka Nejvyššího soudu 2020 [online]. Nejvyšší soud, 2020. Dostupné z: [https://www.nsoud.cz/judikatura/ns_web.nsf/0/F3876D5B60E7FDFBC12586A700341C2A/\\$file/Vyrocní_zpráva_NS_2020-nahled_cz.pdf](https://www.nsoud.cz/judikatura/ns_web.nsf/0/F3876D5B60E7FDFBC12586A700341C2A/$file/Vyrocní_zpráva_NS_2020-nahled_cz.pdf)

znovuoživených věcí se efektivita vyřizování věcí v loňském roce mírně snížila, když se loni napříč republikou soudům nepodařilo vyřídit více věcí, než nově napadlo. Počet nevyřízených věcí na konci roku tak poprvé od roku 2013 stoupl, a to o zhruba osm tisíc na 130.432. Pozitivně lze ovšem vnímat to, že prvostupňové řízení před krajskými soudy se v roce 2020 naopak zkrátilo v průměru na 954 dní. Potvrzuje se tak zastavení rostoucího trendu od roku 2014, který se ustálil na hodnotě kolem 1000 dní po roce 2016. Délka odvolacího řízení před krajskými soudy je rovněž stabilní, a od roku 2013 se pohybuje okolo 120 – 130 dní (2020: 124 dní).

Pokud se týče délky prvostupňového řízení u okresních trestních soudů, loňský průměr 201 dní nijak nevybočuje z ustálených hodnot okolo 200 dní pozorovaných od roku 2012. Je ovšem třeba říci, že nápad se oproti roku 2019 snížil o necelých 10.000 věcí na 63.940, opět nejmarkantněji v jarních měsících při první vlně pandemie. Vzhledem k tomu, že vyřízeno bylo za uplynulý rok o 149 věcí více, podařilo se zachovat dlouhodobě klesající trend počtu neskončených věcí na konci roku. Hodnota dispozičního času se nicméně – i přes nižší nápad – zvýšila z 61 na 69 dní. Velmi pozitivně je však nutno vnímat snížení délky prvostupňového řízení u krajských soudů – jde o první pokles od roku 2016, a to na průměr 445 dní. Hodnota mediánu (271 dní) se i loni zvýšila, její přiblížení k průměru však indikuje, že se krajským soudům dařilo rychleji vyřizovat i komplikované kauzy. Odvolací řízení před krajskými soudy se loni průměrně prodloužilo na 64 dní z 56 v roce 2019, v čemž lze vzhledem ke klesajícímu nápadu spatřovat rezervu.

Konečně se pozastavme u statistik Nejvyššího soudu. Pokud se nejprve týče občanskoprávního a obchodního kolegia, v uplynulém roce pokračoval trend výraznějšího snižování nápadu nových věcí započatý novelou občanského soudního řádu v roce 2017 – konkrétně nově napadlo 3.927 věcí. Současně se podařilo vyřídit 4.234 věcí a snížit tak počet neskončených věcí z 1970 na 1663. I v trestních věcech jsme v roce 2020 registrovali snížení nápadu, ačkoli zde nelze pozorovat výraznější dlouhodobější trend: v roce 2015 například napadlo 1633 věcí, o tři roky později 1595 a loni 1410. Soudcům trestního kolegia se v zásadě konstantně daří vyřizovat zhruba stejný počet věcí jako nově napadlých, což je důvod, proč dlouhodobě vykazujeme velmi příznivý počet nevyřízených věcí (s výjimkou let 2015 a 2016 pod 200). Je pak pozitivní zprávou, že se v uplynulém roce podařilo tento počet ještě o 30 věcí snížit na aktuálních 150 neskončených věcí. Délka dovolacího řízení v civilních věcech (rejstřík Cdo) činí průměrně 184,7 dní v minulém roce nijak nevybočovala z průměru mezi lety 2014 až 2018 (185,1 dní). V případě dovolacího řízení v trestních věcech (rejstřík Tdo) se jednak podařilo udržet stabilně nízkou průměrnou délku řízení, jejíž průměr mezi lety 2014 až 2018 činil 47,1 dní, ale dokonce se podařilo udržet i klesající trend posledních let a průměrnou

délku snížit na 43,6 dní. Nejvyšší soud tak v tomto ohledu prokázal schopnost přizpůsobit se omezením plynoucím z epidemické situace a je pozitivní zprávou, že jeho rozhodovací činnost a schopnost vyřizovat věci v odpovídajícím čase nebyla nijak narušena.

II. Soudy jako garant zákonnosti v období pandemie

Ronald Dworkin ve své známé práci *Říše práva* prohlásil, že žádná ze složek moderního státu není důležitější než soudy.⁴⁴ Mám za to, že pandemie Covid 19 (ale i jakákoli jiná podobně celospolečensky závažná situace) potvrzuje tato Dworkinova slova. Soudy jsou nepostradatelným garantem zákonnosti a ústavních pravidel stanovujících nepřekročitelné mantinely výkonu veřejné moci. A jak Ústavní soud, tak správní soudy se za poslední rok a půl potýkaly s nárůstem agendy týkající se přezkumu ústavnosti, respektive zákonnosti podzákonných předpisů vydávaných ministerstvem zdravotnictví a vládou. Avšak i obecné soudy stály v důsledku pandemie před novými výzvami. Civilní soudy, a zde je to možná teprve ještě otázka budoucnosti, se musely častěji vypořádat s otázkou náhrady škody jak z titulu porušení smluvních povinností způsobených vyšší mocí, tak – ze strany státu – za omezení výdělečných činností v důsledku přijímání protiepidemických opatření. Trestní soudy stály před otázkou posuzování trestné činnosti páchané za doby nouzového stavu, avšak i s do té doby spíše okrajovými podobami trestné činnosti například v podobě šíření nakažlivé nemoci. Zde je nutno upozornit především na sjednocující výklad Velkého senátu Nejvyššího soudu vyslovený v rozsudku ve věci sp. zn. 15 Tdo 110/2021, které precizuje podmínky uplatňování kvalifikované skutkové podstaty trestného činu krádeže, konkrétně znak spočívající v tom, že tento trestný čin byl spáchán za „jiné události vážně ohrožující život nebo zdraví lidí“. Nejvyšší soud zde správně jako jedno z kritérií použití tohoto znaku stanovil věcnou souvislost spáchaného činu s takovou událostí. Tím bylo reagováno na do té doby se objevující praxi soudů, které v řadě případů poněkud mechanicky aplikovaly přísnější trestní sazby pouze z důvodu, že byl trestný čin krádeže spáchán za doby nouzového stavu. V návaznosti na tento rozsudek poté Nejvyšší soud rozhodoval (a v dalších věcech ještě rozhoduje) o stížnostech ministryně spravedlnosti pro porušení zákona podaných právě v souvislosti s ukládanými tresty za krádeže v nouzovém stavu. Ve věcech projednávaných pod sp. zn. 3 Tz 6/2021 a 3 Tz 11/2021 takto zrušil rozhodnutí nižších soudů pro porušení zákona spočívající v nesprávné aplikaci ustanovení o trestném činu krádeže v jeho kvalifikované skutkové podstatě [§ 205 odst. 4 písm. b) trestního zákoníku]. Společenský význam a

⁴⁴ DWORKIN, R.: *Law's Empire*. Cambridge: Harvard University Press, 1986, s. 11.

závažnost pandemie Covid-19 spolu s tím, že v důsledku vládních pandemických omezení se prakticky jediným místem sociálního kontaktu staly sociální sítě podporující pocit anonymity, však způsobily i nárůst kriminality páchané prostřednictvím internetu. V souvislosti s pandemií jde zejména o trestný čin šíření poplašné zprávy podle § 357 trestního zákoníku. Nárůst verbální agrese ve virtuálním prostoru, který je dalším doprovodným jevem pandemie Covid-19, může ovšem vést i k páchání jiných trestných činů narušujících soužití lidí.

Nyní se přesunme k obecnějším ústavním otázkám. Ústavní soud již 21. a 22. dubna 2020 vydal první dvě ze série usnesení týkajících se opatření přijímaných v souvislosti s pandemií (Pl. ÚS 07/20, Pl. ÚS 08/20). Posuzoval v nich zaprvé povahu aktu vyhlášení nouzového stavu, následně i usnesení vlády podle krizového zákona⁴⁵ a opatření přijímaných podle zákona o ochraně veřejného zdraví⁴⁶. Ohledně prvého uvedeného potvrdil názor vyslovený v odborné literatuře, že samo vyhlášení nouzového stavu je akt zásadně nepřezkoumatelný v režimu ústavního soudnictví. Sám vyšel nejprve z formálních argumentů, a sice že ústavní úprava nezná proceduru přezkumu podobných politických aktů vládnutí a samotné vyhlášení nouzového stavu není ani ústavně přezkoumatelným právním předpisem. Z materiálního hlediska dále Ústavní soud akcentoval primát politické kontroly vyhlášení nouzového stavu Poslaneckou sněmovnou, kdy kontrola soudní by přicházela v úvahu teprve při dotčení materiálního jádra ústavy. Na rozdíl od samotného vyhlášení nouzového stavu však Ústavnímu soudu zásadně přísluší přezkum ústavnosti opatření zasahujících do základních práv osob přijatých vládou v režimu krizového zákona. Ústavní soud dovodil, že se jedná zpravidla o tzv. jiný právní předpis ve smyslu ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy nebo § 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, a to zejména kvůli jeho obsahu, což je primární hledisko klasifikace určitého aktu jako pramene práva. Ačkoli Ústavní soud nejprve v usnesení Pl. ÚS 07/20 dovodil, že vládní opatření podle krizového zákona nelze považovat za individualizovaný zásah do základních práv [ve smyslu § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu], v pozdějším usnesení Pl. ÚS 10/20 upřesnil, že pojem krizového opatření užívaný krizovým zákonem zahrnuje vše, co musí vláda činit na základě ústavního zmocnění ke zvládnutí krizové situace. Nemusí přitom nutně jít o normativní právní akt, ale v úvahu přichází nejrůznější varianty právních aktů. V usnesení Pl. ÚS 20/20 poté doplnil, že ať již posuzovaná opatření do základních práv zasahují přímo, nebo pro takový zásah pouze vytvářejí právní základ, musí

⁴⁵ Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon).

⁴⁶ Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů.

být v každém případě přezkoumatelná v řízení před Ústavním soudem. Na tomto soudu pak je, aby v konkrétním případě podle obsahu posoudil povahu opatření jako buď právního předpisu, nebo jako rozhodnutí, případně jako individualizovaného zásahu orgánu veřejné moci.

Naproti tomu mimořádná opatření přijímaná Ministerstvem zdravotnictví podle zákona o veřejném zdraví mají formu opatření obecné povahy. Tuto formu totiž výslovně předpokládá uvedený zákon a v takovém případě je prostor pro materiální klasifikaci aktu jako pramene práva limitován. Tento názor Ústavní soud vyslovil i přes to, že v posuzované věci šlo o obsahově obdobné opatření jako v případě usnesení vlády podle krizového zákona. Opatření ministerstva však nebylo podle Ústavního soudu možné obdobně klasifikovat jako jiný právní předpis a tím samým jej vyloučit z možnosti soudního přezkumu opatření obecné povahy podle soudního řádu správního. To by totiž vedlo k zásahu do práva na spravedlivý proces tímto opatřením dotčených subjektů. Na druhé straně to však znamená, že subjekty dotčené takovým opatřením se jeho přezkumu musejí domáhat primárně ve správním soudnictví. To bylo rovněž jedním z důvodů, proč Ústavní soud pouze do léta minulého roku odmítl ústavní stížnosti proti zásahu do práv způsobených mimořádnými opatřeními ve více než 70 případech. Ústavní soud však řadu individuálních stížností odmítal rovněž pro nepřislusnost, pokud v době rozhodování o ústavní stížnosti již tato pozbyla účinnosti. Jak ovšem v disentních stanoviscích mimo jiné k nálezu v mediálně známé kauze zákazu účasti otců u porodu upozornili soudci Tomáš Lichovník a Vojtěch Šimíček, je otázkou, zda ve světle citovaného nálezu Pl. ÚS 08/20 neměly být v takovém případě stížnosti odmítány právě pro nepřipustnost, tedy z důvodu nevyčerpání procesních prostředků ochrany. To by totiž otevřelo dveře aplikaci § 75 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, který umožňuje projednat stížnost i v případě nevyčerpání opravných prostředků, pokud stížnost svým významem podstatně přesahuje zájmy stěžovatele. Ačkoli by samozřejmě i v tomto případě byl výrok o ústavnosti napadaného opatření spíše akademický, neboť toto již v době rozhodování neplatí, Ústavní soud by jednak měl vůbec příležitost do budoucna závazně deklarovat svůj pohled na otázku ústavnosti daných opatření, jednak by nález představoval závazné vodítko ve sporech jednotlivců proti státu o náhradu škody, v nichž musí jinak civilní soud sám vyřešit otázku ústavnosti opatření jako otázku předběžnou.

Zřejmě nejzásadnější rozhodnutí vydal Ústavní soud 22. února tohoto roku, když nálezem ve věci Pl. ÚS 106/20 zrušil část usnesení vlády omezující maloobchod a služby. Jednalo se o řízení o abstraktní kontrole norem⁴⁷ iniciované skupinou 63 senátorů, která napadené opatření považovala za

⁴⁷ Ve smyslu § 64 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

diskriminační a nepřiměřeně zasahující do základních práv. Bezodůvodně nerovné zacházení spatřovala tato skupina v tom, že opatření zakazovalo provoz prodejnám pouze některého zboží a služeb, to navíc v situaci, kdy jiná pracoviště podobně omezena nebyla. Na rozdíl od předchozích usnesení se Ústavní soud v tomto případě návrhem věcně zabýval v části, v níž byl doplněn tak, že napadal v době rozhodování účinná krizová opatření vlády. Vlastní věcné posouzení pak sestává ze dvou aspektů: jednak ze zhodnocení přiměřenosti zásahu do práva podnikat, jednak z posouzení případné diskriminace a jejího ospravedlnění, čili zásahu do práva na rovné zacházení. Ohledně obou uvedených jde zejména o posouzení proporcionality, a sice proporcionality mezi zásahem do práva podnikat a právem na ochranu zdraví a života jiných, respektive přiměřenosti diskriminace, kde rozhoduje především zdůvodnění rozdílného zacházení. Ústavní soud poté konstatoval, že napadené opatření samo o sobě sleduje legitimní cíl mimo jiné v podobě ochrany života a zdraví osob. V navazující otázce přiměřenosti a odůvodněnosti rozdílného zacházení za účelem dosažení tohoto cíle však Ústavní soud shledal rozpor s požadavky ústavy. Regulace práv a povinností jednotlivců i rozhodování o tom, které skupině obyvatel zůstanou práva zachována, a které naopak omezena, nesmí být v moderním ústavním státě v žádném případě pouhým projevem politické vůle. Právní regulace musí obzvláště v případě omezování základních práv reflektovat požadavek racionality, tedy musí být založena na rozumných a obecně akceptovatelných důvodech, a tyto důvody musejí být transparentně vyjádřeny. Především v posledně uvedeném požadavku transparentního odůvodnění v posuzovaném případě vláda selhala, když bez relevantních důvodů nejdříve plošně zakázala veškerý prodej zboží a služeb, aby z něj následně – rovněž bez transparentních kritérií – stanovila dlouhý seznam výjimek. Podle Ústavního soudu totiž i za mimořádné situace, kdy je třeba přijímat opatření rychle a pružně a kdy dost dobře neexistuje ani odborná shoda na optimálním řešení, se musí rozhodování vlády v maximální možné míře opírat o odborná doporučení a dostupné znalosti. Tyto podklady spolu s jejich navazující politickou reflexí zohledňující všechny dotčené zájmy pak nutně nemusí být vyjádřeny ve formálním dokumentu doprovázejícím přijímaný akt, ale orgán přijímající rozhodnutí musí být připraven je v případě ústavního přezkumu předložit soudu. Požadavek zdůvodnění rozdílného zacházení proto vládou naplněn nebyl a ze stejného důvodu Ústavní soud nemohl provést ani proporcionální posouzení zásahu do práva podnikat vůči právu na ochranu zdraví a života.

Pokud se nyní přesuneme do oblasti správního soudnictví, v poslední době zaznamenáváme – i prostřednictvím médií – množství rozhodnutí rušících opatření vydávaná ministerstvem zdravotnictví, potažmo dalšími orgány ochrany veřejného zdraví. Jedním z prvních bylo rozhodnutí Městského

soudu v Praze ze dne 20. října 2020, č. j. 5 A 103/2020-47, ve věci zákazu osobní přítomnosti vysokoškolských studentů na výuce. Student vysoké školy se v dané věci domáhal zrušení opatření Hygienické stanice hlavního města Prahy (přijaté podle zákona o ochraně veřejného zdraví), a to jednak pro jeho nepřezkoumatelnost, jednak z důvodu, že nepřiměřeně zasahovalo do jeho práva na vzdělání garantovaného Listinou. Městský soud předně napadené opatření hygienické stanice kvalifikoval jako opatření obecné povahy podléhající přezkumu ve správním soudnictví. Tento přezkum poté provedl v souladu s pětistupňovým testem užívaným konstantně v judikatuře Nejvyššího správního soudu. Tedy, zaprvé, přezkum pravomoci k vydání opatření obecné povahy, zadruhé posouzení, zda nebyly překročeny meze působnosti orgánu vydávajícího opatření, zatřetí splnění zákonem stanovené procedury přijetí opatření, za čtvrté přezkum zákonnosti v užším smyslu, tedy souladu opatření s hmotným právem, a konečně za páté přezkum proporcionality. Městský soud shledal pochybení v kroku čtyři, tedy požadavku zákonnosti. Napadené opatření totiž neobsahovalo dostatečné odůvodnění, což je podle soudu požadavek inherentní vydávání každého opatření obecné povahy podle zákona o veřejném zdraví. Podobně jako v dříve probíraném usnesení Ústavního soudu k zákazu maloobchodu, i zde vytkl Městský soud absenci jakéhokoli zdůvodnění toho, zda navrhované omezení vede ke sledovanému cíli a proč právě tento (a nikoli jiný) zákaz je k jeho dosažení nezbytný.

Možno dodat, že podobně rozhodl 23. února 2021 rovněž Městský soud v Praze v obdobné věci, v níž posuzoval zákaz prezenční výuky na gymnáziu (č.j. 17 A 126/2020 – 88). Toto rozhodnutí je nicméně specifické tím, že Městský soud zde nesprávně jako předběžnou otázku posuzoval ústavnost vyhlášení nouzového stavu. Posléze tak toto rozhodnutí bylo Nejvyšším správním soudem zrušeno (č.j. 6 As 73/2021 – 67). V jarním období tohoto roku následovala série rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, jimiž s definitivní platností zrušil řadu protiepidemických opatření ministerstva zdravotnictví (např. věci 8 Ao 1/2021, 6 Ao 11/2021, 9 Ao 3/2021, 10 Ao 2/2021, 8 Ao 16/2021). První z hlavních důvodů byl obdobný jako v již rozebíraném nálezu Ústavního soudu k zákazu maloobchodu – nedostatečné, případně netransparentní odůvodnění vedoucí k nepřezkoumatelnosti opatření. Druhý se týkal aplikace nového pandemického zákona (zákon č. 94/2021 Sb.), respektive obecně čtvrtého (zákonost) kroku výše uvedeného testu posuzování souladnosti opatření obecné povahy se zákonnými a ústavními požadavky. Nejvyšší správní soud zde vytykal zejména chybné vykládání termínu „omezit“, jenž ve vztahu k určitým činnostem užívá pandemický zákon, jakožto možnosti určitou činnost fakticky zakázat. Kritizoval však i plošnost opatření, pro kterou je ovšem odpovídajícím právním základem toliko krizový zákon, nikoli zákon

o ochraně veřejného zdraví. Druhý uvedený totiž umožňuje přijetí pouze místně a časově omezených opatření při aktuálním podezření na výskyt nákazy. Požadavky na odůvodnění mimořádných opatření pak Nejvyšší správní soud shrnul v rozsudku ze dne 27. července 2021 ve věci 8 Ao 17/2021. Vycházel přitom – ve vztahu k opatřením přijímaným dle pandemického zákona – z dikce § 3 pandemického zákona, podle něhož se v odůvodnění zohlední zejména analýza epidemické situace, míra rizika konkrétních činností podléhajících omezení a zhodnocení přiměřenosti zásahu do práv osob. Zejména míra rizika konkrétních činností je však podle Nejvyššího správního soudu opakovaně nedostatečně posuzována, když odůvodnění opatření setrvale obsahuje v zásadě jen popis epidemické situace. Opatření proto Nejvyšší správní soud v těchto a dalších obdobných věcech (např. 7 Ao 6/2021) zrušil pro nepřezkoumatelnost.

Závěr

V tomto příspěvku jsem v krátkosti prezentoval statistický pohled na činnost českých soudů v době pandemie Covid-19 spolu s obecným přehledem významné judikatury týkající se dodržování role garanta zákonnosti a ústavnosti, která soudům v demokratickém právním státě náleží. Mám za to, že oba tyto momenty prokazují to, že české soudy se s mimořádnou situací, jakou pandemie Covid-19 je, vypořádaly velmi dobrým způsobem. Ačkoli pozorujeme nepatrný nárůst délky řízení především v prvostupňových věcech, tento výrazněji nevybočuje a lze mít za to, že se v letošním roce navrátí do stanoveného trendu. Pokud se pak týče role garanta ústavních a zákonných pravidel, zde soudy jednoznačně prokázaly schopnost rychle a přesvědčivě rozhodovat a formovat v této bezprecedentní situaci mantinely moci výkonné. Zvláštní pozornost si zaslouží zřejmě nejčastěji zaznívající požadavek, a sice požadavek transparentního odůvodnění aktů moci výkonné. Jak opakovaně uvedl Ústavní soud, právě tento požadavek je nejdůležitější pojistkou proti libovůli výkonné moci.

Seznam literatury

1. DWORKIN, R.: *Law's Empire*. Cambridge: Harvard University Press, 1986, 470 s. ISBN 0-00-686028-1.
2. České soudnictví 2020: Výroční statistická zpráva [online]. Ministerstvo spravedlnosti, 2021. Dostupné z: https://www.justice.cz/documents/12681/719244/Ceske_soudnictvi_2020.pdf/43b3020e-fc02-44a4-bb2c-a124ce85f57b
3. Ročenka Nejvyššího soudu 2020 [online]. Nejvyšší soud, 2020. ISBN 978-80-907159-6-7. Dostupné z:

[https://www.nsoud.cz/judikatura/ns_web.nsf/0/F3876D5B60E7FDFBC12586A700341C2A/\\$file/Vyrocní_zpráva_NS_2020-náhled_cz.pdf](https://www.nsoud.cz/judikatura/ns_web.nsf/0/F3876D5B60E7FDFBC12586A700341C2A/$file/Vyrocní_zpráva_NS_2020-náhled_cz.pdf)

Kontaktní údaje

JUDr. Petr Angyalossy, Ph.D.
petr.angyalossy@nsoud.cz
Nejvyšší soud České republiky
Burešova 20
657 37 Brno
Česká republika

Mgr. Jan Strya
jan.strya@law.muni.cz
Právnická fakulta Masarykovy univerzity
Veveří 70
611 80 Brno
Česká republika

**Verejný ochranca práv a jeho právne prostriedky pri
ochrane základných práv a slobôd počas núdzového stavu
a počas iných osobitných režimov**

**Public defender of rights and his legal means in the
protection of fundamental rights and freedoms during a state
of emergency and during other special regimes**

*prof. JUDr. Mária Patakyová, PhD.
verejná ochrankyňa práv*

Abstrakt

Príspevok sa zameriava na právnu úpravu právomocí verejného ochrancu práv v čase vyhláseného núdzového stavu a argumentuje v prospech záveru, že kompetencia inštitúcie verejného ochrancu práv je v tomto období významne limitovaná. V dôsledku uvedenej skutočnosti sa možnosti tejto inštitúcie v ochrane základných práv a slobôd v čase pandémie zužujú a oslabuje sa jedna z brzd limitujúca uvoľňovanie reťazí delby moci v prospech výkonnej moci.

Abstract

The paper focuses on the legal regulation of the competence of the Public Defender of Rights at the time of a declared state of emergency and argues in favor of the conclusion that the competence of the institution of the Public Defender of Rights is significantly limited during this period. As a result, the institution's ability to protect fundamental rights and freedoms in times of pandemic is narrowing and one of the barriers to releasing chains of division of power in favor of the executive is weakening.

Kľúčové slová

verejný ochranca práv, núdzový stav, ústavný prieskum, úrad verejného zdravotníctva

Key words

public Defender of Rights, state of emergency, constitutional survey, public health authority

Úvod⁴⁸

⁴⁸ Za prípravu podkladov k príspevku ďakujem Mgr. Romanovi Lysinovi, PhD. z KVOP.

Pandémia ochorenia COVID-19 postavila celý svet pred komplexnú výzvu, prirodzene významne zasahujúc oblasť ochrany základných práv a slobôd. Z dôvodu, že najčastejšie dochádza k prenosu ochorenia pri úzkom kontakte s nakazenou osobou, medzi najúčinnnejšie opatrenia s okamžitým efektom patrí obmedzenie mobility obyvateľstva a prekrytie horných dýchacích ciest.⁴⁹

Obmedzenie mobility obyvateľstva vo svojich najrôznejších formách, počnúc obmedzením nočného vychádzania, až po úplný *lockdown* krajiny, zasahuje do základných ľudských práv naprieč celým ich katalógom. Verejný ochranca práv je ústavou zaviazaný chrániť základné práva a slobody fyzických osôb a právnických osôb v konaní pred orgánmi verejnej správy a ďalšími orgánmi verejnej moci, ak je ich konanie, rozhodovanie alebo nečinnosť v rozpore s právnym poriadkom.⁵⁰

Práve objekt záujmu spočívajúci v porušení základných práv a slobôd⁵¹ oprávňuje, ale zároveň aj viaže verejného ochranca práv k aktivite počas krízovej alebo mimoriadnej situácie. Na druhej strane, tak ako každý iný orgán verejnej moci, je viazaný ústavným príkazom vykonávať svoje právomoci len v rozsahu a na základe zákona. Jedným zo základných limitov uplatnenia právomoci verejného ochranca práv počas krízových situácií alebo počas mimoriadnej situácie je vymedzenie jeho pôsobnosti podľa zákona o verejnom ochrancovi práv.

Limity uplatnenia právomoci verejného ochranca práv

Jednotlivé obmedzenia základných práv v súvislosti s ochorením COVID-19 boli v priebehu posledných takmer dvoch rokov prijímané na rôznej úrovni, rôznorodými orgánmi verejnej moci. Uvedme aspoň zatvorenie hraníc Ministerstvom vnútra SR,⁵² obmedzenie vstupu do prevádzok vyhláškami Úradu verejného zdravotníctva (ÚVZ),⁵³ zákazy vychádzania

⁴⁹ SVETOVÁ ZDRAVOTNÍCKA ORGANIZÁCIA: *Modes of transmission of virus causing COVID-19: implications for IPC precaution recommendations*, dostupné online na: <https://www.who.int/news-room/commentaries/detail/modes-of-transmission-of-virus-causing-covid-19-implications-for-ipc-precaution-recommendations>.

⁵⁰ Ustanovenie čl. 151a, ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

⁵¹ KANZELSBERGER J.: Verejný ochranca práv v ústavnom systéme Slovenskej republiky, In: *Projustice*, dostupné online na: <https://www.projustice.sk/ustavne-pravo/verejny-ochranca-prav-v-ustavnom-systeme-sr>.

⁵² I keď doteraz nie je úplne zrejmé, na základe čoho a kým k uzatvoreniu v skutočnosti došlo. Z prieskumu podnetu sp. zn. 4196/2020/VOP však vyplýva, že k uzatvoreniu hraníc došlo na základe interného pokynu prezidenta PZ uverejneného len na webovom sídle Ministerstva zahraničných vecí SR.

⁵³ Napríklad vyhlášky ÚVZ č. 3/2021 V. v., č. 13/2021 V. v. alebo č. 45/2021 V. v.

seniorov nariadené riaditeľmi domovov sociálnych služieb, či obmedzenia spojené s *lockdownami*, ktoré boli zavedené uzneseniami vlády.⁵⁴

Táto rôznorodosť subjektov, ktoré svojimi rozhodnutiami obmedzovali základné práva obyvateľov na jednej strane limitovala, no na druhej strane zároveň aj otvárala dvere pre prieskum verejnému ochrancovi práv, a to preto, že personálna pôsobnosť verejného ochrancu práv je vymedzená tak pozitívne, ako aj negatívne.

Zákon ustanovuje, že pôsobnosť ombudsmana sa vzťahuje na orgány štátnej správy, orgány samosprávy, ako aj na právnické a fyzické osoby, ktorým zákon zveril právomoc rozhodovať o právach, o právom chránených záujmoch a o povinnostiach v oblasti verejnej správy. Na druhej strane spod pôsobnosti výslovne vyníma napríklad Národnú radu SR, vládu SR, ale s určitými výnimkami aj súdy či prokuratúru.⁵⁵

Vychádzame z predpokladu, že z koncepcie ústavného zákona o bezpečnosti štátu⁵⁶ môžeme vyvodiť primárnu úlohu vlády v snahe predchádzať a riešiť vzniknuté krízové situácie, pretože zákonom o riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu, teda vykonávacieho zákona k zákonu o bezpečnosti štátu, je ustanovené, že je to práve vláda, ktorá prijíma opatrenia na predchádzanie a riešenie krízových situácií.⁵⁷

Uvedené konštatovanie by predznamenovalo, že ak by bola pandémia ochorenia COVID-19 riešená striktné v súlade so zákonom o bezpečnosti štátu, drvivá väčšina zásahov do základných práv a slobôd by nespádala do pôsobnosti verejného ochrancu práv, pretože by k nim dochádzalo v dôsledku normotvornej činnosti vlády. Ako však vyplýva aj zo správy o činnosti VOP za rok 2020, vláda bola (s výnimkou nariadenia tzv. zákazu vychádzania) zdržanlivá vo vzťahu k uplatňovaniu osobitných, rozšírených oprávnení obmedzovania základných práv a slobôd počas núdzového stavu.⁵⁸

Jedným z argumentov pre takýto postup mohla byť aj nedostatočnosť oprávnení podľa čl. 5 ods. 3 zákona o bezpečnosti štátu. Na túto situáciu

⁵⁴ Napríklad uznesenie vlády k návrhu na prijatie opatrení podľa čl. 5 ods. 4 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov č. 94/2021 Z. z.

⁵⁵ Ustanovenie §3, ods. 2 a zákona č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv v znení neskorších predpisov (ďalej len „**zákon o verejnom ochrancovi práv**“).

⁵⁶ Ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu (ďalej len „**zákon o bezpečnosti štátu**“).

⁵⁷ Ustanovenie §4, ods. 1, pís. a.) zákona č. 387/2002 Z. z. o riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu v znení neskorších predpisov. V zmysle ustanovenia §2, pís. a.) tohto zákona sa krízovou situáciou rozumie výnimočný stav, núdzový stav alebo mimoriadna situácia.

⁵⁸ Správa o činnosti verejného ochrancu práv za obdobie roka 2020, s. 69.

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 iným spôsobom, 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.⁵⁹

Ako konštatujú Balog a Svák, „k oveľa masívnejšiemu zásahu do základných práv a slobôd, ako z titulu vyhláseného núdzového stavu, došlo opatreniami orgánov štátnej správy na úseku verejného zdravia podľa zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov. V doterajšej histórii Slovenskej republiky nedošlo k tak intenzívnemu využívaniu možností daných zákonom na ochranu verejného zdravia, [...]“⁶⁰

Relatívne nízka aktivita vlády v snahe bojovať s pandémiou ochorenia COVID-19 fakticky poverila ÚVZ, aby prostredníctvom svojich opatrení prebral vedúcu úlohu v boji s pandémiou. Rozsah oprávnení a realizovaných aktivít ÚVZ dobre ilustruje aj označovanie hlavného hygienika, Jána Mikasa, za „najmocnejšieho muža v štáte.“⁶¹ Na druhej strane, prenesenie tejto „vedúcej úlohy“ na ÚVZ otvorilo dvere verejnému ochrancovi práv, aby v čiastkových otázkach mohol uplatniť svoju prieskumnú právomoc. Toto je možno rovnako konštatovať aj vo vzťahu k opatreniam vydávaným regionálnymi úradmi verejného zdravotníctva, či ministerstvami vnútra, spravodlivosti a školstva.

Rozsah právomocí verejného ochrancu práv

Veľmi všeobecne možno konštatovať, že po formálnej stránke sa zákonný rozsah právomocí verejného ochrancu práv počas krízovej situácie výraznejšie nezužuje. Do úvahy prichádzajú dve výnimky. Prvou je vyňatie vecí mobilizačnej a operačnej povahy spod pôsobnosti VOP. Toto obmedzenie nadobudlo význam počas nariadenia hospodárskej mobilizácie,

⁵⁹ Tamtiež.

⁶⁰ SVÁK J., BALOG B.: Ústavnosť mimoriadnych zákonov pre boj s Covid-19, In: VEČEŘA M., SOBEK T., TVRDÍKOVÁ L., HAPLA M. (eds.): *Weyrovy dny právni teorie 2020*, Brno, Masarykova univerzita, 2020, s. 16.

⁶¹ Napríklad KATUŠKA M.: *Hygienik Mikas: Ak sa situácia zhorší, budem biť na poplach*, dostupné online na: <https://domov.sme.sk/c/22441291/koronavirus-na-slovensku-hlavny-hygienik-mikas-rozhovor.html>; ČOBEJOVÁ E.: *Ako to ustojí Ján Mikas, najzáhadnejší muž slovenskej korony*, dostupné online na: <https://www.postoj.sk/61063/ako-to-ustoji-jan-mikas-najzahadnejši-muz-slovenskej-korony>;

prípadne počas niektorých operačných činností ozbrojených síl SR. Druhým, vážnejším limitom je ústavná úprava aktívnej legitímácia v konaní o prieskume ústavnosti vyhlásenia núdzového stavu a naň nadväzujúcich rozhodnutí.

Aj keď sa po formálnej stránke javia spomenuté obmedzenia ako relatívne malé, práve počas núdzového stavu vzniká potreba rýchlej reakcie na každodenné výzvy. V záujme zvýšenej efektivity preto dochádza k posilňovaniu exekutívy na úkor iných zložiek moci, predovšetkým zákonodarnej. „Paradoxne, v čase núdzového stavu, kedy je možné za účelom potlačenia šírenia vírusu obmedzovať základné práva a slobody vo väčšej miere, sa ombudsmanská inštitúcia na Slovensku nemôže obracať na vládu“⁶² ako vrcholný orgán výkonnej moci.

„V dôsledku toho nie je ombudsmanská inštitúcia spomedzi orgánov verejnej moci reprezentujúcich jej rozdielne zložky oprávnená zasiahnuť do debaty o aktuálnej výnimočnej spoločenskej situácii formalizovanej do preskúmania uznesení vlády ani do podoby konania pred Ústavným súdom.“⁶³ V zásade však platí, že okrem spomenutých výnimiek má verejný ochranca práv k dispozícii rovnaký diapazón oprávnení ako za „normálneho“ stavu. Problémom sa preto javí skutočnosť, že počas núdzového stavu nie sú pôsobnosť a právomoci rozšírené.

K najbežnejšie využívaným kompetenciám možno zaradiť právomoc žiadať od orgánov verejnej správy spisy, podklady či vysvetlenia, klásť otázky zamestnancom orgánu verejnej správy, či hovoriť aj bez prítomnosti iných osôb s osobami, ktoré sa nachádzajú v miestach kde je obmedzená osobná sloboda. Posledné zo spomenutých oprávnení má pri tom osobitnú relevanciu v prípade osôb vykonávajúcich povinnú karanténu v štátom určených miestach.

Vstup na miesta, kde dochádza k obmedzeniu osobnej slobody

Ako vyplýva z judikatúry ESLP východiskom posúdenia, či dochádza k obmedzeniu osobnej slobody je konkrétna situácia osoby, do práv ktorej bolo zasiahnuté. Na tomto podklade je potrebné posúdiť dĺžku obmedzenia, jej účinky a spôsob implementácie preskúmaného opatrenia. Rozdiel medzi obmedzením osobnej slobody a slobody pohybu je tak v miere intenzity zásahu, ale nie v jeho charaktere.⁶⁴

⁶² KANCELÁRIA VEREJNÉHO OCHRANCU PRÁV: *O menšinách, pandémii i mojich oprávneniach na letnej univerzite*, dostupné online na: <https://www.vop.gov.sk/o-men-in-ch-pand-mii-i-mojich-opr-vnienach-na-letnej-univerzite>.

⁶³ Tamtiež.

⁶⁴ Rozhodnutie ESLP vo veci De Tomasso v. Taliansko, sťažnosť č. 43395/09, para. 80.

Súd rovnako zdôraznil, že je potrebné na všetky okolnosti prípadu nahliadať kumulatívne, vo vzájomnej súvislosti. Aj keď by jednotlivé konania samostatne miery obmedzenia osobnej slobody nenaplnili, vo vzájomnej súvislosti túto mieru dosiahnuť môžu. Zároveň platí, že obmedzenie slobody má rôzne formy a nie je viazané len na zadržanie, väzbu alebo výkon trestu odňatia slobody.⁶⁵

Okrem toho, s cieľom posúdenia, či došlo k obmedzeniu osobnej slobody, súd skúma prítomnosť objektívnej a subjektívnej stránky obmedzenia. Objektívna stránka sa viaže na obmedzenie priestoru, v ktorom sa osoba môže pohybovať na nie zanedbateľný čas. V rámci subjektívnej stránky súd skúma vôľu osoby pristúpiť k skúmaným obmedzeniam. K obmedzeniu osobnej slobody môže dôjsť len v prípade, ak osoba nepodstúpila obmedzenie práv dobrovoľne.⁶⁶

Možno teda zhrnúť, že relevantnými faktormi pri rozhodnutí, či došlo k zásahu do práva na osobnú slobodu alebo slobodu pohybu je možnosť opustiť zónu obmedzenia, rozsah kontroly pohybu osoby, miera izolácie od okolitého sveta a dostupnosť sociálnych kontaktov.⁶⁷ Pri posúdení podmienok pobytu osôb v štátom určených zariadeniach sa domnievame, že tieto naplňajú charakterové znaky obmedzenia osobnej slobody. Verejný ochranca práv by preto mal mať právomoc vstupovať do takýchto objektov a vykonať prešetrenie, či „štátna karanténa“ nie je vykonávaná v rozpore s požiadavkami zákazu mučenia, ponižujúceho a neľudského zaobchádzania.

Na druhej strane je potrebné vždy zvážiť aj rizikovosť prostredia, v ktorom sa má prieskum vykonávať, ako aj dostupnosť ochranných prostriedkov, aby nedošlo k ohrozeniu konkrétnych osôb, ktoré takéto prieskum na mieste vykonávajú.

Vyžadovanie stanovísk

Nesmierne dôležitým oprávnením verejného ochrancu práv pri každodennom vybavovaní doručených podnetov je právomoc vyžadovať od orgánov verejnej správy podklady, vysvetlenia a stanoviská. Osobitne v situácii, keď vyriešenie mnohých otázok závisí aj od expertného posúdenia mnohých medicínskych a epidemiologických aspektov, nie je možné vykonať právne posúdenie veci bez relevantných stanovísk takýchto expertných subjektov.

⁶⁵ Rozhodnutie EŠLP vo veci Guzzardi v. Taliansko, sťažnosť č. 7367/76, para. 95.

⁶⁶ Rozhodnutie EŠLP vo veci Stanev v. Bulharsko, sťažnosť č. 36760/06, para. 117.

⁶⁷ Rozhodnutia EŠLP vo veci H. M. v. Švajčiarsko, sťažnosť č. 39187/98, para. 45; prípadne H. L. v. Spojené Kráľovstvo, sťažnosť č. 45508/99, para. 91.

Ako konštatoval aj sám Ústavný súd SR, v takýchto prípadoch je nevyhnutné „zabezpečiť čo najväčšie množstvo odborných a iných relevantných dokumentov“, z ktorých pri vydávaní preskúmaných opatrení orgán verejnej moci vychádzal a ich následné posúdenie na základe právne relevantných kritérií.⁶⁸ Je pochopiteľné, že mediálne výstupy, či komentáre nemôžu plnohodnotne nahradiť dlhoročnú expertízu odborníkov na oblasť medicíny, či epidemiológie.

Bez takýchto odborných vyjadrení je pomerne náročné analyzovať proporcionalitu namietaných zásahov do základných práv. Z postavenia verejného ochrancu práv v ústavnom systéme, ako orgánu „*soft law*“⁶⁹ vyplýva, že „nedisponuje sankčnou právomocou a rovnako nie je oprávnený rozhodovať vo veci [...]“.⁷⁰ Takýto prístup má nespochybniteľný potenciál kultivovať (nielen) právne prostredie. Na druhej strane ale sťažuje vymáhanie splnenia povinností orgánov verejnej správy spojených s oprávneniami verejného ochrancu práv.

Konkrétne napríklad, v zmysle zákona o verejnom ochrancovi práv, má dopytovaný orgán verejnej správy povinnosť zaslať svoje stanovisko verejnému ochrancovi práv v lehote do 20 dní odo dňa doručenia jeho žiadosti.⁷¹ Ak si však dopytovaný orgán svoju povinnosť nesplní, má VOP veľmi limitované možnosti ako postupovať. V prípade pandemických opatrení, ktoré sú charakteristické častou obmenou, je kľúčová rýchla reakcia. Upozornenie nadriadeného orgánu a plynutie ďalšej lehoty preto nie je v danej situácii najvhodnejším.

K dispozícii sú samozrejme aj písomné a telefonické urgencie, ani tie však nemusia zabezpečiť želaný výsledok. Praktické problémy vznikali napríklad pri komunikácii s Úradom verejného zdravotníctva. Vzhľadom na extrémnu vyťaženosť ÚVZ v boji s pandemiou bolo mimoriadne zložité domôcť sa stanoviska úradu v rozumnom časovom horizonte. Tieto stanoviská sú v spojení s absenciou dôvodových správ, alebo iných prípravných materiálov k vyhláškam ÚVZ, prakticky jediným oficiálnym zdrojom informácií o dôvodoch prijatia noriem a o sledovaných cieľoch normotvorby úradu.

Výhoda do istej miery neformálneho postupu VOP v bežných časoch, ktorý kultivuje právne a spoločenské prostredie, sa v krízových časoch do istej

⁶⁸ Uznesenie ÚS SR z predbežného prerokovania návrhu sp. zn. PL. ÚS 10/2021, para. 18.

⁶⁹ KROPUCH I.: Miesto verejného ochrancu práv v systéme orgánov verejnej moci, In: *Postavenie ombudsmana v demokratickom a právnom štáte*, Zborník z medzinárodnej konferencie, Bratislava, Kancelária verejného ochrancu práv, 2004, s. 56.

⁷⁰ CIBULKA Ľ. a kol.: *Ústavné právo Slovenskej republiky (ústavný systém Slovenskej republiky)*, Bratislava, PraF UK, 2014, s. 369.

⁷¹ Ustanovenie §17 ods. 3 zákona o verejnom ochrancovi práv.

miery javí ako nevýhoda, resp. ako slabé miesto efektívneho prieskumu zásahov do základných práv a slobôd.

Ústavný prieskum protipandemických opatrení

Aj keď sú za ochranu ústavnosti zodpovedné všetky orgány verejnej moci, koncentrovaný model kontroly ústavnosti do rozhodujúcej pozície uvádza Ústavný súd SR. Ten však koná *ex offio* len veľmi výnimočne. Preto jeho aktivitu a rozsah prieskumu do veľkej miery formujú subjekty oprávnené zaslať súdu návrh na začatie konania. Inak tomu nie je ani v prípade opatrení prijatých na boj s ochorením COVID-19.

Ústavná úprava predpokladá, že ústavnosť vyhláseného núdzového stavu a naň nadväzujúcich rozhodnutí bude preskúmaná v osobitnom konaní.⁷² S tým je však spojená aj zmena okruhu aktívne legitimovaných subjektov v takomto konaní. Na rozdiel od „bežného“ konania o súlade právnych predpisov je okruh subjektov oprávnených iniciovať konanie o ústavnosti núdzového stavu zúžený len na päťtinu poslancov NR SR, prezidenta, vládu a generálneho prokurátora.⁷³ Keďže núdzový stav vyhlasuje vláda, je veľmi nepravdepodobné, že ten istý subjekt by zároveň inicioval aj konanie, v ktorom sa preskúmava ústavnosť jej rozhodnutia. Fakticky sa preto okruh aktívne legitimovaných subjektov zužuje len na tri.

Verejný ochranca práv sa preto na Ústavný súd SR počas núdzového stavu môže obracať len v prípade namietania opatrení, ktoré by platili aj mimo neho. Vnímame to ako paradox, pretože v situácii núdzového stavu, keď sa v rukách vlády 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, ktorá je k tomu povolaná v bezkrízových časoch.⁷⁴

Znamená to, že akékoľvek pochybnosti o prijatých opatreniach, a to aj v čase núdzového stavu, je verejný ochranca práv oprávnený riešiť len v rámci štandardného konania o súlade právnych predpisov. V prípade vyhlášok ÚVZ, prostredníctvom ktorých dochádza k najrozsiahlejšiemu zásahu do základných práv je však nevyhnutné posúdiť aj to, či tieto vyhlášky nie sú vydávané v nadväznosti na vyhlásenie núdzového stavu.

Autori totiž nabádajú, aby bolo slovné spojenie „rozhodnutie v nadväznosti na vyhlásenie núdzového stavu“ vykladané čo možno najextenzívnejšie. Ako uvádzajú, extenzívny by mal byť výklad „tak z hľadiska obsahu (môže

⁷² Ustanovenie čl. 129, ods. 6 Ústavy SR.

⁷³ Ustanovenie § 189 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov

⁷⁴ KANCELÁRIA VEREJNÉHO OCHRANCU PRÁV: *O menšinách, pandémie i mojich oprávneniach na letnej univerzite*, dostupné online na: <https://www.vop.gov.sk/o-men-inch-pand-mii-i-mojich-opr-vnieniach-na-letnej-univerzite>.

ísť o individuálne právne akty, ako aj normatívne právne akty), ako aj subjektu, ktorý ich vydal, pričom výkladovým vodidlom môže byť výklad pojmu „orgán verejnej moci“ generovaný pri aplikácii článku 127 Ústavy SR (ústavná sťažnosť).“⁷⁵

Sme toho názoru, že vyhlášky ÚVZ môžu spadať do režimu vydania v nadväznosti na vyhlásenie núdzového stavu. Osobitne to platí pre tie vyhlášky, prostredníctvom ktorých ÚVZ vykonáva svoje právomoci uplatniteľné len počas krízovej situácie.⁷⁶ V takomto prípade by malo ísť o rozhodnutie vydané v nadväznosti na vyhlásený núdzový stav a preskúmateľné len v osobitnom konaní podľa čl. 129 ods. 6 ústavy.

Aj preto VOP využil jednu z najvýznamnejších právomocí, ktorou je návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov. Z princípov demokratického a právneho štátu vychádza zákaz demonštratívneho (vopred neurčitého) výpočtu kompetencií orgánov výkonnej moci či ukladania povinností bez jasného a určitého zákonného základu. Niektoré ustanovenia týkajúce sa právomocí ÚVZ podľa zákonnej úpravy *de lege lata* však tieto požiadavky nenapĺňajú a *de facto* umožňujú ÚVZ prijať akékoľvek opatrenie, pri splnení jedinej požiadavky, a to, že ide o stav ohrozenia verejného zdravia. Súčasne ide o kompetenciu, ktorá nie je pod efektívnym dohľadom súdnych orgánov.⁷⁷

Tieto skutočnosti dostatočne odôvodňujú existenciu možného nesúladu niektorých ustanovení zákona o ochrane verejného zdravia s Ústavou a možné ohrozenie základných práv a slobôd fyzických a právnických osôb. V iniciovanom konaní o súlade právnych predpisov pred ÚS SR, bol tento návrh na predbežnom prerokovaní prijatý na ďalšie konanie.⁷⁸

Záver⁷⁹

Ako uviedla Európska komisia vo svojej správe o stave právneho štátu, „Verejná ochrankyňa práv [...] zohrávala počas pandémie aktívnu úlohu pri ochrane základných práv občanov. [Zistila], že došlo k porušeniam vo viacerých oblastiach. Ide napríklad o štátom nariadenú karanténu osôb po

⁷⁵ MACEJKOVÁ I., BÁRÁNY E., BARICOVÁ J., FIAČAN I., HOLLÄNDER P. SVÁK, J. a kol.: *Zákon o Ústavnom súde Slovenskej republiky – Komentár*, Bratislava, C. H. Beck, 2020, s. 1332; ĽALÍK M., ĽALÍK T.: *Zákon o Ústavnom súde Slovenskej republiky – Komentár*, Bratislava, Wolters Kluwer, 2019, s. 541.

⁷⁶ Krízovou situáciou sa na účely zákona o ochrane verejného zdravia podľa ustanovenia § 4 ods. 1, písm. g) rozumie výnimočný stav, núdzový stav a mimoriadna situácia.

⁷⁷ Správa o činnosti verejného ochrancu práv za obdobie roka 2020, s. 69-70.

⁷⁸ Uznesenie ÚS SR z predbežného prerokovania sp. zn. PL. ÚS 4/2021.

⁷⁹ Tento príspevok bol dokončený v rámci projektu: Univerzitný vedecký park Univerzity Komenského v Bratislave ITMS: 26240220086.

návrate zo zahraničia, izoláciu niektorých celých rómskych osád a obmedzenia prístupu k zdravotnej starostlivosti a práva na vzdelanie.“⁸⁰

Rovnako aj Benátska komisia vo svojej správe 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.⁸¹

Domnievame sa, že súčasná právna úprava kompetencie verejného ochrancu práv v čase vyhláseného núdzového stavu značne limituje. Tým sa jeho možnosti ochrany základných práv v čase pandémie zužujú a oslabuje sa jedna z brzd limitujúca uvoľňovanie reťazí deľby moci v prospech výkonnej moci.

Kontaktné údaje

Prof. JUDr. Mária Patakyová, PhD.
sekretariat@vop.gov.slk
Kancelária verejného ochrancu práv
Grosslingová 35
811 09 Bratislava – Staré Mesto
Slovenská republika

⁸⁰ Správa Európskej komisie o právnom štáte 2020 č. SWD (2020) 324 zo dňa 30.09.2020, kapitola o situácii v oblasti právneho štátu na Slovensku, s. 26.

⁸¹ 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.

Ústavně-právní limity omezování lidských práv a svobod při řešení krizových stavů

Constitutional-legal limits on the restriction of human rights and freedoms when dealing with crisis situations

*Prof. et Doc. JUDr. Karel Klíma, CSc., dr. hab.
Metropolitní universita Praha*

Abstrakt:

Celosvětová epidemie COVIDu vyvolala rozsáhlý počet organizačních a právních opatření přijímaných orgány výkonné moci. Tato opatření většinou hrubým způsobem omezila lidská práva a svobody a celkově lidskou integritu. Tím způsobem zasáhla ústavou zaručená základní lidská práva a ohrozila tak řadu ústavních principů. Vážným problémem byla především absence odůvodnění v rozhodnutích výkonné moci. Je třeba tak zhodnotit tuto vládní a ministerskou praxi a nastavit určitá nová legislativní kritéria pro aplikaci legislativních opatření v souvislosti s dalším řešením vývoje COVIDu v demokratických státech. Jednou z těchto cest je novelizace tzv. krizové legislativy ale také právní samotestování orgánů výkonné moci před vydáním takového rozhodnutí.

Abstract:

The World epidemic expansion of s.c. COVID initiated very large number of organisational and legal solutions realised by the executive bodies. This solutions have limited in majority by the modes very problematic the aerea of human rights and freedoms and human integrity. The solutions also have limited, by this way, by the constitution guaranted of human rights and also moderated of constitutional principles. As a very important problem connected with problematic solutions is it the absence of justification of solutions used by the executive power. It is necessary to evaluated this activity of the executive power and to found some of new criteria in the context to next eventual evolution of COVID in democratic states. One of propositions is it no only new legal regulation, bud also s.c. legal auto-testing (audit) used by the state executive power before an acceptance of the solution.

Klíčová slova: *epidemie – COVID, omezení lidských práv, odůvodnění opatření, krizová legislativa,*

Key Words: *COVID-epidemic, limitation of Human Rights, justification of solutions, legislation in crisis*

Úvodem

Okamžitá a naprosto (dosud úplně) nezastavitelná světová akcelerace pandemie covidu z přelomu let 2019 a 2020, s další intenzitou v první polovině roku 2021, která navíc již čítá čtyři tzv. „vlny“, včetně řady tzv. mutací, navíc i v očekávání další periody, uvedla do aktivní krizové činnosti vlády zřejmě všech států světa bez rozlišení systémů co do formy vládnutí (režimů demokratických a jiných). Akcelerace multifunkčních restrikcí výkonné moci s cílem nákazu plošně zastavit vyvolala neuzavřené množství typů omezení a zásahů vůči obyvatelstvu, a to co do prostoru, regionů, měst, obcí, atd. Tato omezení, zákazy či příkazy vesměs zasahovaly a mohou i v budoucnosti zasahovat do všech oblastí lidských práv a svobod možno říci prakticky celého (demokratickými) ústavami garantovaného katalogu základních lidských práv a svobod.⁸² Akcelerací covidu bylo obyvatelstvo stejně jako vlády takovým způsobem překvapeno, že všeobecná očekávání od vlád nejen států demokratických vedla k rozsáhlé kreativitě organizačně-operativních příkazových a zákazových prostředků zcela devastujících lidско-právní svobodné prostředí. V dosavadním vývoji zejména stabilních demokratických států tak došlo i historicky v ústavní demokracii k bezprecedentní manipulaci s obyvatelstvem, kontrolní represivity výkonných složek, včetně vymahatelnosti těchto opatření nejen prostředky administrativních sankcí, ale i přestupkovou kriminalizací neposlušnosti. V jednotlivých případech (dnes již vícečetných docházelo již k řadě přezkumných rozhodnutí správních soudů.⁸³

Demokratická ústavnost dospěla po II. Světové válce k určitému konceptu řešení krizových situací, tedy nutnosti veřejné správy okamžitě jednat a přitom k zákonné možnosti výkonné moci dočasně vstupovat do lidských práv, omezovat svobody člověka, ukládat povinnosti, atd. Přitom cílem musí být vždy přednostně ochrana životů a také majetku lidí. Výjimečnost pandemie (shrnující specifikace viz níže) založená na celosvětové virové akceleraci covidu vedla k tomu, že orgány veřejné správy na celém světě přistoupily k mnohočetným antikontaktním opatřením, které ve shrnujícím pojetí vedly k určitému, ale často i razantnímu pozastavení kontaktního, především shromažďovacího, školního, sportovního, volnočasového, atd. chování lidí. Razance těchto opatření vedla také k přijímání karanténních,

⁸² K tomu autor komparativně přehledně in: KLÍMA, K. *Ústavní právo srovnávací*. Praha, Metropolitan University Prague Press, Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 111 a násl.

⁸³ Vzhledem k tomu, že různé typy opatření většinou přijímalo Ministerstvo zdravotnictví České republiky, o kasačních žalobách rozhodoval prvoinstančně Městský soud v Praze.

separačních a dalších opatření, včetně omezování zcela soukromoprávních rodinných vztahů. Závislost operativních opatření na poznacích virologicko-zdravotního charakteru přenesla těžiště rozhodování veřejné správy do opatření typu „zásahové prevence“ s cílem zastavit pandemii a nikoliv, jak tomu bývá u krizových stavů katastrofického charakteru (výbuchy, terorismus, povodně, tornáda, zemětřesení, dopravní havárie, atd.), jež mají navíc často místní či jinak prostorově omezený charakter.⁸⁴ Vývoj pandemie tak postavil nové otázky pro řešení vztahu ochrany životů a odpovědnosti veřejné moci za respektování ústavních mezí přijímaných opatření výkonnou mocí.⁸⁵

2. Dosavadní uznávaná krizová koncepce zásahů státu z hlediska lidských práv a svobod

Vývoj demokratických systémů po II. Světové válce byl výrazně ovlivněn vznikem mezinárodních lidsko-právních organizací, Všeobecnou deklarací lidských práv OSN a v Evropě pak systémem Rady Evropy, který rozhoduje na základě Evropské úmluvy o lidských právech a základních svobodách. Tím také byla nastavena zcela nová pravidla pro chování (jednání, rozhodování, omezování, sankcionování, apod.) člověka ze strany státní moci.⁸⁶ V tom smyslu se také v Evropě začala kultivovat koncepce právního státu a především zákonná podmíněnost vstupu státu do lidských práv v aplikaci na jednotlivé právní incidenty. Vývoj ústavnosti tak musel dospět k různým ústavně založeným řešením, kdy jednotlivé státy umožňují státní moci potencionálně i prakticko-operativně zasahovat.⁸⁷ Součástí konceptu je záruka přezkoumatelnosti těchto opatření v konceptu práva na spravedlivý proces. Každopádně, je zvláštní právní úprava řešení krizových stavů natolik vybočující svými potencionálními opatřeními výkonné moci,

84 Dějiny mimořádných opatření sahají daleko do Starověku, píše R. Suchánek, když odkazuje na rozhodování (diktátorskou) činnost římského *Senatus consultum maxumum*, již v mimořádných situacích nahrazovali rozhodování lidového shromáždění, k tomu srov. R. Suchánek, v příspěvku „Nouzové zákonodárství“, in: Pavlíček, V. et al. *Bezpečnost České republiky a potřeba ústavních změn*. Praha: Univerzita Karlova, 2004, s. 29.

85 Vedle vojenských (obrných) důvodů, zatím česká právní úprava kromě těchto krizových situací sice počítala i s důvody „civilního“ charakteru ale moderní ústavnost, již přičítané světu rozvoji po II. Světové válce, nejenže neznala, ale si ani (lidská světová) společnost nepřipouštěla situaci pandemického charakteru. K dosavadnímu „předpandemickému“ pojetí řešení krizových stavů viz autor v kapitole „Ústavní funkce řešení krizových stavů“, in: KLÍMA, K. *O právu ústavním*. Praha: Wolters Kluwer, ČR, 2012, s. 139 a násl.

86 K tomu autor in: *Ústavní právo srovnávací*, s. 129 a násl.

87 Přehledně například V. Jirásková v příspěvku „Mimořádné stavy v ústavách zemí střední a východní Evropy (srovnávací pohled)“, in: *Bezpečnost České republiky*, tamtéž, s. 313 a násl.

že ovlivňuje zejména v celostátním měřítku jak dělbu moci významnou dominancí moci výkonné, tak i skutečný rozsah svobody člověka rozsahem a intenzitou zásahů.

Tzv. krizové stavy mají z hlediska veřejné správy zákonné možnosti, postupy a řešení jak následného tak preventivního charakteru. Právním východiskem v České republice je ústavní zákon o bezpečnosti ČR, jakož i několik tyto ústavní základy konkretizujících dalších tzv. krizových zákonů.⁸⁸ V souvislosti se zkušenostmi ze šíření Covidu je třeba tento vývoj považovat za mimořádnou krizovou situaci a v tom smyslu do oblasti protikrizových situací lze zařadit také zákony zdravotnicko-organizačního charakteru, zejména zákon o péči o zdraví lidu, zákon o poskytování zdravotnických služeb, zákon tzv. pandemický, atd. (komentáře viz níže).

Standardní legislativa evropských demokratických států počítá s fakticitou různých typů situací a tudíž i ohrožení, přičemž rozlišuje krizové situace vnější a vnitřní. Konkrétněji pak jako: a) ohrožení suverenity státu z vnějšku, b) terorismus (vnější i vnitřní), c) přírodní katastrofy (jakéhokoliv rozsahu a druhu), coby povodně, zemětřesení, požáry, *tsunami*, sesuvy půdy, větrné smrště, přívaly deště, tornáda, atd., d) průmyslové havárie, nehody a jiná ohrožení způsobená člověkem, e) ohrožení typu zdravotního, zejména zdravotně záchranného, hygienického, či epidemiologického charakteru. Vzhledem k obvykle k okamžitému, překvapivému a hlavně devastujícímu charakteru těchto situací nastupuje objektivní záchranná a zásahová odpovědnost zejména veřejné správy v krizových stavech. Katastrofa zpravidla vyžaduje okamžitou, koordinovanou, odbornou a rozsáhlou pomoc integrovaného, profesionálního charakteru, včetně spontánní občanské pomoci, jakož i rozsáhlé hmotné, finanční, technické, personální, atd. prostředky. Přitom veřejná správa musí dodržovat řadu zásad, jako jsou: proporcionalita rozhodnutí, důvodnost rozhodnutí, dočasnost opatření, legalita opatření, nediskriminace užití opatření, atd.⁸⁹

Funkce státu v krizových stavech má sice zvláštní charakter, nicméně patří do oblasti služeb veřejného zájmu, tedy situace, kdy veřejnost očekává pomoc ze strany státu a celé veřejné správy. Z hlediska činnosti veřejné moci má pak tato pomoc charakter převážně operativně organizační, tudíž váže především aparát celé státní správy a územní samosprávy, a to jak centrální, tak v krajích a obcích. Klíčovou úlohu při řešení krizových stavů

⁸⁸ Zejména pak č. 239/ 2000 Sb., o krizovém záchranném systému, v platném znění, respektive zákon č. 240 /2000 Sb., o krizovém řízení, v platném znění.

⁸⁹ K tomu autor, in: KLÍMA, K. Ústava a demokracie v nouzových stavech a mimořádných situacích, in: BLAHOŽ, J., (ed.) *Právní politika boje proti terorismu a demokracie: otevřená otázka*. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2007, s. 68.

mají tak složky výkonné moci: vláda, ministerstva, složky vnější a vnitřní bezpečnosti (armáda, policie, hasiči), integrovaný záchranný systém, orgány územní samosprávy, a zdravotnická zařízení všeho druhu (státní i nestátní). Hlavním objektem ochrany v krizových stavech jsou: a) ochrana svrchovanosti státu, b) ochrana životů a zdraví, c) ochrana majetku a všech hmotných hodnot, d) ochrana přírody a životního prostředí. Zákonný charakter opatření a zásahů státní správy garantuje tu zásadu, že i pro řešení krizových stavů platí, že stát může rozhodovat a tudíž i zasahovat do lidských práv a svobod pouze na základě zákonem mu umožněných opatření. Může tedy i určovat povinnost ke konání i zdržení se určitých činností, přičemž i zde platí možnost přezkumu rozhodnutí státních orgánů správním soudem. Je třeba totiž zajistit nejen požadavek spravedlnosti, ale i kontrolního dohledu nad veřejnou mocí.⁹⁰

3. Zásahová a omezovací kreativita opatření výkonné moci a jejich možná typologie

Pandemická situace v aktuálním prostředí propojenosti zemí na kontinentech i mezi kontinenty v celém světě je založena především na některých extrémních virologických zvláštěnostech COVIDU. Samozřejmě, z hlediska současnosti je třeba brát v úvahu i objektivně zcela perfektně dosaženou komunikační vztahovou mobilitu a pohyb lidí na kontinentech a mezi kontinenty. Pandemie tak ohrožuje lidstvo, zdraví člověka a život planety v neurčitelném a nepředvídatelném množství. Může mít charakter různého lokálního, komunitního, vnitro-územního i vnějšího charakteru. Vyvolává nutnost zásahů následných i preventivních, a to s důrazem na hledání takového operativního efektu s cílem zabránit šíření, respektive jej zastavit. Šíření je často virově zákeřné, teritoriálně agresivní s různým stupněm subjektivní osobní ohrožitelnosti.

Vývoj pandemické situace především ukázal, že zákonná zdravotnická opatření odpovídající platné legislativní situaci sice umožňovala zásahy více méně individuálního charakteru (karanténní izolace nakažené osoby), či vymezeně lokálního charakteru (karanténní uzavření města či místa, atd.), ale naprosto neřešila pandemickou výbušnost a expanzi kontinentální a světovou.⁹¹

K posouzení charakteru a legality opatření výkonné moci je samozřejmě

⁹⁰ K tomu P. Mates v článku „K některým otázkám ochrany soukromí v souvislosti se zajišťováním bezpečnosti ve správním právu“, in: *Bezpečnost České republiky a potřeba ústavních změn ...* tamtéž, s. 157.

⁹¹ Příslušný český zákon tak „lakonicky“ zakládá následující karanténní opatření: karanténu, lékařský dohled, zvýšený zdravotnický dozor.

nutné stanovit kvalifikační a indikační kritéria pro mnohočetné druhy opatření, příkazů a zákazů, atd., které státy přijímaly? Zvláštností pandemie byla skutečnost, že se šířila „zvnějšku“ států, včetně „dovozu“ vlastními občany, což si vyžádalo celoplošné řešení, založené na několika razantních omezovacích opatřeních. Jako rozřazovací audit různých restrikcí je možné druhově pojmenovat:

1. restrikce plošné, a to zejména jako různorodá omezení volného pohybu osob (zákaz vycházení, omezení pohybu mezi okresy, karanténa ze stykového podezření, zákaz vzdalování se z bydliště více než x metrů, apod),

2. restrikce antisdužovací a jinak antikontaktní (zákaz nebo omezení různých typů sdružování), zejména jako:

- zákaz sdružování na veřejných prostranstvích, při svatbách, pohřbech, při jiných církevních službách,

- uzavření škol všeho druhu,

- uzavření restaurací, kaváren, klubů, hotelů, penzionů,

- uzavření kin, divadel, muzeí, koncertů, a zákaz jakýchkoliv dalších kulturních akcí,

- uzavření sportovních podniků všeho druhu (na stadionech i v terénu), včetně zákazu tréninků,

- uzavření zooparků,

3. restrikce plošně antikontaktní osobní:

- uzavření maloobchodního prodeje, osobních služeb (kadeřnictví, holičství, masáže), kancelářsky kontaktních služeb,

- omezení úřední komunikace s veřejností (přepážkové či jiné), omezení principu veřejnosti soudního jednání, atd.

4. uzavření nebo omezení návštěvnosti nemocnic, domů pečovatelské služby, jiných ústavů, jakož i věznic,

5. zásahy osobně příkazové jako nutnost nošení roušek v mnohočetných a různorodých situacích potenciálního nutně kontaktního charakteru (zejména charakteru místností v budovách).⁹²

4. Možné dopady zákonných karanténních opatření na základní lidská práva a svobody všeho druhu

⁹² Zůstává samozřejmě paradoxem, že sice potravinové supermarkety zůstaly jako výjimka otevřeny (s nutností nošení roušky), ale jakékoliv malé potravinové prodejny byly uzavřeny, přestože srovnatelné riziko šíření nákazy v nich bylo srovnatelně nižší (při možném nařízeném individuálním prodeji). J. Kysela v tom smyslu v komentáři k Ústavnímu zákonu o bezpečnosti ČR upozorňoval na zákaz privilegizace a diskriminace, viz k tomu in: KLÍMA, K. et al. *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Vydavatelství Aleš Čeněk, 2005, s. 576.

Zvláštnosti a rizika preventivních antiepidemických opatření z hlediska jejich právního charakteru spočívají především v tom, že mají charakter organizačních účelových zákazů (činností a jednání) nebo příkazů (k činnosti či nečinnosti). Současně také vyvolávají nezbytnost kontrolních, sankčních i represivních postupů veřejné moci. To, co je však z pohledu ústavních kautel nejvážnější je skutečnost, že vesměs přímo dopadají na ústavně garantovaná práva rozsahově i intenzitou zcela intenzivním způsobem. Listina základních práv a svobod totiž upravuje v souladu s mezinárodními smlouvami katalog tzv. přirozených práv počínaje právem na život a s tím také spjatých osobních svobod člověka, zejména nedotknutelnosti soukromí, rodiny, pohybu, pobytu, ale také frekvence volného přemístování, soukromých shromáždění, návštěv kulturních, sportovních a jiných společenských podniků, atd.⁹³ Listina také upravuje politické svobody, přičemž karanténní opatření je evidentně účelově limitují (omezují, vyřazují či jinak ovlivňují). Listinou a zákony garantované svobody politického charakteru: shromažďování (demonstrace), volební mechanismus, shromažďovací činnost politických stran či život tisíců různých zejména místních spolků jsou zpravidla zcela paralyzovány (omezení demonstrací či schůzovní činnosti). Karanténní opatření zasahují, resp. limitují v různé intenzitě pracovní poměry (právo na práci) a právo podnikat, jakož i právo na vzdělání, právo na využívání kulturních hodnot, přírody, volno časových aktivit, zejména sportu, atd.

Z výše uvedeného vyplývá určitý zcela evidentní ústavněprávní paradox, a sice: úloha veřejné moci (zde zejména moci výkonné) je na jedné straně povolána (a odpovědná) za plošnou a efektivní ochranu neuzavřeného počtu životů. Čili, v případě pandemie v souvislosti s ochranou zdraví skutečně a apriorně jde o právo na život jako základní hodnotu v systému přirozených lidských práv. Organizačně operativní činnost vládních mocí (vlády, ministerstva zdravotnictví, ministerstva vnitra, případně dalších orgánů veřejné správy) však více či méně razantně prakticky vstoupila do všech základních lidských práv, potažmo všech svobod politických, jakož i většiny práv hospodářských, sociálních a kulturních,⁹⁴ respektive výkon

93 K tomu autor v kapitole „Vymežitelnost osobní svobody jako obecný návod zákonodárci“, kde v souvislosti s výkladem čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, podle něhož „... Každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá“, se konstatuje, že toto ustanovení vylučuje, aby přímý právní základ zákazů a povinností či vynucovaných jednání se nacházel mimo zákon. Viz in: *Komentář k Ústavě a Listině*, tamtéž, s. 948, bod č. 3.

94 Bylo by samozřejmě možné dílčím způsobem ukázat, že některé činnosti lidí nebyly přímo zasaženy – řemeslník, který tvoří doma, stejně tak jako jiné v zásadě „domácí“

těchto práv více či méně ztížila. Tudiž, takovýto kolosální zásah do lidsko-právní ústavnosti v zásadě celosvětově v mírových podmínkách nemá historickou paralelu. Je tedy naprosto nezbytné, aby demokratické státy měly připravený i do budoucna určitý funkční koncept řešení, který v každé možné krizové situaci tohoto (řekněme i pokračovacího virového) druhu bude schopen práva lidí chránit a zajistí i ústavní seberestrikci zejména výkonné moci.

5. Dilemata veřejné správy při rozhodování a nařizování protiepidemiologických opatření

Objektivně nevýhodná situace veřejné správy v souvislosti s vyhodnocováním mimořádných situací a s rozhodováním o potenciálních zásazích veřejné moci spočívá v tom, že nejen katastrofy, ale ani epidemie v zásadě nelze předvídat ani časově, ani co do charakteru a intenzity. I řešení může mít vícedenní či dlouhodobější charakter. Pro „psané“ právo, které má v tradičních podmínkách evropsko-kontinentální kultury nastavit pravidla veřejné správy co do pravomocí a působností státních orgánů, se tak vytváří určité dilema v nemožnosti zákonem „vybavit“ dostatečně konkrétní věcnou působností příslušné orgány veřejné správy. Ukázalo se totiž, že právě protiepidemiologická opatření závisejí na užití různých operativně organizačních prostředků, které se tak namnoze stávají účelovými „pokusy“ odborných orgánů zdravotní hygieny předejít kontaktnímu šíření viru. Lze samozřejmě tuto „kreativní“ činnost podřadit pod tzv. správní uvážení orgánu veřejné správy – v aktuální situaci vlády, ministra, hlavní hygieničky, krajské hygienické stanice, rady obce, starosty, policisty, atd.

Vzhledem k tomu, že tzv. správní uvážení vyžaduje zákonný základ k úvahám úřadu, zásadní dilema spočívá v tom, jak zejména preventivní omezovací opatření podřadit pod zákonnou úpravu, když dokonce „není“ nejen přímo ale ani nepřímo opatření zakotveno (extrémní příklady protipandemických opatření: celorepublikový zákaz překračování hranic okresů, zákaz setkávání se více než x osob včetně rodin a příbuzných, plošné uzavření maloobchodu a poskytování individuálních služeb, limitace počtu lidí na stavbách, pohřbech, na kulturních a sportovních akcích, atd.)⁹⁵

profese, výkon některých práv byl organizačně modifikován (například výuka ve školách systémem „home office“), atd.

95 Dovoleno tzv. „hmaty, chvaty....“ nebo „užití zbraně“ podle zákona o Policii coby zákonem možná „donucovací opatření“, nebo užití tzv. medikamentózních prostředků ke zklidnění sobě i jiným nebezpečného agresivního jedince coby prostředky „omezovací“ (podle zákona o poskytování zdravotnických služeb) jsou značně mnohdy závislé na fyzických a úvahových schopnostech úředně zasahujícího a nemohou vyloučit ani nechtěná zranění, když objekt zásahu ohrožuje život zasahujících.

Pandemická situace tak otevřela zásadní problém v otázce možného širšího chápání úřední diskrece tak, aby, když zákony nepředvídají a objektivně nemohou dostatečně konkrétně a věcně předvídat, zakládat a umožňovat přijímání opatření, aby správní (úřední) uvážení bylo podřaditelné pod obecné zákonné principy (například odůvodnitelnost a odůvodnění přijatého opatření) a také respektovat ústavní kautely (například v tom, že opatření nesmějí „vyprazdňovat“ ústavně garantované právo).⁹⁶ Správní uvažování při přijímání antipandemických opatření je možné podřadit také pod tzv. preventivnímu testování, které by bylo součástí nezbytného odůvodnění každého opatření (viz níže).

Určité dilema spjaté se zvláštnostmi antipandemických opatření spočívá v kontrolovatelnosti veřejné správy (výkonné moci) v souvislosti s přijímáním opatření a samozřejmě i s jejich efektivitou, a nakonec i s jejich dopadem na lidská práva. Vzhledem k tomu, že v tomto konceptu se soustředíme na kreativitu výkonné složky státní moci a v období dosavadního běhu a vývoje pandemie (cca 1,5 roku), vesměs ve všech státech se jednalo nejčastěji o akční kreativitu centrálních orgánů, tedy vlád a ministerstev. Nastupuje tak ústavní možnost kontrolovatelnosti přijímaných opatření jak ze dvou „stran“ ústavní dělby moci, a sice 1. kontroly parlamentní, a 2) kontroly soudní, tak i (3.) možnost kontroly politické a občanské.

Ad 1. Nezastupitelná role parlamentní kontroly spočívající v transparentním a kritickém projednávání vládní politiky jak v plénu, tak ve výborech či komisích je výhodná v tom, že je schopna, okamžitě reagovat. Problém však spočívá v tom, že zpravidla aplikaci opatření „nezastaví“, nicméně jednací situace (v rámci schůzí Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR) ukázala, že ji může dílčím způsobem nejen monitorovat, ale i korigovat.

Ad 2. Koncept soudní kontroly je v České republice založen na následnosti přezkumných rozhodnutí soudní moci na základě předchozího správního „incidentu“, a to na užití kasační žaloby, posléze kasační stížnosti, případně pak stížnosti ústavní. Časové limity zásahů soudní moci činěné takto *post factum* tak podstatně limitují efektivitu soudní kontroly. Dlouhodobost a zjevná blížká „neukončitelnost“ pandemie však zakládá zvýšenou naději směrem k precedenčnímu právu správního soudnictví, případně i ústavního soudnictví.⁹⁷

96 V. Sládeček pod správním uvážením chápe jako „správní normou dovolené (zákonné meze“) samostatné uvažování orgánu (úřední osoby) o variantách řešení při rozhodování konkrétního případu, k tomu in: SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání, Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 142 a násl.

97 Z dosavadní (prvostupňové) judikatury Městského soudu v Praze (monitorováno do konce tzv. 3. vlny pandemie, cca do konce května 2021) vyplynulo zejména jako velmi

Ad 3. V souvislosti s možností občanské kontroly přijímaných opatření byla sice relativně limitována shromažďovací aktivita obyvatelstva, ale určitý počet demonstrací protestního charakteru se při omezení počtu účastníků a striktní bezpečnostní kontrole uskutečnil.

6. Objektivní limity zásahů výkonné moci jako konečná ústavní bariéra antiepidemických zásahů

Ústavněprávní doktrína ochrany lidských práv a svobod je současně nastavena jak principiálním konceptem systému Rady Evropy v precedenční moderaci Evropského soudu pro lidská práva tak koncepty psaných ústav, v České republice zejména Listinou základních práv a svobod. V souvislosti se zde posuzovanými otázkami tak vedle již pojednávaného principu „zákazu vyprázdnitelnosti základních lidských práv“,⁹⁸ lze přistoupit ještě k dalším objektivně limitačním ústavním kautelám, jako jsou: 1) ukládání povinností pouze na základě zákona, 2. proporcionalita přijímaného opatření a jeho přímý vztah k předvídanému efektu, 3. zákaz svévole orgánu veřejné správy.

Ad 1. Týká se zejména těch opatření, kdy fyzické osobě nebo firmě je opatřením ukládáno jisté chování, je veřejnou správou kontrolováno, vymáháno, případně i sankcionováno.

Ad 2. Tzv. proporcionalita neboli přiměřenost opatření je založena zpravidla na možnosti (a nutnosti) veřejné správy vybrat z více legálních opatření to, které svojí intenzitou odpovídá zamýšlenému efektu.

Ad 3. Jakékoliv přesahy, excesy a vybočení z těchto zásad pak mohou svědčit i naplnění tzv. svévole v činnosti veřejné správy (vysvětlení principu: orgán veřejné správy má sice zákonnou legitimaci opatření přijmout, ale jeho charakter či intenzita byly neúměrné efektu).

7. Ústavněprávní testování jako možná limitační prevence excesů výkonné moci

Nepochybně zůstává ústavně klíčovou podmínkou zásada legitimacy a legality jakýchkoliv přijatých opatření. Aktuální aspekt legitimacy je přitom do značné míry ovlivněn předechozí účelovostí rozhodování Poslanecké sněmovny o nouzových stavech a tím i jakéhosi „otevřeného“ mandátu pro vládu (potažmo ministerstvo zdravotnictví, hlavní hygieničku, atd.) Účelové

časté pochybení „ministrských“ opatření absencí konkrétního odůvodnění důvodu určitého opatření a jeho předvídaného efektu (v příčinné souvislosti s opatřením).

⁹⁸ K otázce vztahu „zákonného omezení“ lidských práv a smyslu, respektive podstaty lidského práva viz autor in: KLÍMA, K. *Listina a její realizace v systému veřejného a nového soukromého práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 17 a násl.

vyhlašování tzv. nouzových stavů je tak třeba do budoucnosti zcela vyloučit. Aktuální aspekt legality přijímaných opatření *pro futuro* je zjevně závislý na zcela nové právní úpravě (zcela zásadní novelizaci) krizového (nebo pandemického) zákona *de lege ferenda*, který by reagoval na dosavadní legislativní zkušenosti a zejména na určitý právní chaos či absenci účinných právních prostředků. Každopádně, novelizovaná právní úprava musí striktně dodržet ústavně právní kritérium „zákazu vyprazdňování ústavou zaručovaného práva“.⁹⁹ O požadavku důsledného odůvodňování opatření již není pochyb a dispozice dávají již nespočetná rozhodnutí správních soudů.

Z dosavadní evropsko-konvenční (ESLP) i ústavně soudní judikatury se však jako účinná prevence k zachování legality a ústavnosti budoucího postupu státní moci a zejména moci výkonné ukazují jako efektivní tzv. testy.¹⁰⁰ Jedná se o uznávaný judikatorně-kreativní požadavek (princip, zásadu, hypotézu, kritérium), zpravidla nastavený ve více konkrétních komponentech (rozumí se – otázkách), jež se vztahují k určitému takto hodnocenému opatření výkonné moci (případně i zákonodárné). V souvislosti s jurisdikčními „audity“, potažmo s precedenčním efektem v minulosti soudně napadených rozhodnutí orgánů veřejné správy se takto jako efektivní respektují testy:

- a) racionality (správnosti, účelnosti, rozumnosti),
- b) proporcionality (ve spojení se zákazem svévole a odůvodnitelné intenzity)
- c) časově nezbytné ukončitelnosti opatření,
- d) rozumně omezené a zdůvodnitelné prostorové lokalizace rozhodnutí.
- e) nediskriminace a nepřivilegizace způsobené rozhodnutím.

8. Ústavní rámec možných povinných vakcinačních opatření

Věrohodná naděje vlád a určitě výrazné části veřejnosti ve vakcinaci staví samozřejmě otázku, zda lze antikovidovou vakcinaci občanům uložit na základě zákona, případně se zdravotně doloženými výjimkami. Je třeba přitom především konstatovat, že se při tomto uvažování střetávají dvě

⁹⁹ Z hlediska rozsahu a intenzity vládou a ministerstvem přijatých opatření v období únor až duben 2021 týkajících se ústavně garantované svobody pohybu v České republice je možné konstatovat, že k „vyprázdňování“ této ústavní svobody přímo i nepřímo došlo (intenzivně s cílem minimalizovat cestovní pohyb souvislosti s blížícími se velikonočními).

¹⁰⁰ K tomu autor v přílohové dílčí studii „Modernizace ústavnosti – testování ústavnosti jako základ výkladu a aplikace ústavních norem“, in: *Ústavní právo srovnávací*, tamtéž s. 236 a násl.

ústavněprávní hodnoty, a sice (1) právo na život, které je klíčovým základním lidským právem a je s ním spojena exkluzivita rozhodování každé fyzické osoby (rodiče ve vztahu k neplnoletým) o vlastním zdraví a nezbytného souhlasu s jakýmkoliv zejména preventivním zásahem do této sféry. Vakcinace je v současné době (i ve světě) oficiální vládní politikou a nepochybně typem (2) veřejného zájmu preventivního typu, který směřuje plošným způsobem k ochraně životů (a řekněme, že výrazná část společnosti toto řešení přijímá). Ústavní právo zná zásadu poměrování dvou a více ústavněprávních hodnot v situacích, kdy se osobní zájem dostane do rozporu se společenským. S ohledem na jednoznačný ústavní důraz na ochranu individualizovaného přirozeného lidského práva na život v jeho ústavním komplexu je tato ústavní hodnota zcela prioritní a jakákoliv povinná plošná preventivní akce státu by byla zjevně a extrémně protiústavní.¹⁰¹

Nelze však vyloučit povinnou vakcinaci osob v určitých službách, povoláních a zaměstnáních. Smluvní a dobrovolný vstup do určitých pozic je takto vždy spojen s tím, že člověk je seznámen s riziky profese a zaměstnavatel je povinen poskytnout veškeré ochranné prostředky, včetně zdravotních (a to i charakteru protivirového). Mnohdy na tom závisí i funkčnost systému veřejných služeb jako takových (zdravotní služby, armáda, policie, hasiči, letecká doprava, expertní výjezdy do zahraničí, diplomatická služba, atd.)¹⁰² Jinak postavena však může být otázka při uplatňování práva na práci v souvislosti se smluvními podmínkami vstupu do soukromých firem, tedy pozic nestátního charakteru. Samozřejmě, že je takto zásadním problémem ústavní zásada rovnosti práv a zákazu diskriminace.

9. Aktualizovaný koncept řešení ústavní konformity operativních opatření výkonné moci

Pandemická situace postavila vesměs všechny státy k řešení, které spočívalo (a bude spočívat) v očekávání účinných opatření ze strany výkonné moci. Tato skutečnost jednoznačně i potenciálně zdůrazňuje její úlohu a výkonná moc, zejména vláda, ministerstva, případně pořádkové složky mohou (a také se stalo) nabývat v této situaci dominantní pozice. Parlamentní kontrola a

¹⁰¹ Per analogiam - zejména s lékaři pacientovi doporučenými (a mnohdy životně zcela nezbytnými) operativními zákroky musí fyzická osoba podpisem potvrdit tzv. „informativní souhlas“.

¹⁰² Jedna z prvních aktuálních informací z 27. 7. 2021 – francouzský parlament jako jeden z prvních uzákonil povinnou vakcinaci zdravotníků (přičemž konkrétní „odmítači“ mohou být „postaveni mimo službu“, včetně platových restrikcí).

také přezkum soudní zůstávají svým vstupem v pozici následné (kontrolní, přezkumné), jak již řečeno. Tato skutečnost je schopna dočasně (a v případě řešení pandemie a jejího dlouhého trvání) měnit dělbu moci *de facto*. Tato časově neuzavřená očekávání *pro futuro* by však měla být vymezena určitým konceptem limitovaného a také sebekontrolního chování vládní moci. Tento koncept s jeho požadavky by byl schopen vymezovat určitý algoritmus jejího rozhodování, a tudíž vylučovat nejen budoucí excesy, ale i nastavit kritéria případného soudního přezkumu sporů, které by individuálně byly legitimně a potenciálně vyvolávány.¹⁰³

Výše uvedené úvahy tak dovolují jisté „technologické“ shrnutí pro možný algoritmus postupu státní moci (tedy především zákonodárné a výkonné) k budoucímu antipandemickému rozhodování. Pro rozhodování jakýchkoliv orgánů veřejné správy se takto jeví jako vhodné předběžně posoudit a nastavit koncept možného užití různých operativních prostředků v zásadě takto:

1. určit cíl a smysl operativního či zásahového řešení,
2. určit konkrétně uvažované prostředky výkonné moci k předpokládanému užití (řešení),
3. posoudit legitimitu a právní základ těchto prostředků (legalita),
4. předložit přesvědčivé odůvodnění předpokládané efektivity těchto prostředků,
5. posoudit reálné dopady opatření na lidská práva a svobody,
6. posoudit zhodnocení těchto prostředků prostřednictvím testů (jakýsi vlastní „úřední“ znalecký audit).

10. Závěrem

Limitační úlohu ústavních kautel při operativních zásazích výkonné moci do základních lidských práv a svobod, která se významně opírají o judikaturu evropské provenience nelze podceňovat. Přitom není pochyb o tom, že i v souvislosti s postupně se vyvíjejícími se zkušenostmi států zastavit a paralyzovat COVID v budoucnu dávají dostatek návodů k řešení. Jsou také schopny se stát preventivními způsoby, jak ovlivňovat především výkonnou moc aby zbytečně neexpandovala mimo ústavní kautely.

Literatura:

1. KLÍMA, K. *O právu ústavním*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012.

¹⁰³ Z hlediska retropohledu je zde otázkou, do jaké míry selhal především legislativně-právní sekční odbor ministerstva zdravotnictví, případně zda nepodlehli extrémnímu tlaku okamžité situace zoufale politicky hledající organizační opatření k antikontaktním zákazům.

2. KLÍMA, K. a kol. Odpovědnost veřejné moci. Metropolitan University Prague Press, 2013.
3. KLÍMA, K. *Listina a její realizace v systému veřejného a nového soukromého práva*. Praha: Wolters Kluwert, 2014.
4. KLÍMA, K. *Ústavní právo srovnávací*. Praha: Metropolitan University Prague Press, Wolters Kluwer ČR, 2020,

Kontaktné údaje

Prof. et Doc. JUDr. Karel. Klíma, CSc., dr. hab.
karel.klima@mup.cz
Metropolitní univerzita Praha, o.p.s.
Dubečská 900/10
100 00 Praha 10 – Strašnice
Česká republika

Tvorba práva v období pandémie

Creation of Law in the Pandemic Time

*Alexander Brösl*¹⁰⁴

riaditeľ Ústavu teórie práva Gustava Radbrucha UPJŠ v Košiciach

*Ludmila Gajdošíková*¹⁰⁵

vedecká pracovníčka ústavu štátu a práva SAV

Abstrakt

Príspevok sa venuje tvorbe práva v období pandémie. Zaoberá sa najmä legislatívnymi otázkami normotvorby, poukazuje na netradičné postupy zákonodarcu, dodržiavaním pravidiel legislatívneho procesu, poukazuje na niektoré nedostatky pri prijímaní právnych predpisov, ako aj na ústavnoprávne aspekty tvorby práva.

Abstract

The contribution deals with the creation of law in the pandemic time. It concerns first of all the legislative questions of the creations of norms, points out to the untraditional processes of the legislator, focuses on the performance of the rules of the legislative process, mentioning some shortcomings in the adoption of legal prescriptions, the same time underlining the constitutional aspects of the creation of law.

Kľúčové slová

núdzový stav - tvorba práva – zákonodarca - zákon - ústavný zákon- novela ústavy - platnosť a účinnosť právneho predpisu- reforma justície

Key words

the state of emergency - creation of law - legislator - law (statute, act) - constitutional act - amendment of the constitution— validity and effectivity of a prescription - reform of the judiciary

1. Úvod

¹⁰⁴ prof. JUDr. Alexander Brösl, CSc, riaditeľ Ústavu teórie práva Gustava Radbrucha UPJŠ v Košiciach, bývalý sudca Ústavného súdu Slovenskej republiky 2000- 2007 a poradca Ústavného súdu Slovenskej republiky 1993-2000 a 2007-2019

¹⁰⁵ JUDr. Ludmila Gajdošíková, CSc, vedecká pracovníčka ústavu štátu a práva SAV, bývalá sudkyňa Ústavného súdu Slovenskej republiky 2000- 2019.

Príspevok nemá ambíciu poskytnúť komplexnú analýzu tvorby práva v Slovenskej republike počas pandémie. Zameriava sa len na kľúčové otázky, prvky a „novoty“ v tvorbe práva Slovenskej republiky v tomto období.

Aké spoločenské podmienky a aké východiská ovplyvnili tvorbu práva v Slovenskej republike v zásade od začiatku roku 2020 do konca roku 2021?

Celosvetová pandémia, ktorá zachvátila celý svet, Slovenskú republiku nevynímajúc, ovplyvnila život celej spoločnosti, aj fungovanie jednotlivých štátov už začiatkom roka 2020 a trvá až dosiaľ; ovplyvnila vlastne aj celý legislatívny proces, resp. tvorbu práva, tak jej hmotnoprávnu (vecnú, inštitucionálnu, ekonomickú/finančnú), ako aj procedurálnu stránku..

Nemožno nespomenúť, že na začiatku roka 2020 po parlamentných voľbách vo februári 2020 došlo na Slovensku k zásadnej výmene/zmene politických garnitúr. Politickú moc prevzala štvorkoalícia prevažne dovtedy opozičných politických parlamentných strán. Pritom novú politickú vládnucu garnitúru ťažko možno považovať za nováčikov v politike a v parlamente, pretože samotní lídri každej koalíčnej strany (ale aj celý rad zvolených poslancov do Národnej rady Slovenskej republiky vo voľbách v roku 2020) pôsobili aj v minulosti v parlamente, niektorí z nich dokonca aj desať rokov, takže mali skúsenosti s parlamentnou prácou, ale na druhej strane mali minimálne skúsenosti s vládnutím. Ukázalo sa, že zmysluplné využívanie a uplatňovanie politickej moci pri riadení štátu nie je jednoduchou záležitosťou...

Vzhľadom na diametrálne odlišné hodnotové parametre jednotlivých týchto dnes koalíčných politických strán bolo, a stále je, pomerne zložité dosahovanie konsenzu jednotlivých jeho aktérov - reprezentantov koalície¹⁰⁶, čo sa pomerne často a opakovane prejavuje pri riešení konkrétnych problémov. Zrejme toto je a aj bude jednou z čŕt tejto vládnucej koalície počas jej štvorročného vládnutia.

¹⁰⁶ Koalícia funguje na dodržiavaní Koaličnej zmluvy z 21. marca 2020, z ktorej vyplýva, že „žiadna koalíčná strana, resp. koaličné strany nemôžu presadzovať svoje záujmy na úkor inej koalíčnej strany spoločným postupom so stranami opozície. Takýto postup bude považovaný za hrubé porušenie tejto („koaličnej“, pozn.) zmluvy. (bod. 9 dohody). Ďalej z nej vyplýva aj to, že „Členovia Koaličnej rady sa dohodli, že po predchádzajúcom súhlase Koaličnej rady podporia aj taký návrh poslanca alebo skupiny poslancov z politickej strany alebo hnutia odlišného od Koalície, ktorý bude v súlade s PVV a/alebo s hodnotami, záujmami, či politickým, hodnotovým alebo odborným názorom Koaličnej rady“. (bod 10. dohody).

Minimálne skúsenosti z vládnutia, koaličné spory a „prevzatie“ politickej moci v období nastupujúcej a neskôr rozvinutej pandémie COVID 19, ktorú súčasná populácia nielen Európy, ale ani celý svet dosiaľ nepoznali (často sa v tejto súvislosti spomína pandémia španielskej chrípky, ktorá sa začala v roku 1918), ovplyvnila spoločenskú klímu, odkryla sociálne a ekonomické problémy vyžadujúce si operatívne, jasné a jednoznačné riešenia. Spolu s ambíciami novej vlády zásadne zmeniť štátoprávne pomery, smerovanie/orientáciu štátu svojimi reformami, dokonca samotnými aktérmi označovanými v niektorých prípadoch aj revolúciami (napr. daňová a odvodová), toto všetko malo/má vplyv aj na tvorbu práva.

Táto skutočnosť vyúsťuje často do obsahových nezrovnalostí, „avantgardných“ legislatívnych postupov /procesov, často nezodpovedajúcich štandardným, zákonom ustanoveným pravidlám legislatívneho procesu.

2. Tvorba práva

*Tvorba práva „sa spravidla spája s mocou, predovšetkým so zákonodarnou a ústavodarnou mocou. Definícií je nespočetné množstvo. Zdá sa, že napriek tomu definície moci nie sú definitívne ani dnes uzavreté. Snáď jednou z najznámejších je definícia moci od Maxa Webera, ktorou podľa neho je mocou každá možnosť presadiť vo vnútri sociálneho vzťahu vlastnú vôľu, aj proti odporu, bez ohľadu na to, v čom táto vôľa spočíva“.*¹⁰⁷

Je namieste zamyslieť sa nad celkovým právnym základom „tvorby práva“ v pandemickom období. Predovšetkým to bola od samého začiatku výzva pre všetky kompetentné orgány výkonnej moci, ako poskytovať informácie o opatreniach ich adresátom v mimoriadnej situácii. Primerane rýchlo, jasne a zrozumiteľne.

Aj keď tvorbu práva vnímame často scholasticky, len výsledkovo, t. j. ako prijímanie/schvaľovanie právnych predpisov/ všeobecne záväzných pravidiel správania sa mocenskými orgánmi štátu, predovšetkým ústavodarcom a zákonodarcom, ktorí sú nadaní relevantnou normotvornou právomocou. Nemožno však spochybníť, že tento výsledok je/mal by byť výsledkom vysoko kvalifikovanej – legislatívnej činnosti, ktorá aj v tomto období nespočíva len v konečnom dvíhaní/nedvíhaní rúk v parlamente, ale ktorá je z hľadiska kvality spracovania/vypracovania návrhu právneho

¹⁰⁷ HARVÁNEK, J. a kol.: Právní teorie. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s r.o., Plzeň 2013, ISBN 978-80-7380-458-9, s.38.

predpisu, ktorej základom sú ovládanie právneho jazyka, vedomostí o právnom poriadku ako celku, o znalosti vecného problému, ktorý sa má riešiť, legislatívne zručnosti atď.¹⁰⁸, ktorý je návrhom právneho predpisu a napokon aj o konštruktívnej diskusii v parlamente k predkladaným návrhom na úrovni parlamentnej kultúry¹⁰⁹ 21. storočia.

Pokiaľ sa stretávame s termínom „legislatíva“, tak v širšom slova zmysle je to tvorba a schvaľovanie právneho predpisu, v užšom slova zmysle samotný právny predpis, ale často sa legislatíva vníma aj ako činnosť spojenú s tvorbou individuálne určených/ konkrétnych právnych noriem.¹¹⁰

Pandémia priniesla aj do tvorby práva „nový vietor“, ktorý však niekedy nekorešponduje, ako už bolo uvedené, s už ustanovenými pravidlami legislatívneho procesu, často ignorujúcimi/ obchádzajúcimi ústavné a zákonné parametre/ limity normotvorby. Skutočnosť je taká, že sa pod „rúškom“ pandémie prijali aj zásadné ústavné a zákonné zmeny v desiatkach skrátených legislatívnych konaní, hoci na to nebol vôbec dôvod, a ktoré s pandemickou situáciou vôbec nesúvisia a priečia sa aj pravidlám normotvorby ako takej. Naopak, bagatelizuje sa význam informovanosti ľudí, ktorých sa pandemické opatrenia týkajú a rozhodnutia relevantných orgánov sa oznamujú v publikačných nástrojoch všeobecne záväzných právnych predpisov často časovo tesne pred nadobudnutím ich účinnosti (ide predovšetkým o vyhlášky Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky). Akoby sa celkom vytrácalo využitie všeobecne uznávaného právneho inštitútu „vacatio legis“, t. j. legisvakančnej lehoty, ktorá je nakoniec štandardným pojmom/termínom v normotvorbe a je obsahom každej učebnice teórie práva. Označuje sa ním obdobie medzi dňom vyhlásenia/nadobudnutia platnosti právnej normy do nadobudnutia účinnosti právnej normy s cieľom dať adresátom právnej normy/právneho predpisu čas na oboznámenie sa s právnou normou/právnym predpisom.

Alebo predsa nie?

Je zaujímavé, že zákonodarca sa rozhodol v jednom prípade priamo v zákone explicitne zakotviť povinnosť zachovať legisvakančnú lehotu, a to v „pandemickom“ zákone č. č.198/2020 Z .z., ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony v súvislosti so zlepšovaním podnikateľského prostredia

¹⁰⁸ BRÖSTL, A. – GAJDOŠÍKOVÁ, E.: Ústavné súdnictvo v mlyne ústavných reforiem, In :Zborník z konferencie IX. Ústavné dni, Košice 2021, ISBN 978-80574-0008-0,s.61-78.

¹⁰⁹ BRÖSTL, A. – GAJDOŠÍKOVÁ, E.: O parlamentnej kultúre In: Zborník z vedeckej konferencie , Medzinárodný kongres: Trnavské právnické dni 2020 Právna politika a legislatíva Trnava 2020, ,ISBN 978-80-568-0293-9 (print), ISBN 978-80-568-0292-2 (online) s.76-94.

¹¹⁰ Tvorbe práva a legislatíve a rôznych podobách práva a jeho tvorby venuje pozornosť Ústav štátu a práva SAV, ktorý v pravidelných dvojročných intervaloch venuje pozornosť tematike práva vrátane jeho tvorby.

zasiadnutým opatreniami na zamedzenie šírenia nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby, a to v jeho čl. XXXIV. Táto povinnosť je ako „ad hoc“ explicitne ustanovená ako lex specialis v §5a zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon č. 400/2015 Z. z.“), inak všeobecnej právnej úpravy o tvorbe práva (lex generalis). Podľa tohto ustanovenia, *«ak ide o návrh zákona, ktorý upravuje dane alebo odvody, je potrebné navrhnúť deň nadobudnutia účinnosti tohto zákona na 1. január, pričom je potrebné navrhnúť „primeranú legisvakančnú lehotu“»*. Okrem toho, že zákonodarca v zásade ukladá povinnosť navrhovateľovi zákona navrhnúť „primeranú legisvakančnú lehotu“ (vyvstáva však otázka, čo sa v tomto konkrétnom prípade považuje za primeranú lehotu), akoby pre ďalšie prípady takáto požiadavka „lex specialis“ neexistovala, resp. nemala existovať. Nejde však len o tento jediný dôvod na využitie legisvakančnej lehoty, ktorý sa dostal len do § 5a zákona č. 400/2015 Z. z. Ďalšími dôvodmi, ktoré explicitne uvedené nie sú, a vyžadovali by si rešpektovanie a aplikáciu tohto právneho inštitútu, keď už nie explicitne, ale aspoň fakticky, sú koncepčné zákony, obsiahle a odborne komplikované a technicky náročné právne predpisy, právne predpisy, ktoré si vyžadujú časovo náročnejšiu prípravu na ich aplikáciu.¹¹¹

„Vytrhnutie“ jedného prípadu a dať jeho úpravu do zákona č. 400/2015 Z. z. akoby „devalvovalo“ teóriu práva týkajúcu sa potreby uplatňovania legisvakančnej lehoty vo všeobecnosti, v záujme najmä posilnenia právnej istoty bezproblémovej aplikácie schváleného právneho predpisu; v danom prípade ide skôr o legislatívno-technické ad hoc riešenie, ako riešenie koncepčné. V konečnom dôsledku rozhodnutie o dátume nadobudnutia platnosti a účinnosti akéhokoľvek zákona je predsa vždy v rukách zákonodarcu.

¹¹¹ K návrhu zákona (PT č.161), v danom prípade k návrhu zákona vtedy k Čl. XXXV (zákon č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky) k bodu 1 a 2 navrhovateľ v dôvodovej správe uviedol:

„Navrhuje sa doplnenie zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov o pravidlo, podľa ktorého právne predpisy upravujúce oblasť daní a odvodov môžu nadobudnúť účinnosť najskôr 1. januára nasledujúceho kalendárneho roka; skorší dátum účinnosti možno ustanoviť, ak to vyplýva z právne záväzných aktov Európskej únie alebo z medzinárodnej zmluvy, ktorá má prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky, ak sú splnené podmienky pre skrátené legislatívne konanie alebo ak je to nevyhnutné na opravu chyby v právnom predpise, ktorá nebola v čase vyhlásenia právneho predpisu známa“. Požiadavku na explicitné ustanovenie legisvakančnej lehoty v zákone, a to primeranej, navrhovateľ nijako neodôvodnil.

Legisvakančná doba je však vo všeobecnosti samostatný problém. To je všeobecná kritika, nie iba súčasnej pandemickej situácie. Prijaté opatrenia (nariadenia) spravidla nadobúdajú platnosť dňom vyhlásenia. A potom sa ešte mnohokrát menia. Neprehľadnosť a právna neistota sú najväčšími nepriateľmi tejto situácie a vyvolávajú právnu neistotu.

Pokiaľ v predchádzajúcej časti príspevku boli už spomenuté „vyhlášky Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky (ďalej aj „vyhlášky úradu“), sprevádza ich ďalší legislatívny problém/specialita: taktiež „pandemický“ zákon č. 286/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (ďalej aj „novela zákona č. 355/2007 Z. z.“) bol schválený 14. októbra 2020, platný a účinný od 15. októbra 2020. Týmto zákonom zákonodarca povýšil opatrenia úradu na úroveň všeobecne záväzných právnych predpisov, ktoré sa uverejňujú vo Vestníku vlády Slovenskej republiky (ďalej aj „vestník vlády“) pod označením „vyhlášky“. Podľa §12 ods. 1 písm. a) zákona č. 400/2015 Z. z. „Zbierka zákonov je štátnym publikačným nástrojom Slovenskej republiky. V zbierke zákonov sa uverejnením vyhlasujú právne predpisy“. Na rozdiel od Zbierky zákonov Slovenskej republiky, vestník vlády nebol, a nie je označený za štátny publikačný nástroj. Na účely vyhlášok úradu sa napriek tomu stal „publikačným médium“¹¹², ktorý atribút štátneho publikačného nástroja nemá a vyhlášky úradu ako všeobecne záväzné právne predpisy sa podľa § 59b novely zákona č. 355/2007 Z. z. ako „lex specialis“ v ňom uverejňujú. Podľa zákonodarcu sa takto konvalidoval nežiadúci a legislatívne ťažko

¹¹² Podľa § 59b zákona 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony v znení zákona č. 286/2020 Z. z. „1) Ak je potrebné nariadiť opatrenia podľa § 12 alebo § 48 ods. 4 na celom území Slovenskej republiky, určitej časti jej územia alebo pre skupinu inak ako jednotlivito určených osôb, nariaďuje ich ministerstvo zdravotníctva [§ 4 ods. 1 písm. g)], úrad verejného zdravotníctva [§ 6 ods. 3 písm. e)] všeobecne záväzným právnym predpisom.(2)Na všeobecne záväzné právne predpisy vydávané podľa odseku 1 ministerstvom zdravotníctva sa vzťahuje osobitný právny predpis o tvorbe a vyhlásení právnych predpisov(;^{68b} Zákon č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.“), tento predpis sa nevzťahuje na všeobecne záväzné právne predpisy vydávané podľa odseku 1 úradom verejného zdravotníctva a regionálnym úradom verejného zdravotníctva.(3) Všeobecne záväzný právny predpis úradu verejného zdravotníctva a regionálneho úradu verejného zdravotníctva vydávaný podľa odseku 1 sa označuje názvom vyhláška a nadobúda platnosť dňom vyhlásenia vo Vestníku vlády Slovenskej republiky. Vyhláška úradu verejného zdravotníctva a regionálneho úradu verejného zdravotníctva nadobúda účinnosť dňom vyhlásenia, ak v nej nie je ustanovený neskorší deň nadobudnutia účinnosti.

akceptovateľný právny stav spred 14. októbra 2020. Vzhľadom na vecný obsah vyhlášok a adresátov, pre ktorých sú určené, má uverejnenie vyhlášok vo vestníku vlády aj ústavnoprávny rozmer.¹¹³

Ďalšie argumenty takisto presvedčajú o tom, že „vyčíňaniu“ v legislatíve zďaleka nie je koniec.

Ďalší „krok“ ku „konvalidácii“ vyhlášok úradu ako právneho prepisu sa pokúsila urobiť vláda Slovenskej republiky, keď na základe svojho uznesenia č. 180 zo 7. apríla 2021 prijala „Zásady vydávania Vestníka vlády Slovenskej republiky“, podľa ktorých s účinnosťou od 7. apríla 2021 sú vyhlášky úradu uverejňované vo vestníku vlády. Na základe čl. 1 ods. 1 písm. b) týchto zásad sa vo vestníku vlády vyhlasujú uverejnením jednak iné všeobecne záväzné právne predpisy ako uvedené v písmene a) ako aj iné právne predpisy, ak tak ustanovuje osobitný predpis príkladom uvedených v poznámkach pod čiarou; v poznámke 2 pod čiarou je odkaz formulovaný takto: „Napríklad § 59b ods. 3 zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 286/2020 Z. z.“ Z legislatívneho hľadiska nejde o legislatívne a čisto právne riešenie. Týmito zásadami sa ústavnoprávne otázky nemohli a ani sa nevyriešili.

(Pre úplnosť treba dodať, že ani Rakúsko, Nemecko, Švajčiarsko nie sú v opatreniach, a v spôsobe ich prijímania, „až takí dobrí“, ale strážia si v každom prípade právny štát.)

Celý rad legislatívnych prešľapov, nielen v spojení s pandemiou (kde sa to prejavuje najviac) „požíva“ často oprávnenú kritiku, čo signalizuje značný amaterizmus pri tvorbe práva.

Jedno je však nespochybniteľné: aj v časoch pandémie sa má rešpektovať/ctiť právny štát a ústava nesmie byť „vysadená z pántov“. Škoda, že rokovanie pracovnej skupiny (komisie) pre obnovu dôvery v právny štát je prerušené, otázkami sa bude zaoberať vraj po skončení pandémie. Ak je to tak, tak toto nemôže nikto myslieť vážne... Nebude neskoro?

¹¹³ KUKLIŠ, P.: Vyhlášky úradov verejného zdravotníctva ako právny predpis, In: Právny obzor, 2/2021, s.141-154.

KUKLIŠ, P.: O novele zákona o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia (č.286/2020 Z. z.), In:Metamorfózy práva ve střední Evropě 2020. Právo a krize, Plzeň 2020, Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta právnická Ed. František Cvrček, Helena Jermanová, eds., ISBN978-80-261-0995-2, s.393-322.

GAJDOŠÍKOVÁ, E.: Tvorba práva a legislatíva v období pandémie. In: Metamorfózy práva ve střední Evropě2020. Právo a krize, Plzeň 2020, Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta právnická eds. František Cvrček, Helena Jermanová, Eds., ISBN978-80-261-0995-2, s.165-183.

Tvorba práva nie je len púha legislatívna technika. Okrem legislatívnej techniky je požiadavkou na profesionálneho legislatívca dokonalá znalosť teórie práva. Počet hodín výučby teórie práva by sa mal na právnických fakultách rozširovať, aj vzhľadom na expanziu legislatívnej činnosti. Znalosť teórie práva je totižto esenciálny základ pre tvorbu práva. Možno by bolo vhodné a aj koncepcne vytvoriť podmienky pre ďalšie vzdelávanie legislatívcoov a minimalizovať vypracovávanie návrhov právnych predpisov „na kľúč“.

Ďalšími požiadavkami na legislatívca sú znalosť ústavy, formálnej logiky, právneho jazyka, schopnosť analytického a syntetického myslenia, dobrá orientácia v právnom poriadku a pod. Objektívne možno konštatovať, že medzi zákonodarcami je minimum legislatívcoov, a mimo nich tak isto. Legislatívcom sa človek nenarodí, kým sa ním stane, je za ním množstvo hodín štúdia, právnického aj všeobecného vzdelávania motivované záujmom o takúto, pre niekoho nudnú prácu. Nestáva sa ním nikto automaticky, ani zvolením alebo menovaním do vysokej štátnej funkcie. Mať nápady na nové riešenia (často bez zohľadnenia prepojenia a súvislostí s inými otázkami samé osebe nie sú skutočná/reálna legislatíva. Stať sa aspoň priemerným/dobrym legislatívcom stojí mnoho úsilia a vyžaduje značné pracovné/profesionálne a životné skúsenosti a legislatívne zručnosti.

K uznávaným osobnostiam slovenskej legislatívy patrili určite JUDr. Ivan Trimaj, JUDr. Jozef Turčány, CSc. JUDr. Ján Filko, JUDr. Pavol Kusenda, ale aj niektorí ďalší. Priblížiť sa k ich úrovni - máme čo robiť.

Pretrvávajúcim a kritizovaným problémom legislatívy je aj pretrvávajúca hypertrofia právnych predpisov vrátane ich nespočetných novelizácií.. Prejavuje sa aj, a možno najmä, v období pandémie, keď štát na jednej strane prijíma opatrenia adresované fyzickým osobám a právnickým osobám na zmiernenie negatívnych dôsledkov pandémie a na druhej strane prijíma aj obmedzujúce opatrenia na eliminovanie jej rozširovania.

Bez hodnotenia vecnej stránky týchto legislatívnych opatrení možno uviesť len niektoré kvantitatívne ukazovatele z rokov 2020 a 2021.

V roku 2020 bolo v Zbierke zákonov Slovenskej republiky v súlade s §12 a §13¹¹⁴ zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke

¹¹⁴ Podľa § 12 ods. 1 zákona «Zbierka zákonov je štátnym publikačným nástrojom Slovenskej republiky. V zbierke zákonov sa uverejnením vyhlasujú a) právne predpisy, b) iné právne akty podľa § 13 (ďalej len „iný akt“) a c) akty medzinárodného práva podľa § 20. (2) Vydavateľom zbierky zákonov je úrad vlády.»

Podľa § 13 inými aktmi, ktoré sa vyhlasujú v zbierke zákonov, sú „a) rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky, b) návrhy prijaté v referende, c) rozhodnutia predsedu národnej rady a uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky, ak tak ustanovuje osobitný predpis, uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky, o ktorých rozhodla, že sa

zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov uverejnených 453 vecí: z toho boli dva ústavné zákony, 114 zákonov, 15 uznesení vlády Slovenskej republiky a osem rozhodnutí Ústavného súdu Slovenskej republiky, z toho päť nálezov (v konaní o súlade právnych predpisov). Zvyšok tvorili podzákonné právne akty a iné akty.

V roku 2021 bolo v zbierke zákonov uverejnených 552 vecí, z toho bolo 163 zákonov, 58 uznesení vlády Slovenskej republiky a 12 rozhodnutí Ústavného súdu Slovenskej republiky, z toho osem nálezov (v konaní o súlade právnych predpisov). Zvyšok tvorili podzákonné právne akty a iné akty.

Najviac zmien bolo vykonaných v zákone č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov, a to v roku 2020 sa tento zákon novelizoval 20-krát, a v roku 2021 sa novelizoval 11-krát. Počet 31 novelizácií tohto zákona počas necelých dvoch rokov a ďalších cca 100 novelizácií za predchádzajúcich 18 rokov zneprehľadňuje celý zákon, ktorý sa stáva pre „bežnú verejnosť“ nezrozumiteľný a orientácia v ňom takmer vylúčená. Ide pritom o zákon, ktorý sa v zásade týka každého poistenca tohto systému a ide o systém, ktorý je založený na dlhodobu aplikovateľnej sociálnopoistnej schéme v trvaní niekoľko desiatok rokov na osoby zúčastnené na tomto poistení sociálnych udalostí, medzi ktorými dominuje dosiahnutie dôchodkového veku (demografický vývoj obyvateľstva možno sledovať štatisticky od roku 1919, a preto starnutie obyvateľstva nemôže byť pre nás prekvapivý). Vzhľadom na osobný a vecný rozsah a požiadavku potreby stability tohto systému je zvolená legislatíva prinajmenšom otázná. Pomerne frekventované boli novelizácie aj zákona č.355/2007 Z. z. ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ktorý bol novelizovaný za ostatné dva roky 11-krát.

Vo vestníku vlády bolo v roku 2020 uverejnených 26 vyhlášok úradu a v roku 2021 &ž 76 vyhlášok úradu.

V období pandémie boli prijaté dva ústavné zákony:

majú uverejniť v zbierke zákonov a úplné znenia ústavy, ústavných zákonov a zákonov vyhlásených predsedom národnej rady, d) rozhodnutia prezidenta o rozpustení Národnej rady Slovenskej republiky, o vyhlásení referenda, o udelení amnestie, o prenesení právomoci dojednávať medzinárodné zmluvy a rozhodnutia prezidenta, ak tak ustanovuje osobitný predpis, e) rozhodnutia vlády o udelení amnestie vo veciach priestupkov, rozhodnutia vlády, ak tak ustanovuje osobitný predpis, a uznesenia vlády, o ktorých rozhodla, že sa majú vyhlásiť v zbierke zákonov, pism. f) ďalšie akty, ak tak ustanovuje osobitný predpis“.

- Ústavný zákon č.422/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (ďalej aj „novela ústavy“, ktorý súvisel s reformou súdnictva/justície (s pandémiou nesúvisel) a ktorý po schválení parlamentom 9. decembra 2020 nadobudol platnosť 29. decembra 2020 a účinnosť 1. januára 2021 a
- Ústavný zákon 414/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa ústavný zákon č.227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov, (ďalej aj „ústavný zákon č. 444/2020Z.z.“), ktorý súvisel s pandémiou a s vyhlásením núdzového stavu a ktorý v skrátrenom legislatívnom konaní po schválení parlamentom 28. decembra 2020 nadobudol platnosť v ten istý deň, t. j. 28. decembra 2020 a účinnosť 29. decembra 2020.

Obidva ústavné zákony majú nulovú legisvakančnú lehotu.

Pokiaľ ide o ústavné zákony vo všeobecnosti vrátane ústavného zákona č. 422/2020 Z. z. a ústavného zákona č. 414/2020 Z. z., nulová legisvakančná lehota, vychádzajúc zo samotnej podstaty a povahy ústavných zákonov, je neprípustná, napriek tomu, že ústavodarný zbor sa často zahrával so skrátеныmi legislatívnymi konaniami a so skrátеныmi až nulovými legisvakančnými lehotami ústavných zákonov už aj predtým.

Za ústavnoprávny nedostatok ústavného zákona č. 414/2020 Z. z. možno považovať čl. 11a, podľa ktorého *„Predĺžiť možno aj núdzový stav vyhlásený pred účinnosťou tohto ústavného zákona.“*

Ústavný zákon č.422/2020 Z. z. bol prijatý mimo rámca „pandemických“ zákonov. Bol súčasťou, resp. „predvojom“ „balíka“ zákonov súvisiacich s reformou súdnictva/justície. Vládny návrh tohto ústavného zákona bol doručený do parlamentu 1. októbra 2020, prvé čítanie sa uskutočnilo 21. októbra 2020, druhé čítanie sa uskutočnilo 8. decembra 2020, tretie čítanie sa uskutočnilo 9. decembra 2020, kedy bola aj táto novela ústavy parlamentom schválená.

Z obsahového hľadiska pri prerokovaní vládneho návrhu tohto ústavného zákona sa do novely ústavy dostali aj také otázky, ktoré s reformou súdnictva v podstate vôbec nesúvisia, ktoré však zjavne boli trňom v oku aktuálnej politickej koalície, a to najmä nález ústavného súdu PL. ÚS 21/2014 z 30. januára 2019 vláda do svojho vládneho návrhu explicitne navrhla odňať Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný

súd“) možnosť preskúmať ústavné zákony¹¹⁵. Bez akejkoľvek hlbšej analýzy a chabej argumentácii v dôvodovej správe, navyše využívajúc len jednostranné právne názory na túto otázku, zasiahla svojím spôsobom a nepriamo „obmedzila/spochybnila“ aj samotné poslanie ústavného súdu garantované v čl. 124 ústavy, nakoniec v kontexte svojho rozhodnutia spochybnila aj výklad ústavných zákonov podľa čl. 128 ústavy, ktoré sú o. i. tiež všeobecne záväzné a vyhlasujú sa „*spôsobom ustanoveným na vyhlasovanie zákonov. Výklad je všeobecne záväzný odo dňa jeho vyhlásenia.*“ Navyše sa celkom vyhla problematike dôvodov novelizácie ústavy a problematiku ústavných zákonov, čo je vzhľadom na čoraz frekventovanejšie novelizácie ústavy veľmi aktuálny ústavodarný problém. V tejto súvislosti je z legislatívneho hľadiska priam absurdné a neuveriteľné, že v rámci tejto novelizácie ústavy sa novelizoval aj čl. 39 ústavy, ktorý sa dostal do novely ústavy na základe pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu skupiny poslancov,¹¹⁶ ktorý s reformou súdnictva ani s pandemiou vôbec nesúvisí, navyše v rámci pozmeňujúceho návrhu v zásade sa „prepašovali“ tieto zmeny do novely ústavy s termínom nadobudnutia účinnosti niektorých ustanovení až 1. januára 2023 a 1. januára 2025 bez takmer nulovej odbornej diskusie. Navyše, je otázne, či sú to naozaj otázky, ktoré patria do ústavy. Ústavnoprávny rozmer mali aj rozhodnutia prezidenta/prezidentky republiky o vymenovaní sudcov ústavného súdu v roku 2019-2020 (ale aj v roku 2017), ktoré boli poznamenané snahou riešiť dlhodobu patovú situáciu vymenovania sudcov ústavného súdu spôsobenú „politickými hrátkami“ aj za cenu „prelomenia“ ústavy.

3. Záver

Bez ohľadu na pandemickú situáciu úlohou orgánov štátnej moci je chrániť princípy právneho štátu, základné práva a slobody fyzických osôb a právnických osôb tak, aby nevyhnutné obmedzenia spojené s vyhlásením núdzového stavu (ktorý bol na Slovensku vyhlásený už viackrát) sa tieto limity ústavnosti zachovávali.

V „pokojných“ časoch to nikomu ani nenapadne, ale teraz po takmer dvoch rokoch boja s pandemiou a s ňou spojenými problémami, za vládnutia vnútorne rozhádatej koalície a za situácie antagonistických názorov koalície a opozície je spoločnosť značne unavená z tejto situácie a niektoré

¹¹⁵ BRÖSTL, A. : O ústavnosti ústavných zákonov. In: JERMANOVÁ, H. - MASOPUST, Z, (eds.): *Metamorfózy práva ve střední Evropě. Zborník z medzinárodnej konferencie 11.-13. júna 2008 v Znojme. Praha - Plzeň 2008*, ISBN 978-80-904024-6-1, s. 11-28.

¹¹⁶ Pozmeňujúci a doplňujúci návrh možno nájsť na webovej stránke Národnej rady Slovenskej republiky k parlamentnej tlači 270. II. čítanie aj s odôvodnením.

opatrenia prijímané za „ostrej slovnej prestrelky“ v parlamente, ale aj mimo nej, oslabujú ich vierohodnosť.

Podľa čl. 101 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) *„Hlavou Slovenskej republiky je prezident. Prezident reprezentuje Slovenskú republiku navonok i dovnútra a svojim rozhodovaním zabezpečuje riadny chod ústavných orgánov. Prezident vykonáva svoj úrad podľa svojho svedomia a presvedčenia a nie je viazaný príkazmi.“*

Znamená to, že prezident má vo svojich rukách právomoc zabezpečovať riadny chod ústavných orgánov, ak dôjde k záveru, že tomu tak nie je, už je len na ňom, aby túto svoju právomoc náležite využíval.

Zoznam použitej literatúry:

1. ARNOLD, R.: Constitutional Jurisprudence and the Corona Crisis: Some Aspects from the German Experience. In: Gdańskie Studia Prawnicze. Contemporary Problems and Challenges of the Judiciary in Europe (RYTEL-WARZOCHA, A.red.), Rok. XXIV, - Nr 4(48)/ 2020, p. 27-40.
2. BALOG, B.: Umenie tvoriť zákony (Schvaľovanie zákonov v Slovenskej republike), vydavateľstvo Wolters Kluwer, 2019, EAN 9788081689314, s. 173.
3. BRÖSTL, A. a kol. Ústavné právo Slovenskej republiky . Aktualizované vydanie 2021, Vydavateľstvo a nakladateľstvo Aleš Čeněk, sro ISBN 978-80-7380-841- 9, s. 515.
4. BRÖSTL, A. : O ústavnosti ústavných zákonov. In: JERMANOVÁ, H. - MASOPUST, Z, (eds.): Metamorfózy práva ve střední Evropě. Zborník z medzinárodnej konferencie 11.-13. júna 2008 v Znojme. Praha - Plzeň 2008., ISBN 978-80-904024-6-1, s. 11-28.
5. BRÖSTL, A. – GAJDOŠÍKOVÁ, L.: Ústavné súdnictvo v mlyne ústavných reforiem, In: Zborník z konferencie IX. Ústavné dni, Košice 2021, ISBN 978-80574-0008-0 ,s.61-78.
6. BRÖSTL, A. – GAJDOŠÍKOVÁ, L.: O parlamentnej kultúre In: Zborník z vedeckej konferencie , Medzinárodný kongres: Trnavské právnické dni 2020 Právna politika a legislatíva Trnava 2020, ,ISBN 978-80-568-0293-9 (print), ISBN 978-80-568-0292-2 (on-line) s.76-94.
7. CIBULKA, L. a kol.:Teória a prax legislatívy, Bratislava, Univerzita Komenského. Právnická fakulta 2013, ISBN 978-80-7160-331-3, s.286.
8. CVRČEK, F. ,Novák, F. a kol.: Legislatíva . Teoretické východiska a problémy. Vydavateľství a nakladatelství Aleš Čeněk, s r.o., Plzeň 2017, ISBN 978-80-7380-698-9, s.246.
9. ČIČ, M. a kol.: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Bratislava, Eurokódex, 2012, ISBN 9788089447930, s.811.
- 10.FÁBRY, B.:Teoretické problémy tvorby práva. Vydavateľ A medimanagement, s.r.o.2018, ISBN978-80-89797-38-7, s. 244.

11. GAJDOŠÍKOVÁ, L.: Tvorba práva a legislatíva v období pandémie. In: *Metamorfózy práva ve střední Evropě 2020. Právo a krize*, Plzeň 2020, Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta právnická František Cvrček, Helena Jermanová eds., ISBN978-80-261-0995-2, s.165-183.
12. GERLOCH, A. a kol.: *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha : ASPI, 2008. ISBN 978-80- 7357-362-1. s.424.
13. HARVÁNEK, J. a kol.: *Právní teorie*. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s r.o., Plzeň 2013, ISBN 978-80-7380-458-9.s.439.
14. KNAPP, V. a kol.: *Tvorba práva a její současné problémy*. Vydavatelství LINDE Praha, a.s. 2006. ISBN 80-7201-140-5, s.462.
15. KOKEŠ, M.: *Temná zákona396utí legislativního procesu: příprava vládních návrhů zákonů v ČR*, EAN 9788075024138, s .347.
16. KUKLIŠ, P.: *Netradičné právne predpisy?* In BREZINA, P. – JERMANOVÁ, H. (eds.): *Metamorfózy práva ve střední Evropě VI. Hledá sa Prométheus?* Sborník příspěvků z mezinárodní konference. Plzeň : Západočeská universita v Plzni, Ústav státu a práva AV ČSR, 2018. ISBN 8026108264, s.396.
17. KUKLIŠ, P. : *O novele zákona o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia (č.286/2020 Z. z.)*, In: *Metamorfózy práva ve střední Evropě 2020. Právo a krize*, Plzeň 2020, Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta právnická, František Cvrček, Helena Jermanová, eds., ISBN978-80-261-0995-2, s.303-322.
18. KUKLIŠ, P.: *Vyhlášky úradov verejného zdravotníctva ako právny predpis*, *Právny obzor*, 2/2021, s.141-154.
19. SVÁK, J. a KUKLIŠ,P.: *Teória a prax legislatívy. 3. rozšírené vydanie*. Bratislava : Eurokódex, 2012, ISBN 978-80-89447-65-7,s.440.
20. SVÁK, J., SURNAJOVÁ, Ž., BALOG, B.: *Zákon o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2017. ISBN 978-80- 8168-528-6, s. 169.
21. ŠÍN, Z.: *Tvorba práva. Pravidlá, metodika, technika*. Praha : C. H. Beck, 2003.. ISBN 80-7179-832-0, s.190.

Právne predpisy:

1. Ústava Slovenskej republiky č.460/1992 Zb.
2. Zákon č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov
3. Zákon č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov
4. Relevantné právne predpisy

Kontaktné údaje

Prof. JUDr. Alexander Brörtl, CSc.

abrostl@iol.sk
riaditeľ Ústavu teórie práva Gustava Radbrucha UPJŠ v Košiciach
Právnická fakulta UPJŠ
Kováčska 26
040 75 Košice
tel. č. 0905 892 204

JUDr. Ľudmila Gajdošíková. CSc.
lgajdosik2020@gmail.com
Červeňova 1
811 03 Bratislava
tel. č. 0903 902 582

Ako sa vysporiadalo Slovensko s ľudskoprávnymi výzvami počas pandémie?

How did Slovakia cope with human rights challenges during the pandemic?

doc. JUDr. Lívia Trellová, PhD.

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

JUDr. Rastislav Kaššák, PhD.

Ústavný súd Slovenskej republiky

Abstrakt: *Autori analyzujú prístup a postup štátnych orgánov k ochrane základných práv a slobôd počas nástupu pandémie Covid-19 a tiež zmeny, ku ktorým došlo počas doby jej trvania. Predmetom zamyslenia je nielen to, aké možnosti poskytovala a poskytuje ústavnoprávna úprava, ale tiež to ako tento potenciál využila vláda SR, či iné kompetentné orgány a či bola úroveň zabezpečenia základných práv a slobôd dostatočná.*

Abstract: *The authors analyze the approach and procedure of state authorities to the protection of human rights and freedoms during the beginning of the Covid-19 pandemic, as well as the changes that happened during its duration. The subject of the reflection is not only what possibilities the constitutional law regulation provided and provides, but also how the Slovak government or other competent bodies used this potential and whether the level of fundamental rights and freedoms protection was sufficient.*

Kľúčové slová: *pandémia, núdzový stav, ochrana základných práv a slobôd*

Keywords: *pandemic, state of emergency, protection of human rights and freedoms*

Úvod

V závere roku 2019 sa z čínskeho mesta Wuhan do celého sveta rozšírilo infekčné vírusové ochorenie koronavírus (Covid-19), ktorého šírenie nadobudlo v marci 2020 predtým nečakané rozmery celosvetovej pandémie potvrdenej zo strany WHO. Zdanlivo pod tlakom nových nečakaných okolností boli štáty po celom svete nútené prijímať opatrenia zamedzujúce šíreniu tohto ochorenia. Opatrenia mali eliminovať dôsledky pandémie na zdravie ľudí, pretože v každom štáte pandémie vystavila obrovskej skúške

najmä verejný zdravotnícky systém krajiny, jeho ekonomiku a tiež pracovný trh. Pandémia časom nabrala nevídané rozmery a ani v druhej polovici roka 2021 nevieme predvídať aké dôsledky bude mať v konečnom dôsledku. Zdanlivo nové okolnosti však v historickom kontexte novými nie sú. Viaceré štáty mali v minulosti skúsenosť s epidémiou, či pandémiou ochorenia typu HIV, Ebola, SARS, H1N1¹¹⁷, či Zika. Pandémia koronavírusu je možno iná v tom, že tentoraz celý svet na pár rokov „zamrzol“ a spôsobila, že štáty na celom svete sa rozdelili a zároveň spojili v boji proti nej.

Pod vplyvom pandémie sa vo väčšine štátov zvýraznili existujúce celospoločenské problémy, odhalila sa kritická situácia vo verejnom zdravotníctve, či prehĺbila sa občianska frustrácia. Každý štát vystavený nevídanej hrozbe extrémne rýchlo sa šíiaceho vírusu začal prijímať opatrenia, či sa dokonca uchýlil k vyhláseniu výnimočnej situácie, či dokonca k núdzovému stavu v štáte. Štáty zvolili rôzne spôsoby ako bojovať s pandémiou Covid- 19, a to od derogácie ľudskoprávnych záväzkov až po väčšie, či menšie obmedzenia a zásahy do ľudských práv a slobôd, kde niektoré zásahy už predstavovali serióznou hrozbu pre práva a slobody jednotlivca. Príkladom prijatých opatrení môže byť celoštátny lockdown, povinná (štátna) karanténa po návrate zo zahraničia, cestovné obmedzenia, uzavretie škôl, univerzít, podnikov a firiem, kostolov, rekreačných zariadení, zákazy návštev príbuzných v nemocniciach, či iné. Týmito opatreniami zo strany štátu sa výrazne zasiahlo do slobody pohybu, zhromažďovacieho práva, práva na súkromie, práva na vzdelanie, či slobody náboženského vyznania. Extrémna podoba a rozmery rozšírenia ochorenia Covid-19 vytvorili priestor pre ľudskoprávnu výzvu v podmienkach materiálneho právneho štátu, ktorý čelil pandemickej hrozbe a s ňou súvisiacim núdzovým stavom. Povinnosť štátu má v prípade štátov, ktoré pristúpili k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, dokonca konkrétnu podobu pozitívneho záväzku štátu chrániť ľudský život a verejnú zdravie jeho obyvateľov. V čase vypuknutia pandémie, počas jej najvýraznejšej vlny z hľadiska premorenosti obyvateľstva vírusom a rovnako v čase jej utlmenia čelili štáty výzve do akej miery môžu určovať opatrenia s cieľom ochrany verejného zdravia a života obyvateľstva, do akej miery môžu potlačiť ľudské práva a slobody, do akej miery môžu ohroziť princípy demokratického a právneho štátu, tak aby v správnej miere vyvážili ochranu pred existujúcou pandemicou hrozbou a zároveň zachovali rešpekt k ľudskoprávnym štandardom

¹¹⁷ K tomu pozri napr. : <https://www.hrw.org/news/2014/09/15/west-africa-respect-rights-ebola-response>;
<https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=12463&lang=en>;

stanoveným ústavou a tiež nadnárodnými ľudskoprávnymi systémami ochrany (napr. Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd).

Opatrenia zo strany jednotlivých štátov sa často dostávali do zásadného konfliktu s individuálnymi právami jednotlivcov, dokonca niekedy vyústili do nenapraviteľných dôsledkov pre dotknuté osoby. Otázka, ktorá tu v tejto súvislosti vyvstala znie, či aplikované opatrenia a reštrikcie zo strany štátu vzhľadom k ich charakteru, rozsahu a účinkom nevyhnutne porušili práva jednotlivca, a to v takom rozsahu, že to nie je ospravedliteľné v podmienkach demokratického a právneho štátu nachádzajúceho sa v kritickej situácii a tomu zodpovedajúcemu núdzovému stavu. Dochádza tu k stretu individuálnych základných práv a slobôd osôb s verejným záujmom na ochrane zdravia a bezpečnosti ľudí. Zásahy do ľudských práv a slobôd sú ospravedliteľné, ak sú zrealizované na právnom základe, nevyhnutné v spoločnosti, primerané k sledovanému verejnemu záujmu a tiež by mali spĺňať podmienku, že nie sú diskriminačnej povahy. Zatiaľ čo núdzový stav alebo podobný výnimočný režim v štáte pripúšťa rýchlejšiu, flexibilnejšiu a efektívnu odpoveď, limituje však aplikáciu normálnych prostriedkov brzd a protiváh. Sú takto potencionalne hazardnejšími z perspektívy ľudských práv, demokracie a právneho štátu.¹¹⁸

1. Ľudskoprávne výzvy na Slovensku počas pandémie a ich doterajšie riešenia

Pandémia Covid-19 dostala do popredia záujmu vyvažovanie verejného záujmu a ústavne garantovaných základných práv a slobôd. Ústavou garantované základné právo je istým spôsobom ideálom, ku ktorému sa konkrétna spoločnosť snaží priblížiť, má zámer ho jednotlivcovi garantovať a v čo najširšom možnom rozsahu zabezpečiť jeho využívanie. Každý ideál môže v reálnom živote naraziť na ideál iný, avšak rovnako ústavou zaručený a danou spoločnosťou uznávaný. Konflikt práv, konflikt ideálov, ku ktorému tu dochádza nemožno vždy ultimátne vyriešiť. Ústavou garantované právo predstavuje právny koncept v čistej podobe. V skutočnom priestore a čase nie je takýto koncept dokonale uskutočniteľný a nedá sa vylúčiť, že bude vystavený neustálej limitácii zo strany iných práv, t.j. zo strany iných ideálov. Cieľom demokratického a právneho štátu by malo byť vytvoriť čo najoptimálnejšie podmienky pre využitie ústavne

¹¹⁸ Návrh správy Výboru pre právne záležitosti a ľudské práva Parlamentného zhromaždenia Rady Európy: The impact of the Covid-19 pandemic on human rights and the rule of law, s. 1-2, dostupná: <http://www.assembly.coe.int/LifeRay/JUR/Pdf/TextesProvisoires/2020/20200702-CovidImpact-EN.pdf>

zaručeného práva tak, aby tie ostatné práva čo najmenej zasiahli do jeho podstaty, v minimálnej miere zasiahli do rozsahu práva, resp. ho pozmenili. Spoločnosť má vytýčené ideály (hodnoty) v podobe ústavne vyjadrených základných práv a slobôd, ktoré má za cieľ rešpektovať, garantovať a upevňovať ich charakter. Takto vyjadrené spoločenské ideály nie sú vždy v praktickom živote uplatniteľné v plnom rozsahu. Napriek tomu ich základná podstata a vymedzenie hraníc ich elementárnej uplatniteľnosti by mali byť zachované aj počas výnimočných situácií v štáte, vrátane pandémie. Výnimočné situácie v štáte pripúšťajú zúžiť spôsoby a prostriedky potrebné na uplatnenie práv (ideálov), ale nemali by ovplyvniť podstatu a povahu samotných práv (ideálov).

Ústavne zaručené základné práva a slobody sú pri ich praktickej realizácii pod vplyvom mnohých faktorov. V prípade nástupu a trvania pandémie zohrala v tomto smere dôležitú úlohu aj politika. Z ústavnoprávneho hľadiska pri posudzovaní zásahu do ľudského práva alebo slobody môžeme rozlíšiť povahu a rozsah samotného práva alebo slobody, a spôsob akým sa dané právo alebo sloboda uskutočňuje. V prípade konfliktu garantovaných základných práv a slobôd s verejným záujmom je nutné aplikovať test proporcionality, ktorý bol vyvinutý so zámerom poukázať na nerovnováhu, vychýlenie pomyselných váh v prospech z niektorého uvedeného, čo môže naznačiť spoločensky neželateľný zásah do chráneného ľudského práva alebo slobody. Proporcionality sa stala svetovo uznávanou metódou (testom), ktorá umožňuje štruktúrovať procesy ospravedlnenia zásahov do práv odôvodnené najvyšším možným stupňom racionality.¹¹⁹ Proporcionality je ako pojem stárou súčasťou moderného konštitucionalizmu. Proporcionality možno chápať ako termín označujúci kritérium pre vyriešenie ústavnoprávnych otázok, ktoré vznikli ako výsledok proti sebe stojacich konfliktných právnych noriem na rôznych úrovniach v rámci hierarchie existujúcej ústavnej regulácie. Proporcionality má ďalšiu dôležitú úlohu, a to jej interpretačnú funkciu. Základom tejto interpretačnej funkcie je poskytnutie zmyslu právnym normám, a obzvlášť pri zákonomnom výklade. V rámci tejto úlohy je proporcionality používaná ako kritérium pre určenie významu legislatívnej normy.¹²⁰

Základným predpokladom v rámci slovenského ústavného systému je ten, že Ústava Slovenskej republiky je normou s najvyššou právnou silou

¹¹⁹ KLATT, M. and MEISTER, M: The Constitutional Structure of Proportionality (OUP 2012) s. 167–171.

¹²⁰ BARAK, A: Proportionality. Constitutional Rights and their Limitations. UK: Cambridge University Press, 2012, s. 147

v systéme vnútroštátnych prameňov práva. Podľa naznačeného základného predpokladu, v prípade vzniku konfliktu medzi normami regulujúcimi základné práva a slobody, norma s vyššou právnou silou preváži nad normou s nižšou právnou silou, resp. normou na nižšej pozícii v rámci hierarchického usporiadania prameňov práva, t.j. v súlade s princípom *lex superior derogat legi inferiori*. Ústavne garantované základné právo a slobody nemôžu byť obmedzované podústavnými normami, v opačnom prípade by sme dospeli k záveru, že podústavný zákon zasahujúci do základného práva alebo slobody je protiústavný. Táto premisa vytvára základ pre vyjadrenie podstaty klauzuly ústavného obmedzenia, kde za jej stred možno považovať spomínaný princíp proporcionality. Podľa slov Aharona Baraka proporcionality v rámci obmedzujúcej klauzuly skúma ústavnosť obmedzenia ústavného práva spôsobené podústavným právom.¹²¹

V rámci tohto príspevku sa ešte bližšie pozrieme na obmedzenia základných práv a slobôd prijaté v čase pandémie v Slovenskej republike. Uvažujeme tu na tomto mieste o limitoch ústavných práv. Podstata ústavne zakotveného základného práva vytvára sama o sebe predpoklad pre myšlienku, že každé ústavné právo má isté limity v podobe svojho obmedzenia, a zároveň sa dá predpokladať, že každé ústavné právo je obmedziteľné z hľadiska kompenzačných princípov, zároveň však sú tiež jeho obmedziteľnosť a jeho limity obmedzené svojou podstatou. Ak aplikujeme pri kolízii práv test proporcionality, mal by nám vyjsť po vyvažovaní v rámci testu proporcionality *stricto sensu* základ (jadro) obmedzeného ústavného práva. Pretože obmedzenia korešpondujúce s princípom proporcionality by nemali zasahovať do podstaty základu ústavného práva. Dokonca možno hypoteticky uvažovať aj o konkrétnom prípade, kedy by po zásahu v podobe obmedzenia do základného práva nezostalo nič z daného práva, avšak nebolo by to možné označiť ako porušenie základu práva. V tomto smere je rozhodujúce ponímanie štruktúry (nie rozsahu) ústavne garantovaného základného práva, samotná konceptualizácia otázky limitácie základných práv predurčuje nazeranie na výsledok obmedzenia základného práva z ústavnoprávneho hľadiska.

Väčšina moderných demokratických ústav chráni celú paletu práv a verejných záujmov ako ústavné princípy.¹²² Väčšina ústavných úprav je

¹²¹ BARAK, A.: Proportionality. Constitutional Rights and their Limitations. UK: Cambridge University Press, 2012, s. 150

¹²² KLATT, M.: Poměrování práv a zájmů. K Schauerově asymetrické tezi. In Ratio Publica. Časopis o právní filosofii a ústavní teorii. č.1/2021, Brno: Nugis Finem Publishing, s.r.o., s. 28

nastavená pre bežný demokratický chod spoločnosti, a nie pre neočakávané mimoriadne krízové situácie. Ústavný systém štátu je spravidla formálne legislatívne nastavený takým spôsobom, že jeho obsah tvorí úprava elementárnych štruktúr vzťahov a postupov pre bežné situácie v štáte. Základom takejto legislatívnej regulácie je kontrola výkonu štátnej moci a predchádzanie možným prekročeniam právomocí jej zložiek. V prípade, že sa však situácia v krajine „vychýli“ z normálu, čo môže spôsobiť napríklad ozbrojený konflikt, prírodná katastrofa, či pandémie, nachádza sa krajina pod tlakom ohrozenia alebo porušenia verejnej bezpečnosti vrátane základných ústavných princípov a hodnôt, na ktorých je založená. Čiastočná obmedzenosť ústavnoprávnej úpravy vo vzťahu k neočakávaným mimoriadnym situáciám v krajine sa spravidla prejaví v podobe prijatých rozhodnutí bezprostredne po vzniku takejto krízy, konkrétne v našich podmienkach po nástupe pandémie. Práve v tom čase sa od výkonnej moci v štáte očakáva promptné a rozhodné prijímanie rozhodnutí s cieľom vysporiadať sa so všetkými aspektami vzniknutej výnimočnej situácie. Keď je verejná bezpečnosť vážne ohrozená, môže byť potrebné rýchle a rozhodné konanie, kde pravdepodobne nebude vhodné rozvážne tempo riadneho ústavného poriadku. Toto je skutočne ústredná dilema liberálnej ústavnej vlády. Práva a ochrana, ktoré poskytuje a zachováva, môžu zabrániť vláde v tom, aby efektívne a energicky reagovala na nepriateľov, ktorí by tieto práva zničili, a možno dokonca aj samotný ústavný poriadok.¹²³

V čase prijatia slovenskej ústavy ústavodarca osobitne neupravil nakladanie so základnými právami a slobodami pre krízové situácie v podobe výnimočného, resp. núdzového stavu v krajine. V čase prijímania ústavy samostatného štátu, zrejme vzhľadom na pomerne čerstvo nadobudnutú slobodu jednotlivca a snahu o nastolenie demokratických hodnôt v spoločnosti, nevystúpila do popredia akútna potreba regulovať túto oblasť pre prípadné krízové situácie v štáte. Prvým náznakom špecifickej ústavnej regulácie základných práv a slobôd pre čas krízy bolo prijatie ústavného zákona č. 90/2001 Z. z.. Ústavodarca ním doplnil pôvodný text čl. 51 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky o odsek 2 v znení: „(2) *Podmienky a rozsah obmedzenia základných práv a slobôd a rozsah povinností v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu ustanoví ústavný zákon.*“. Od nadobudnutia účinnosti tejto novely, tak ochrana nakladania so základnými právami a slobodami pre čas prípadných kríz v štáte vychádzala

¹²³ FERREJOHN, J., PASQUINO, P.: The Law of exception: A typology of emergency powers. Oxford University Press and New York University School of Law 2004, s. 210-211, I.CON, zväzok 2, číslo 2, 2004, s. 210

z rešpektovania ústavnej regulácie základných práv a slobôd v Druhej hlave Ústavy SR a z odkazu na osobitný ústavný zákon obsiahnutého v ústavnej blankete. Z tejto ústavnej blankety vyplýva, že podmienky a rozsah obmedzenia základných práv a slobôd a tiež rozsah povinností vo výnimočnom stave, rovnako v núdzovom stave môže byť upravené iba na úrovni ústavného zákona, čím sa vylučuje podústavná regulácia. Pre riešenie núdzového stavu ako aj ďalších krízových situácií ústavodarca tento systém ešte v rámci ústavnej novely č. 90/2001 Z. z. doplnil o ústavnú blanketu obsiahnutú v čl. 102 ods. 3 Ústavy SR v znení „ (3) *Podmienky vypovedania vojny, vyhlásenia vojnového stavu, vyhlásenia výnimočného stavu, vyhlásenia núdzového stavu a spôsob výkonu verejnej moci v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu ustanoví ústavný zákon.*“. Ak chápeme uvedené ústavné blankety vo vzájomnej súvislosti, vytvoril sa tak ústavný základ pre prijatie postupov štátnych orgánov pri nakladaní so základnými právami v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu. Konkrétne nadobudol podobu ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu (ďalej len „ústavný zákon o bezpečnosti štátu“), ktorý nadobudol účinnosť dňa 1. mája 2002. Ide o ústavný zákon, ktorý má v súlade s koncepciou slovenskej polylegálnej ústavy rovnakú právnu silu ako Ústava SR. Je na rovnakej úrovni, akoby vedľa ústavy „pripravený“ na použitie pre ním predpokladané osobitné situácie. Možno predpokladať, že uvedený ústavný zákon o bezpečnosti štátu si kladie za cieľ zachovávanie princípov právneho štátu v krízových situáciách, kde v tomto duchu by malo byť posilnené rešpektovanie princípu právnej istoty tým, že je vopred jasné, ako bude postupovať štátna moc v krízových situáciách.

V čase nástupu pandémie na Slovensku reagovala na ňu vláda SR vyhlásením mimoriadnej situácie, ktorá platila od štvrtka 12. marca 2020 počnúc 6:00 hod. rannou.¹²⁴ Išlo o vyhlásenie mimoriadnej situácie podľa § 8 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva v znení neskorších predpisov z dôvodu ochorenia Covid-19. Následne vláda Uznesením vlády SR č. 114/2020 z 15. marca 2020 vyhlásila núdzový stav, ktorý začal platiť od 16. marca 2020 na postihnutom území okresov v územnej pôsobnosti okresných úradov uvedených v prílohe tohto uznesenia týkajúci sa poskytovateľov ústavnej zdravotnej starostlivosti, konkrétne išlo o uloženie pracovnej povinnosti na zabezpečenie výkonu zdravotnej starostlivosti zamestnancom poskytovateľov ústavnej zdravotnej starostlivosti nachádzajúcich sa na

¹²⁴ Uznesenie vlády SR č. 111/2020

území okresov v územných obvodoch, v ktorých bol vyhlásený núdzový stav, a tiež išlo o zakáz uplatňovania práva na štrajk niektorým pracovníkom.¹²⁵ Po ústupe „prvej vlny“ pandémie na území Slovenska sa opatrenia uvoľnili a núdzový stav skončil uplynutím 13. júna 2020.¹²⁶ Vo vyhlásení núdzového stavu v uznesení vlády č. 114 z 15. marca 2020 bola na základe čl. 5 ods. 3 písm. b) a k) ústavného zákona o bezpečnosti štátu uložená pracovná povinnosť a zakázaný štrajk stanoveným osobám. Podľa úpravy v čl. 129 ods. 6 Ústavy SR má Ústavný súd SR zverenú právomoc rozhodovať o tom, či rozhodnutie o vyhlásení výnimočného stavu alebo núdzového stavu a na toto rozhodnutie nadväzujúce ďalšie rozhodnutia boli vydané v súlade s Ústavou SR alebo s ústavným zákonom. Ide o ústavný základ pre právnu kontrolu núdzového stavu Ústavným súdom SR.

Situácia s počtom nakazených sa začala zhoršovať a vláda SR v reakcii na tento pandemický vývin prijala dňa 30. septembra 2020 uznesenie č.587/2020, ktorým 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 v znení neskorších predpisov vyhlásila dňom 1. októbra 2020 núdzový stav na obdobie 45 dní na postihnutom území Slovenskej republiky.¹²⁷ Uvedené vyhlásenie núdzového stavu sa stalo predmetom súdneho prieskumu na Ústavnom súde SR, kde súd 14. októbra 2020 v náleze so sp. zn. PL.ÚS 22/2020 uznal toto vyhlásenie núdzového stavu za ústavne súladné. Predmetom posudzovania boli najmä otázka nejasnej formulácie teritoriálnej pôsobnosti núdzového stavu, a vyjasnenie, ktoré konkrétne základné práva a slobody osôb by mali byť počas uvedeného núdzového stavu obmedzené a či vôbec niektoré obmedzené sú.

Núdzový stav v štáte má slúžiť na elimináciu už vzniknutej krízovej situácie a riešenie jej dôsledkov. V štáte tiež znamená oslabenie ďalších dvoch zložiek moci v prospech moci výkonnej. Núdzový stav v štáte by mal byť vyhlásený v takej situácii, keď jej naliehavosť a možný vývoj vrátane dôsledkov oprávňuje vládu sa primerane odchýliť od rešpektovania niektorých základných práv a slobôd v plnom rozsahu (slobody pohybu, zhromažďovacieho práva, právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť, práva vyznávať svoje náboženstvo, práva na súkromie atď.). Podnetne vyznieva konštatovanie Ústavného súdu SR v tejto veci so sp. zn. PL. ÚS 22/2020, kde uvádza „*Ak vláde postačuje, aby núdzovým stavom aktivovala iné procesy (porov. Predbežná správa o opatreniach prijatých v členských štátoch Európskej únie v dôsledku krízy COVID-19 a ich vplyv na*

¹²⁵ Uznesenie vlády SR č. 114/2020 publikované pod č. 45/2020 Z.z.

¹²⁶ Uznesenie vlády SR č. 366/2020 publikované pod č. 147/2020 Z.z.

¹²⁷ Uznesenie vlády SR č. 587/2020 publikované pod č. 268/2020 Z.z.

demokraciu, právny štát a základné práva, prijatá Benátskou komisiou na jej 124. plenárnom zasadnutí, bod 28), než priame obmedzenia ľudských práv, tak túto možnosť nevyužije a ľudské práva z pohľadu obmedzenia priamo ústavným zákonom o bezpečnosti štátu ostávajú v štandardnom režime, ako keď núdzový stav vyhlásený nie je.“

Samostatnou oblasťou prieskumu Ústavného súdu SR bola možnosť, resp. povinnosť obmedziť, resp. neobmedziť základné práva a slobody počas núdzového stavu. Ústavný súd SR pri prieskume tejto možnosti zohľadnil aj koncepčný prístup vyjadrený v dôvodovej správy k ústavnému zákonu o bezpečnosti štátu, kde sa uvádza, že „V súlade s princípom pozitívneho vymenovania sa v odseku 3 návrhu ústavného zákona vymedzuje súpis základných práv a slobôd, ktoré môže vláda Slovenskej republiky obmedziť na ohrozenom území pri vyhlásení núdzového stavu alebo počas jeho trvania. Vláda Slovenskej republiky môže tak urobiť len v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas podľa závažnosti ohrozenia. V nadväznosti na čl. 51 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky zveruje návrh ústavného zákona vláde Slovenskej republiky právomoc obmedziť taxatívne vymenované základné práva a slobody, a to s cieľom riešiť núdzový stav v štáte. Vláda Slovenskej republiky môže obmedziť všetky podmienky práva a slobody súčasne alebo len niektoré z nich, pričom je pri rozhodovaní o tomto rozsahu viazaná závažnosťou ohrozenia bezpečnosti v súvislosti s núdzovým stavom. Všetky citované základné práva a slobody však možno obmedziť len v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas.“¹²⁸

Uvedené len potvrdzuje, že v prípade vyhlásenia núdzového stavu môže vláda fakultatívne formou uznesenia vlády priamo rozhodnúť o obmedzení základných práv a slobôd a o uložení povinností. Nemožno pozabudnúť, že v právnom poriadku SR máme na viacerých miestach použitý pojem „núdzový stav“, ktorý v prípade vyhlásenia spôsobuje predvídané následky a účinky, nie je možné vylúčiť, že miestami si vyžadujú takéto ustanovenia a ich účinky dodatočnú interpretáciu, či špecifikáciu. Orgán ochrany ústavnosti tak vyhodnotil postup vlády pri vyhlásení núdzového stavu v kontexte nešpecifikovaného obmedzenia základných práv a slobôd za ústavne súladný. Nemožno však pozabudnúť, že takejto súdnej interpretácii prakticky zrejme napomohlo iné pár dní predtým prijaté uznesenie vlády č. 645 z 12. októbra 2020, kde bolo konkrétne obmedzené právo pokojne sa zhromažďovať. Nástup pandémie priniesol nečakané okolnosti, ktoré bolo treba operatívne riešiť s cieľom zabezpečiť verejnú bezpečnosť a poriadok. Praktický prvýkrát za trvania samostatnej štátnosti sa aktivoval núdzový

¹²⁸ Dôvodová správa k ústavnému zákonu č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu, dostupná na: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=187350>

stav v rámci celého územia štátu¹²⁹, kde bolo nevyhnutné a verejnosťou očakávané, že vláda bude promptne a primerane reagovať. V prístupe Ústavného súdu SR možno vidieť náznak zhovievavosti k nedokonalostiam predtým len legislatívne vymedzených postupov, ktoré bolo potrebné nečakane rýchlo uviesť v prax. V tomto období nebola Slovenská republika ešte výrazne konfrontovaná so smrtnosťou spôsobenou pandémiou.

Osobitná situácia v štáte, ktorá môže mať konkrétnu podobu núdzového stavu, vytvára ústavne podporenú možnosť pre výkonnú moc, čo sa prejavuje posilnením jej vládnych právomocí pre tento osobitný čas, pre možnosť mierneho dočasného excesu výkonnej moci z bežného ústavného rámca a možnosť prijať také opatrenia, ktoré by za bežného režimu fungovania v štáte neboli prípustné. Vláda môže vládnuť prostredníctvom nariadení, či iných podzákonných právnych aktov, pri zachovaní niekoľkých spôsobov kontroly svojej moci. Vláda môže zasiahnuť do práv, pozastaviť práva, ale len za predpokladu zachovania vopred legislatívne určených obmedzení. V tomto momente sa dialóg ústavného súdu s vládou obmedzil na konštatovanie ústavnosti vyhlásenia núdzového stavu z dôvodu pandémie. Otázka proporcionality zásahov do základných práv a slobôd občanov nebola predmetom súdneho prieskumu. Späťne je možno povedať tým, že sa nevytvoril priestor na uskutočnenie testu proporcionality v rámci dialógu medzi ústavným súdom a vládou, vytvoril sa priestor na neskoršie zásahy do základných práv a slobôd v úplne odlišnom rozmere.

Po krátkom „letnom prázdninovom“ útlme nabrala začiatkom septembra 2020 pandémia na sile aj v podmienkach Slovenskej republiky, kde vláda na to reagovala prijatím Uznesenia vlády SR č. 718 z 11. novembra 2020, ktorým sa zmenil čas trvania núdzového stavu.¹³⁰ V tomto uznesení sa upravil čas trvania núdzového stavu podľa čl. 5 ústavného zákona o bezpečnosti štátu vyhláseného uznesením vlády SR č. 587 z 30. septembra 2020 a na prijatie ďalších opatrení podľa čl. 5 ústavného zákona o bezpečnosti štátu. Konkrétne si ním vláda SR upravila trvanie vyhláseného núdzového stavu v Slovenskej republike zo 45 dní na 90 dní. Následne vláda SR prijala uznesenie vlády SR č. 804 zo 16. decembra 2020, kde navrhla ďalšie rozšírenie opatrení v rámci vyhláseného núdzového stavu podľa čl. 5 ústavného zákona o bezpečnosti štátu vyhláseného uznesením

¹²⁹ Predtým možno spomenúť uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 752 z 28. novembra 2011 publikované pod č. 421/2011, kde bolo vyhlásenie núdzového stavu na postihnutom území v územnej pôsobnosti presne špecifikovaných obvodných úradov týkajúce sa poskytovateľov ústavnej zdravotnej starostlivosti

¹³⁰ Uznesenie vlády SR č. 718/2020 publikované pod č. 315/2020 Z.z.

vlády Slovenskej republiky č. 587 z 30. septembra 2020 v znení uznesenia vlády Slovenskej republiky č. 718 z 11. novembra 2020. Takto zrealizovaný postup vládnej exekutívy vyvolal istú mieru nevôle. Zákonodarca na to reagoval 28. decembra 2020 prijatím ústavného zákona č. 414/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa ústavný zákon o bezpečnosti štátu. Legislatívne sa tak zaručila možnosť vyhlásiť núdzový stav najdlhšie na 90 dní. Núdzový stav vyhlásený z dôvodu ohrozenia života a zdravia osôb v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie možno v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas ešte predĺžiť najviac o ďalších 40 dní, a to aj opakovane. Dokonca sa tu zakotvila osobitná možnosť predĺžiť núdzový stav vyhlásený pred účinnosťou tohto ústavného zákona (t.j. pred 29. decembrom 2020). V súlade s princípmi právneho štátu by mal zákonodarca dbať na obmedzenie možnosti svojvoľného zneužitia inštitútu núdzového stavu a na rešpektovanie jeho dočasného charakteru. Základnou ideou by mala ostať snaha vedenia štátu prinavrátiť sa do normálneho stavu v štáte ihneď ako to umožnia podmienky v spoločnosti, čiže už nebude ani potrebný, ani primeraný okolnostiam. Spomínaná dočasnosť smeruje ku krátkodobému vychýleniu v rozdelení právomocí v štáte výlučne pre obdobie núdzového stavu. Súčasne s ukončením núdzového stavu by mal byť uskutočnený návrat k bežnému, normálnemu stavu v štáte.

V spomenutom ústavnom zákone č. 414/2020 Z. z. zákonodarca doplnil do mechanizmu na predlžovanie núdzového stavu vzniknutého na základe pandémie nositeľa zákonodarnej moci, parlament. Z hľadiska princípu vzájomnej kontroly a vyváženia medzi jednotlivými zložkami moci v čase núdzového stavu ide o dobrý počin. Náročnejšie však zostáva predstaviť si aká situácia by prakticky vznikla v štáte keby parlament neodobril predĺženie núdzového stavu. Konkrétne ide o to, že zákonodarca doplnil čl. 5 odsek 2 ústavný zákon o bezpečnosti štátu nasledovne: „... s predĺžením núdzového stavu musí vysloviť súhlas národná rada, a to do 20 dní od prvého dňa predĺženého núdzového stavu. Ak národná rada nevysloví súhlas, predĺžený núdzový stav zanikne dňom neschválenia návrhu vlády na vyslovenie súhlasu s predĺžením núdzového stavu, inak uplynutím lehoty na vyslovenie takéhoto súhlasu. Súhlas národnej rady je potrebný aj v prípade opätovného vyhlásenia núdzového stavu, ak od skončenia predchádzajúceho núdzového stavu vyhláseného z tých istých dôvodov neuplynulo 90 dní; tretia a štvrtá veta sa použijú rovnako...“.

Prakticky sa nedá v štáte vylúčiť vznik takej situácie, kedy by vláda predĺžila núdzový stav a začali by sa uplatňovať, resp. len by sa pokračovalo v uskutočňovaní ňou schválených obmedzení základných práv a slobôd osôb, avšak parlament by v posledný deň lehoty, resp. márnym uplynutím lehoty, vyjadril svoj nesúhlas s ďalším predlžovaním núdzového stavu. Ako

by sa nazeralo na povinnosť rešpektovať vládou prijaté opatrenia predstavujúce obmedzenia, resp. zásahy do základných práv a slobôd v „mediobdobí“ (t.j. v čase od vládou opätovne predĺženého núdzového stavu po moment jeho skončenia v podobe zamietnutia parlamentom)? Novela mala za cieľ prispieť k vytvoreniu ústavnej poistky v rámci delby moci a systému brzd a protiváh v parlamentnej republike. Nie príliš určito však zadefinovala ako nakladať so základnými právami a slobodami v takejto krízovej situácii. Uvedená lehota je pomerne dlhá a vytvára zbytočne veľa priestoru pre právnu neistotu, čiže zrejme opak tohto, čo chcel zákonodarca novelou dosiahnuť. Zostáva len veriť, že sa naplnia slová Ústavného súdu SR (PL. ÚS 22/2020, bod 43), podľa ktorých „*...vyhlásenie, no i predĺžovanie núdzového stavu z hľadiska naplnenia dôvodov „vyžaduje tiež expertné, koncepcné a v konečnom dôsledku politické uváženie“ spojené s demokratickou zodpovednosťou vlády a po novele ústavného zákona o bezpečnosti štátu i parlamentu .“*

Vo veci so sp. zn. PL.ÚS 2/2021 bolo predmetom súdneho konania Uznesenie vlády č. 160 zo 17. marca 2021 k návrhu na opakované predĺženie času trvania núdzového stavu podľa čl. 5 ods. 2 ústavného zákona o bezpečnosti štátu vyhláseného uznesením vlády Slovenskej republiky č. 587 z 30. septembra 2020 a prijatie opatrení podľa čl. 5 ods. 4 ústavného zákona o bezpečnosti štátu, uverejnené v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 104/2021 Z. z., ktoré bolo Ústavným súdom SR vyhlásené za ústavne konformné.

Podstatu súdneho prieskumu tvorilo, či núdzový stav opakovane predĺžený napadnutým uznesením vlády a rozhodnutia nadväzujúce na rozhodnutie o predĺžení núdzového stavu sú v súlade s ústavou a ústavným zákonom o bezpečnosti štátu, konkrétne, či boli splnené formálne a vecné podmienky na jeho predĺženie (referenčné normy čl. 5 ods. 2 a 3 ústavného zákona o bezpečnosti štátu) a či tak boli naplnené kritériá princípu legality (čl. 1 ods. 1 ústavy) a viazanosti štátnej moci právom (čl. 2 ods. 2 ústavy), a či obmedzenie základných práv a slobôd a uloženie povinností vyplývajúce z rozhodnutí nadväzujúcich na predĺženie núdzového stavu spĺňali ústavné podmienky. V rámci tohto konania sa namietalo najmä obmedzenie slobody pohybu a pobytu na území Slovenskej republiky zákazom vychádzania, či zákazom cestovania do zahraničia na rekreačné účely, ďalej právo pokojne sa zhromažďovať. Ústavný súd SR si v tomto náleze sp. zn. PL.ÚS 2/2021 sám zadefinoval, že „*Úlohou ústavného súdu v tomto konaní je v zásade posúdiť len základnú racionalitu širšieho skutkového základu a zistiť, či nejde o zjavne neprimeranú reakciu exekutívy. Ústavný súd neposudzuje, ako optimálne má byť núdzový stav rozhodnutím vlády vymedzený, s výnimkou zásahu proti aktivite vlády pri obmedzovaní základných práv a ukladaní povinností, ktorá nie je nevyhnutná. Uvedené vyplýva z princípu*

delby moci, ale nepriamo aj zo zákonom ustanovenej 10-dňovej lehoty na rozhodnutie.“

V tomto prípade však v rámci podania okrem iného napádal generálny prokurátor možnosť uplatnenia výnimky zo zákazu vychádzania na základe preukázania sa negatívnym výsledkom testu na prítomnosť ochorenia Covid-19. Vládi SR a jej konaniu sa tu dostalo podpory od Ústavného súdu SR, keď vyslovil názor, že pokiaľ išlo napr. o skúmanie povinnosti testovania tak to si vyžaduje zohľadniť, že v praxi núdzových stavov nemožno vylúčiť situácie, keď snaha vlády o dôsledné rešpektovanie nevyhnutnosti aprobovaného obmedzenia jedného základného práva vyvolá sekundárne inváziu aj do iného základného práva (obmedzenie slobody pohybu a pobytu a v tejto línii potom sekundárne aj obmedzenie nedotknuteľnosti osoby), ktoré buď je, alebo nie je zahrnuté do taxatívneho výpočtu podľa čl. 5 ods. 3 a 4 ústavného zákona o bezpečnosti štátu. Ďalej súd doplnil, že „*druhovo popísaných situácií môže byť veľké množstvo a ak by vláda bola limitovaná za každých okolností požiadavkou, podľa ktorej môže obmedzenia využiť, len ak tým (hoci nepriamo) nezasiahne do iného základného práva alebo slobody (napr. aj do základného práva vlastníť majetok, náboženskej slobody a pod.), tak by sa pružnosť a efektívnosť jej rozhodovania v krízových situáciách (čo je účel konceptu krízových stavov podľa ústavného zákona o bezpečnosti štátu) natolko ohraničila, že je diskutabilné, či by sa zmysel obmedzovania základných práv a slobôd regulovaného v krízových stavoch, a tým aj účel ústavného zákona podstatne nepoprel.“¹³¹*

Ako pozitívne možno zrejme hodnotiť, že materiálne sa tu ústavný súd priklonil k myšlienkovj línii generálneho prokurátora, podľa ktorej sa testovanie osôb ako podmienka pre uplatnenie niektorých výnimiek zo zákazu vychádzania *de facto* dostáva do pozície povinnosti. Poukázal v tejto súvislosti aj na svoje rozhodnutie vo veci sp. zn. PL. ÚS 13/2020 (hoci v iných právnych súvislostiach), kde konštatoval, že „predovšetkým vo vertikálnych vzťahoch však treba upozorniť, že ak by bol súhlas získaný pod hrozbou negatívneho dôsledku, nemožno hovoriť o jeho dobrovoľnosti“. Zatiaľ v poradí druhé plenárne rozhodnutie len okrajovo analyzuje možnosť/nemožnosť ústavného ospravedlnenia exekutívnych zásahov do základných práv a slobôd v čase krízy. Aktuálne ešte čakáme na výsledok posúdenia Ústavného súdu SR v dvoch zásadných otázkach z pohľadu obmedzenia základných práv a slobôd počas trvania pandémie. Jedno podanie je z dielne generálneho prokurátora SR, ktorý napadol ústavnosť opatrení prijímaných Úradom verejného zdravotníctva SR, ktorými sa zasahuje do základných práv a slobôd, najmä z procesného

¹³¹ Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL.ÚS 2/2021 z 31. marca 2021

hľadiska. Rovnako ešte momentálne nepoznáme ani výsledok súdneho prieskumu podania verejnej ochrankyne práv SR vo veci materiálneho posúdenia vybraných opatrení Úradu verejného zdravotníctva SR.¹³²

Pre núdzový stav vyhlásený z dôvodu ohrozenia života a zdravia osôb v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie by mali (rovnako ako pre núdzový stav z iných dôvodov) platiť tri určujúce kritériá, a to nevyhnutnosť, proporcionalita a dočasnosť. Ich rešpektovanie vládou by malo byť kontrolované v snahe predísť prípadnej trvalejšej zmene rovnováhy síl v spoločnosti. Tak ako sa vyvíjala pandémia, menili sa aj spoločenské nároky na precíznosť a kvalitu právnej regulácie. To čo sa dalo tolerovať na začiatku pandémie, kedy išlo o novú situáciu, je nepredstaviteľné a nemožné tolerovať po jej viac ako ročnom trvaní. Zrejme nemožno oponovať tvrdeniu, že dôvera občanov vo vládne opatrenia začala slabnúť koncom roka 2020. Prejavilo sa to v narastajúcom počte porušení pri uskutočňovaní prijatých núdzových opatrení a vo vzrastajúcej spoločenskej nespokojnosti. Nedostatok transparentnosti a demokratického základu pri prijímaní zásadných rozhodnutí, ktoré potencióálne zasahujú do základných práv a slobôd môže spôsobiť, že vláda nevykoná všetky ďalšie potrebné opatrenia na zníženie potenciálneho negatívneho vplyvu na životy ľudí, ktorý by tieto opatrenia mohli mať.

Opatrenia prijaté v čase pandémie musia svojou formou aj obsahom primerane reflektovať na vývoj pandémie. Princíp vzájomnej kontroly a vyváženia medzi zložkami moci vyžaduje, aby boli rozdielne zložky moci v štáte vybavené rôznymi právomocami, aby žiadna z nich nemala monopol na štátnu moc a aby sa mohli navzájom kontrolovať. Slovenská republika sa pri nástupe pandémie musela vysporiadať s faktom, že pandemická núdza priniesla potrebu rešpektovať výkonnú moc a jej možnosť obmedzovať základné práva a slobody. Následný vývoj a dlhodobé trvanie pandémie však upriamuje pozornosť na potrebu uskutočniť zmeny dlhodobej povahy takým spôsobom, aby v štáte dlhodobo nedominovala exekutívna zložka moci, aby zmeny v rozdelení právomocí nezasahovali do deľby moci a ich vzájomnej kontroly. Ak sú v krízových situáciách prijímané opatrenia, ktoré zasahujú do základných práv a slobôd vo väčšej miere ako v bežných situáciách, je legitímne očakávať, že budú zrozumiteľné, dostatočne určité a povahou a rozsahom primerané okolnostiam prijatia, čím sa zabezpečí ich predvídateľnosť a záruky proti ich zneužitiu.

Záver

¹³² Pozn. autorov: V čase odovzdania príspevku ešte neboli známe a publikované nálezy vo veci sp. zn. PL. ÚS 8/2021 a PL.ÚS 4/2021.

V materiálnom právnom štáte, ku ktorého ideálom a hodnotám sa hlási aj Slovenská republika by mala byť vyjadrená úcta k činnosti zákonodarcu prirodzeným rešpektovaním ústavnej úpravy. Ak predsa len vznikne spoločenská pochybnosť o povahe a rozsahu prijatej legislatívy, mala by sa riešiť prostredníctvom ústavného dialógu medzi zákonodarcom a Ústavným súdom SR.¹³³ Pri tomto type ústavného dialógu sa to nesmie zmeniť na monológ zákonodarcu, či Ústavného súdu, čo by prirodzene narušilo spoločensky želaný korektný vzťah medzi týmito zložkami moci v štáte a bolo by len prejavom dešpektu voči druhej participujúcej strane na dialógu.

Medzi ústavne chránenými záujmami v podobe základných práv a slobôd a verejným záujmom, ktorý môže byť „skrytý“ v podobe ústavného princípu, môžu vznikať rôzne asymetrie, ktorých podoba je určená vždy konkrétnymi okolnosťami prípadu, o to viac to platí v núdzovom stave. Pandémia priniesla Slovensku viaceré ústavnoprávne výzvy. Snaha výkonnej moci uniesť zodpovednosť za zdravie a bezpečnosť spoločnosti bola podrobená v našich podmienkach doposiaľ neznámej výzve v podobe pandémie. Odpoveď na otázku skrytú v názve nášho príspevku zatiaľ definitívne nepoznáme. Sme v očakávaní dvoch dôležitých rozhodnutí Ústavného súdu SR, ktoré určia ďalší vývoj v oblasti ústavne konformného prijímania opatrení výkonnou mocou a aktuálne čelíme výraznému nárastu počtu chorých na Covid-19, t.j. ďalšej vlne pandémie. Ľudskoprávne výzvy sa tak nástojčivo opäť hlásia o slovo. Štát by mal na ne reagovať primerane a s prihliadnutím na doposiaľ získanú pandemickú skúsenosť pri rešpektovaní základných princípov demokratického a právneho štátu.

Zoznam použitej literatúry:

1. AGAMBEN, G.: State of Exception (Stato di eccezione). Translated by Kevin Attell. University of Chicago Press, 2005, ISBN-13: 978-0226009254
2. ALEXY, R.: A Theory of Constitutional Rights. New York: Oxford University Press, 2010, 462 s., ISBN 978-0-19-825821-6
3. BARAK, A: Proportionality. Constitutional Rights and their Limitations. UK: Cambridge University Press, 2012, 611 s., ISBN 978-1- 107-40119-8
4. CIBULKA, L. a kol.: Štátoveda. Bratislava : Wolters Kluwer, 2017, 358 s. ISBN 978-80-8168-733-4.
5. DABROWSKA-KLOSINSKA, P.: The Protection of Human Rights in Pandemics—Reflections on the Past, Present, and Future. In German Law Journal , Volume 22 , Issue 6 , September 2021 , s. 1028 – 1038, DOI: <https://doi.org/10.1017/glj.2021.59>

¹³³ BARAK, A: Proportionality. Constitutional Rights and their Limitations. UK: Cambridge University Press, 2012, s. 79

6. FERREJOHN, J., PASQUINO, P.: The Law of exception: A typology of emergency powers. Oxford University Press and New York University School of Law 2004, s. 210-211, I·CON, zväzok 2, číslo 2, 2004, s. 210 - 239
7. GREENE, ALAN: Permanent States of Emergency and the Rule of Law Constitutions in an Age of Crisis. Oxford: HART PUBLISHING, Bloomsbury Publishing Plc., 2018, ISBN 9781509906161 (Epub)
8. JACKSON, VICKI C.: Proconstitutional behavior, political actors, and independent courts: A comment on Geoffrey Stone's paper, In: 2 INT'L J. CONST. L. (I·CON), 2004
9. KANWAR, V.: Book Review. Giorgio Agamben, State of Exception (Stato di eccezione). Translated by Kevin Attell. University of Chicago Press, 2005. 104 pages. In: I·CON, Volume 4, Number 3, 2006, s. 567–591, dostupné na: doi:10.1093/icon/mol023
10. KHAKEE, A.: Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe. POLICY PAPER – №30. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2009, dostupné: https://www.files.ethz.ch/isn/99550/PP30_Anna_Khakee_Emergency_Powers.pdf
11. KLATT, M. and MEISTER, M.: The Constitutional Structure of Proportionality (OUP 2012) s. 167–171.
12. KLATT, M.: Poměrování práv a zájmů. K Schauerově asymetrické tezi, s. 6–29. In Ratio Publica. Časopis o právní filosofii a ústavní teorii. č.1/2021, Brno: Nugis Finem Publishing, s.r.o.
13. KLATT, M.: Proportionality and Justification. In HERLIN-KARNELL, Ester. KLATT, Matthias Ester (eds), Constitutionalism Justified: Rainer Forst in Discourse. Oxford: Oxford University Press, 2019.
14. KORKEKELIA, K.: Legality and Proportionality of Human Rights Restrictions Imposed in Georgia in Time of the COVID-19 Pandemic (September 13, 2021). Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper No. 2021-23. Dostupné: SSRN: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3922554

Kontaktné údaje:

doc. JUDr. Lívia Trellová, PhD.

livia.trellova@flaw.uniba.sk

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

Katedra ústavného práva

Šafárikovo námestie č. 6

810 00 Bratislava

Slovenská republika

JUDr. Rastislav Kaššák, PhD.
rastislav.kassak@ustavnysud.sk
Ústavný súd Slovenskej republiky
Hlavná 110
042 65 Košice
Slovenská republika

Voľby v Maďarsku počas epidemiologickej situácie súvisiacej s pandémiou Covid 19¹³⁴

Elections in Hungary during the epidemiological situation related to the Covid 19 pandemic

Dr. Attila Mihály Nagy

*Právnická fakulta Reformovanej university Gáspára Károliho v Budapešti,
vedecký pracovník*

Doc. András Téglási PhD

Fakulta štátovedy a medzinárodných štúdií Národnej univerzity pre verejnú službu v Budapešti

Cieľom našej nasledujúcej publikácie je preskúmať, ako Maďarsko riešilo rozpor medzi snahou realizovať volebné právo občanov, resp. zorganizovať voľby, a protipandemickými zdravotníckymi opatreniami, ktoré súviseli so zabezpečením práva občanov na zdravie. Táto štúdia by teda chcela opísať ako sa pandémia Covid-19 dotkla volieb a volebných postupov v Maďarsku od roku 2020. Pojmom epidemiologická situácia označujeme obdobie, počas ktorého koronavírus ovplyvňoval každodenný život v krajine a to bez ohľadu na to, či si rýchlosť jeho šírenia vyžadovala zavedenie mimoriadneho právneho režimu alebo nie.

1. Problematika realizácie volebného práva počas pandémie

V procese formovania právneho rámca boja proti pandémie priniesol zásadnú zmenu do maďarskej legislatívy zákon č. XII. z roku 2020 o boji proti koronavírusu (ďalej len: zákon o koronavírusu), ktorý nadobudol účinnosť 31. marca 2020. V tomto zákone parlament - využívajúc svoje zákonodárne právo – okrem iného podrobne stanovil postupy pre voľby a referendá (ľudové hlasovania). Zákon v prvom rade deklaroval, že až do ukončenia mimoriadneho stavu ohrozenia nemožno vypísať predčasné voľby, resp. už vypísané voľby je potrebné odložiť na neskoršiu dobu. Nevyhlásené alebo odložené voľby mali byť potom vyhlásené do 15 dní od ukončenia stavu ohrozenia¹³⁵. Zákon taktiež stanovil, že až do ukončenia spomínaného mimoriadneho stavu nie je možné iniciovať miestne alebo celoštátne referendá, resp. už vyhlásené miestne alebo celoštátne referendá

¹³⁴ Štúdia bola pripravená v rámci výskumnej skupiny Voľby a zastúpenie Fakulty štátovedy a medzinárodných štúdií Národnej univerzity pre verejnú službu v Budapešti.

¹³⁵ Pozri zákon č. XII. z roku 2020. § 6.

sa mali odložiť. Nevyhlásené alebo odložené miestne alebo celoštátne referendá mali byť taktiež vypísané do 15 dní od ukončenia mimoriadneho stavu. Zákon o koronavíruse taktiež určil spôsob odovzdania a likvidácie odporúčacích hárkov a hovoril aj o prerušení plynutia rozličných lehôt pre referendá.

Zdôvodnenie zákona o koronavíruse jasne poukázalo na fakt, že počas volieb alebo ľudových hlasovaní by bola nutná osobná prítomnosť všetkých voličov, čo by ohrozilo boj proti epidémii a odstránenie jej následkov. Nadobudnutím účinnosti zákona však nastal jasný stav: žiadne voľby alebo referendá sa nikde nemôžu uskutočniť. Parlament týmto krokom využil svoje oprávnenie, ktoré mu poskytli spoločné pravidlá pre mimoriadne právne režimy podľa Základného zákona, a pozastavil možnosť realizovať základné práva občanov súvisiace s voľbami a referendami. Týmto krokom dal zákonodarca jednoznačne prednosť ochrane základného práva na život a zdravie pred právom na voľby.

2. Voľby počas stavu epidemiologickej pohotovosti

Vláda 17. júna 2020 svojím nariadením č. 282/2020 (VI.17.) rozhodla o zrušení mimoriadneho stavu ohrozenia a zároveň zaviedla nariadením č. 283/2020 (VI.17.) stav epidemiologickej pohotovosti. Zrušením mimoriadneho stavu zákon o koronavíruse stratil účinnosť a zároveň vstúpili do platnosti ustanovenia zákona LVIII. z roku 2020 o prechodných opatreniach po ukončení mimoriadneho stavu a o stave epidemiologickej pohotovosti, ktorým zákon zopakoval¹³⁶ ustanovenia zákona o koronavíruse o odložených a neuskutočnených voľbách a referendách.

Zákon o ochrane proti katastrofám a jeho vykonávajúce predpisy neobsahovali ďalšie nariadenie vzťahujúce sa priamo na voľby, avšak zákon o ochrane proti katastrofám doplnil zákon č. CXXVIII. z roku 2011 a to o § 51/A (O jeho význame bude reč neskôr.):

„§51/A (1) Vláda počas mimoriadneho stavu ohrozenia vyhláseného s cieľom predísť epidémii spôsobujúcej masové ochorenia ohrozujúce životy a majetok občanov, ako aj s cieľom odstránenia jej následkov, môže z dôvodu ochrany životov a zdravia občanov Maďarska – nad rámec mimoriadnych opatrení a predpisov uvedených v odsekoch 21-24. – nariadeniami pozastaviť aplikáciu (vykon) niektorých zákonov, ako sa od nich aj odkloniť, a môže taktiež prijať aj iné mimoriadne opatrenia potrebné na zabezpečenie ochrany života, zdravia, osobnej a majetkovej bezpečnosti, ako aj právnej istoty, resp. opatrenia garantujúce stabilitu národného hospodárstva.“

¹³⁶ 88. § zákona LVIII. z roku 2020.

V zmysle ods. (2) daného paragrafu môže vláda svoje oprávnenia podľa odseku (1) – v potrebnom rozsahu a primerane k sledovanému cieľu – využívať na predchádzanie, riešenie situácie, ako aj na odstránenie jej následkov.

IDAIG ATNEZVE

V dôsledku ustanovení spomínaného zákona o koronavíruse, ako aj zákona č. LVIII. z roku 2020 koncom júna a začiatkom júla 2020 došlo k opätovnému vypísaniu veľkého množstva odložených volieb, ako aj nových volieb, ktorých príčinou bolo uprázdnenia ďalších mandátov. Z týchto volieb boli najvýznamnejšie nasledujúce tri: 1) voľby do parlamentu v 6. (individuálnom, t. j. väčšinovom) volebnom okrsku v rámci župy Borsod-Abaúj-Zemplén, 2) voľby primátora a mestského zastupiteľstva v meste Mohács na juhu krajiny a 3) voľby primátora a poslanca v individuálnom volebnom okrsku v meste Karcag. Navyše v ďalších skoro troch desiatkach miest a obcí boli vyhlásené miestne samosprávne voľby alebo voľby národnostných samospráv.

Počas príprav na mimoriadne predčasné voľby (ide o predčasné voľby počas inak regulárneho volebného cyklu) sa vyskytlo viacero dôležitých otázok súvisiacich s riešením epidémie a organizovaním volieb. Pandémia sa totiž neskončila zrušením mimoriadneho stavu, ale naďalej pokračovala, hoci aj s nižšou intenzitou. Do budúcnosti sa však očakávalo zrýchlenie šírenia vírusu a nárast počtu zdravotníckych prípadov počas ďalšej vlny.

Vzhľadom na horeuvedené fakty a trendy sa Národná volebná kancelária (ide o úrad, ktorý pomáha organizovať voľby) taktiež prispôsobila k situácii a koncom augusta, resp. začiatkom septembra viacerými obežníkmi v krátkom čase informovala vedúcich miestnych volebných komisií o tom, aké opatrenia majú dodržiavať pri realizácii úkonov a postupov súvisiacich s voľbami (osobitne s hlasovaním), ktoré pripadajú na spomínané problematické obdobie. Informácie sa v zásade týkali troch tematických okruhov: postupov pri hromadných akciách pred dňom volieb (prísaha členov komisií, školenia členov kancelárie a komisií); postupov pri realizácii samotných volieb a nakoniec postupov pri voľbe pomocou prenosnej volebnej urny a to hlavne v zdravotníckych zariadeniach a v zariadeniach sociálnych služieb.

Tieto opatrenia pomohli občanom realizovať svoje volebné právo v plnom rozsahu. Zvlášť je potrebné vyzdvihnúť, že na jednej strane bolo podľa odporúčaní Národnej volebnej kancelárie z 20. augusta umožnené uplatniť si volebné právo aj prípade osôb v domácej karanténe. Na druhej strane usmernenie Národnej volebnej kancelárie zo septembra 2020 upozornilo, že občania si môžu uplatniť svoje volebné právo aj v lôžkových zdravotníckych zariadeniach a v zariadeniach poskytujúcich špecializovanú sociálnu starostlivosť aj počas zákazu návštev, ktorá bola zavedená 8.

septembra 2020. Z dôvodu zamedzenia šírenia koronavírusu v zariadeniach, ktorých sa spomínaný zákaz návštev týkal, boli na základe odporúčaní Národného centra pre verejné zdravie (v SR Úrad verejného zdravotníctva) sformulované postupy predpísané pre zorganizovanie a vykonanie volieb pomocou prenosnej volebnej urny.

Okrem určenia ochranných opatrení Národná volebná kancelária uskutočnila jednak kroky na zabezpečenie personálnych a materiálnych podmienok, a jednak poskytla financie na pokrytie nákladov pre jedného ďalšieho zapisovateľa vo volebných okrskoch. Okrem toho navyše poskytla aj pandemické balíky (50 rúšok, 10 párov jednorázových rukavíc a prostriedky na dezinfekciu rúk) pre prípad realizácie volieb.¹³⁷ K úspešnému uskutočneniu volieb nestačí však len príprava orgánov pre voľby a zabezpečenie personálnych a materiálnych podmienok, ale je potrebné aj primerané informovanie voličov. Z tohto dôvodu boli poskytnuté informácie pre voličov zo strany Národnej volebnej kancelárie cez internetovú stránku valasztas.hu a zo strany miestnych volebných kancelárií podľa miestnych zvyklostí. Vcelku možno konštatovať, že počas tohto obdobia bola realizácia volebného práva neobmedzená, a to napriek tomu, že ostatné oblasti života ľudí boli dotknuté rozličnými obmedzeniami základných práv, ktoré zaviedla vláda z dôvodu zabezpečenia základného práva na zdravie.

V súvislosti s uplatňovaním základného práva na život a zdravie, resp. v súvislosti s realizáciou základného práva na účasť vo voľbách v spomínanom problematickom čase vznikla v maďarskom právnom poriadku jedna zaujímavá a špecifická situácia. Na zamedzenie šírenia koronavírusu vláda totiž v septembri prijala nariadenie č. 431/2020 (IX.18) o opatreniach počas epidemiologickej pohotovosti. Tu určila ochranné opatrenia pre školské a odborné vzdelávacie zariadenia, inštitúcie. V ich zmysle bol vstup do týchto zariadení umožnený len pre určitý okruh osôb. Vládne nariadenie síce povolilo vstup osobám, ktoré tam vstupovali za účelom vykonania povinností určených zákonom – napríklad pre členov volebných komisií, avšak predpis bol nejednoznačný vo vzťahu k samotným voličom. Vláda preto vo svojom nariadení č. 453/2020. (X.9.) o jednotlivých epidemiologických opatreniach k existujúcemu textu doplnila, že obmedzenia pre školské vzdelávacie inštitúcie sa nemajú uplatňovať pre tie zariadenia, kde sa práve nachádza volebná miestnosť v čase prípravy volieb, samotného hlasovania, sčítania hlasov a zistenia

¹³⁷ Národná volebná kancelária týmito opatreniami krátkodobo zabezpečila realizáciu volieb počas pandémie, ale z dôvodu predĺženia pandemického obdobia začala implementovať dočasné opatrenia do volebných zákonov a tiež si naplánovala prehodnotenie informačných materiálov, hlavne tzv. Volebných zošitov.

výsledkov volieb podľa zákona XXXVI. z roku 2013 o volebných postupoch (t. j. v zmysle volebného procesného kódexu).

3. *Následky opakovane vyhláseného mimoriadneho stavu*

Vzhľadom na zhoršujúci sa stav vláda svojím nariadením č. 478/2020 (XI.3.) o vyhlásení mimoriadneho stavu znovu vyhlásila stav ohrozenia a to od 4. novembra 2020. Samotné nariadenie – podobne ako na jar toho istého roku – neobsahovalo ustanovenia súvisiace s voľbami. Preto mohla byť v podstate príprava a realizácia volieb – bez ohľadu na vyhlásený stav – plynulá. Tu však sa ukázal zmysel zmeny zákona CXXVIII. z roku 2011, ktorá bola realizovaná prijatím doplnujúceho §51/A do už existujúceho textu zákona. Tento doplnok poskytol vláde široké právomoci a to už aj v skorej fáze mimoriadneho stavu. Na základe toho bolo možné, aby vláda mohla svojimi nariadeniami zaviesť obmedzenia už dva dni po vyhlásení tohto stavu na rozdiel od 19 dní, ktoré si vyžadovala situácia a právny stav na jar. Vláda teda už za dva dni mohla zaviesť obmedzujúce opatrenia v súvislosti s voľbami a to svojím nariadením č. 483/2020 (XI.5.) o prechodných opatreniach pre predčasné voľby v čase stavu ohrozenia (ďalej len: nariadenie 483/2020 (XI.5.)) Hlavné body nariadenia sa zhodovali s obsahom jeho jarného predchodcu. Nové voľby teda nebolo možné vyhlásiť, vyhlásené voľby sa museli odložiť a pri referendách sa zastavilo plynutie procesných lehôt. Parlament už nasledujúci týždeň prijal zákon CIX. z roku 2020 o ochrane proti druhej vlne koronavírusovej pandémie, ktorý potvrdil zavedenie spomínaného mimoriadneho stavu a skoro v nezmenenej podobe schválil opatrenia vlády. Avšak zároveň upresnil dva tematické okruhy nariadenia č. 483/2020 (XI.5.):

- všetky voľby, ktorých príprava práve prebiehala, boli prerušené a mali sa zopakovať až po ukončení mimoriadneho stavu. Avšak v tých prípadoch, keď boli kandidátne listiny už právoplatne uzavreté, tak tam sa mali po obnovení celého procesu vykonať už len tie úkony, činnosti, ktoré nasledovali po uzavretí kandidátnych listín;
- v prípade ľudových hlasovaní bolo plynutie lehôt taktiež prerušené, avšak prebiehajúci zber podpisov pod referendumú iniciatívu bol len pozastavený a bolo v ňom možné pokračovať až po ukončení mimoriadneho stavu. Zároveň už vopred pozbierané podpisy sa mohli neskôr použiť a započítať do iniciatívy.

Vzhľadom na to, že pandémia neustúpila a udržanie mimoriadneho stavu v platnosti bolo naďalej nutné aj po skončení účinnosti zákona CIX. z roku 2020, situáciu vo sfére volieb a ľudového hlasovania primerane

hore uvedeným zmenám naďalej upravovalo vládne nariadenie č. 30/2021 (I.29.) o prechodných opatreniach pre predčasné voľby, celonárodné a miestne referendá v čase mimoriadneho stavu a neskôr aj zákon I. z roku 2021 o ochrane proti koronavírusovej pandémie. Tieto normy boli teda upravené v zmysle vyššie uvedených skutočností.

V čase prípravy tohto článku bol stav znovu taký, že voľby a referendá nie je možné realizovať a až do ukončenia stavu ohrozenie sa nikde ani neuskutočnia. Počas druhej a tretej vlny pandémie vláda a neskôr aj parlament znovu pozastavili uplatňovanie základného volebného práva a jednoznačne uprednostnili základné práva na život a zdravie. Prvá, druhá a tretia vlna pandémie zasiahla našu krajinu našťastie v takom čase, keď inak neboli naplánované regulárne parlamentné, alebo samosprávne voľby, voľby primátorov alebo voľby poslancov do Európskeho parlamentu. V tomto čase nebolo naplánované ani jedno celonárodné referendum. To znamenalo aj to, že obmedzenie volebného práva nevyvolalo vážnejší spoločenský odpor. Ohľadne mimoriadnych a predčasných volieb treba poznamenať, že po mimoriadnom stave bude na základe údajov z apríla 2021 potrebné zvoliť 25 primátorov. V 18 obciach alebo v mestskej časti hlavného mesta bude zase potrebné zvoliť miestnych samosprávnych poslancov, v 8 obciach a v mestskej časti hlavného mesta zase miestnych národnostných poslancov. V jednej župe bude potrebné zvoliť aj oblastného národnostného poslanca.¹³⁸

Záver

Na záver možno konštatovať, že riešenie vzniknutej situácie postavilo štátne orgány pred neľahkú úlohu a dilemu. V skorej fáze koronavírusovej pandémie sa však volebné predpisy nemenili a prípravy predčasných miestnych volieb boli do 31. marca 2020 plynulé. V dvoch prípadoch sa dokonca aj uskutočnili miestne predčasné voľby. Rozšírenie pandémie však znamenalo zásadnú zmenu a vyžadovalo si zavedenie mimoriadneho právneho režimu. Parlament a vláda ním splnomocnená a zároveň uplatňujúca svoje oprávnenie na základe spoločných ustanovení Základného zákona pre mimoriadne stavy, pozastavila základné občianske právo na voľby a týmto jednoznačne uprednostnila a ochránila základné práva občanov na život a zdravie.

Dr. Attila Mihály Nagy

Právnická fakulta Reformovanej university Gáspára Károliho v Budapešti

Doc. András Téglási PhD

¹³⁸ Zdroj: dáta poskytnuté Národnou volebnou kanceláriou

UNIVERSITY OF PUBLIC SERVICE
FACULTY OF PUBLIC GOVERNANCE AND INTERNATIONAL STUDIES
Teglasi.Andras@uni-nke.hu

Ústavná regulácia núdzového stavu

Constitutional Regulation of the State of Emergency

doc. JUDr. Boris Balog, PhD.

Fakulta práva, Paneurópska vysoká škola

Abstrakt

Ústavná úprava núdzového stavu z roku 2002 sa v roku 2020 ukázala ako nedostatočná a vyžiadala si zmeny. Zmeny ústavnej úpravy núdzového stavu neboli výsledkom riadneho legislatívneho procesu, ale boli schválené v skrátenom legislatívnom konaní. Príspevok sa zameriava na zmeny núdzového stavu vyhláseného v dôsledku pandémie z hľadiska územného rozsahu, doby trvania, rozhodovania o vyhlásení a predĺžení núdzového stavu, jeho kontrole a jeho obsahu z hľadiska zásahov do základných práv a slobôd.

Abstract

The constitutional regulation of the state of emergency from 2002 proved to be insufficient in 2020 and required changes. The changes to the constitutional regulation of the state of emergency were not the result of the ordinary legislative process, but were approved in a shortened legislative procedure. The paper focuses on changes in the state of emergency declared as a result of a pandemic in terms of territorial scope, duration, decision to declare and extend the state of emergency, its control and its content in terms of interference with fundamental rights and freedoms.

Kľúčové slová

ústavný zákon o bezpečnosti, núdzový stav, predĺženie núdzového stavu, základné práva a slobody, vláda, Národná rada SR, Ústavný súd SR

Keywords

constitutional law on security, state of emergency, extension of state of emergency, fundamental rights and freedoms, government, National Council of the Slovak Republic, Constitutional Court of the Slovak Republic

Úvod

Až do jari 2020 predstavoval núdzový stav kategóriu, o novej existencii ktorého mnohí obyvatelia Slovenska ani netušili, či mali iba približnú, hmlistú predstavu o situácii, ktorá by ako núdzový stav predstavovala rozdiel oproti stavu spoločnosti, na ktorý sme si zvykli a v ktorom sme

v posledných desaťročiach žili. Žijúc niekoľko desaťročí v peknom počasí, bolo pre spoločnosť nepredstaviteľné, že by mohlo dôjsť k radikálnej zmene s dopadmi na životy v podstate všetkých členov spoločenstva. O núdzovom stave malo bližšiu predstavu iba niekoľko ľudí, venujúcich sa profesionálne krízovému riadeniu spoločnosti a výkonu verejnej moci v krízových situáciách, aj keď možno s odstupom času povedať, že ich predstavy a poznatky boli výrazne teoretické a akademické.

V zásade ale existovala od vzniku Slovenskej republiky predstava o tom, že núdzový stav sa dotkne dvoch základných oblastí života spoločnosti, a to postavenia slobodného človeka ako základu a východiska ústavného systému demokratického a právneho štátu a výkonu verejnej moci. Tým bolo zrejmé, že núdzový stav je aj ústavnou kategóriou.

Ústava nového štátu prijatá v roku 1992 s núdzovým stavom nepracovala. To nevyklučuje, že neexistoval aspoň nejaký ústavný základ pre riešenie krízovej situácie, ktorá by mohla nastať. Tým bol ústavný zákon č. 10/1969 Zb. o Rade obrany štátu v znení neskorších predpisov. Tento ústavný zákon prijatý v januári 1969 kľúčovo upravoval postavenie, pôsobenie, úlohy a zloženie Rady obrany štátu, a teda upravoval ústavný základ pre inštitucionálnu zložku, resp. pilier krízových situácií. Ľudské práva v takýchto situáciách neupravoval, čo aj prirodzene súviselo s tým, že bol prijímaný v režime, ktorého základom slobodný človek a úcta k jeho právam neboli. Tento ústavný zákon v čl. 12 ods. 1 lakonicky konštatoval, že *„Na obranu Československej socialistickej republiky a na jej prípravu môžu štátne orgány určené zákonom Federálneho zhromaždenia, ak je to naliehavo nevyhnutné a v nevyhnutnej miere, požadovať od každého súčinnosť a vecné prostriedky a ukladať mu obmedzenia i vecné plnenia.“*. Takáto formulácia mohla vyhovovať a zodpovedať spôsobu riadenia štátu a jeho prístupu k občanom v čase, keď bol ústavný zákon prijímaný.¹³⁹

Ústavný zákon sa po 1. januári 1993 stal súčasťou právneho poriadku Slovenskej republiky na základe recepčnej normy v čl. 152 ods. 1 ústavy.¹⁴⁰ V rozsahu, v akom upravoval postavenie Rady obrany štátu sa na základe ústavno-konformného výkladu podľa čl. 152 ods. 4 ústavy nemusel dostávať do rozporu s ústavou. Tiež je možné sa pragmaticky domnievať, že v momente vzniku samostatnej Slovenskej republiky neexistoval návrh inej právnej úpravy krízových situácií a fungovania ústavných orgánov počas nich.

Inak to bolo vo vzťahu k základným právam a slobodám v krízových situáciách. Ústavný zákon takúto situáciu neriešil a úpravu v čl. 12 nemožno

¹³⁹ Uvedená formulácia ale zostala nezmenená aj po Novembri 1989, kedy bol ústavný zákon trikrát novelizovaný.

¹⁴⁰ K jeho formálnemu zrušeniu došlo až ústavným zákonom č. 227/2002 Z. z.

pokladať za vyhovujúcu podmienkam demokratického a právneho štátu, pričom toto nebolo možné prekonať ani ústavno-konformným výkladom podľa čl. 152 ods. 4 ústavy.

Núdzový stav, ako tá z krízových situácií, ktorej sa príspevok venuje, predstavuje vychýlenie stavu normálneho fungovania spoločnosti a štátu, ale v demokratickom a právnom štáte nemôže predstavovať stav bezprávia, a to nielen z pohľadu inštitucionálneho pôsobenia ústavných orgánov, či orgánov verejnej moci všeobecne, ale aj z pohľadu jeho obyvateľov a ďalších subjektov práva. Núdzový stav zásah do základných práv a slobôd prináša, pretože zmena oproti normálnemu fungovaniu spoločnosti a štátu smerom k nejakej krízovej situácii sa vo väčšom alebo menšom rozsahu dotkne postavenia a života rôznych osôb a zasiahne aj do ich právneho postavenia. Základné práva a slobody predstavujú ústavnú kategóriu tak v rozmere ich vymedzenia ako aj stanovenia možností a miery zásahu do nich a ukladania povinností, a teda aj zásah do základných práv a slobôd v núdzovom stave, či krízovej situácii všeobecne, musí mať ústavný charakter. Inak by orgány verejnej moci voči osobám konali bez základu v ústave a mimo jej medzí, čím by sa núdzový stav (ako faktický stav spoločnosti a štátu) premietol do ústavného systému ako zmena/odchýlka od demokratického a právneho štátu a tým by (faktický) núdzový stav viedol k porušeniu alebo odstráneniu demokratického a právneho základu štátu.

Ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. bol nedostatok ústavnej úpravy nakladania so základnými právami a slobodami v núdzovom stave prekonaný tým, že ústavodarca doplnil čl. 51 ústavy o odsek 2 upravujúci ústavnú blanketu na ústavný zákon, ktorý ustanovuje podmienky a rozsah obmedzenia základných práv a slobôd a rozsah povinností v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu.

Nedošlo tak k úprave podmienok a rozsahu obmedzenia základných práv a slobôd a rozsahu povinností v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu priamo v ústave, ale ústavodarca vychádzajúc z polylegálneho charakteru ústavy nadviazal na to, že ústava už od svojho prijatia v čl. 102 písm. l) pri vyhlásovaní výnimočného stavu prezidentom odkazovala na osobitný ústavný zákon.¹⁴¹

Ústavodarca tak pri novele ústavy v roku 2001 vo vzťahu k núdzovému stavu a ďalším krízovým situáciám znamenajúcim ohrozenie alebo porušenie bezpečnosti vychádzal z polylegálneho charakteru ústavy a zachoval aj jej štruktúru v tom, že základné práva a slobody sú predmetom úpravy jej Druhej hlavy a zmienka o osobitnom ústavnom zákone bola v prvom oddiele Šiestej hlavy. Ústavodarca postavil ústavné riešenie núdzového stavu ďalších krízových situácií znamenajúcich ohrozenie alebo

¹⁴¹ Takýto ústavný zákon nebol prijatý.

porušenie bezpečnosti na dvoch pilieroch v dvoch ústavných blanketách, a to jednej, ktorá sa týka základných práv a slobôd v (okrem iného) núdzovom stave a druhej, ktorá odkazuje na osobitný ústavný zákon ustanovujúci podmienky jeho vyhlásenia. Táto blanketa sa dostala do oddielu ústavy venovanom prezidentovi, čím ústavodarca rešpektoval štruktúru ústavy naznačenú už v roku 1992, ale súčasne rozšírením tejto blankety aj na krízové situácie, ktoré nevyhlasuje prezident (typicky práve núdzový stav) pôsobí v čl. 102 ods. 3 mierne nesystémovo.

Ústavným východiskom pre núdzový stav sa tak po 1. júli 2001 stal čl. 51 ods. 2 a čl. 102 ods. 3 ústavy. Čl. 51 ods. 2 ústavy odkazuje na ústavný zákon, ktorý ustanovuje podmienky a rozsah obmedzenia základných práv a slobôd a rozsah povinností v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu. Z ústavnej blankety vyplýva, že podmienky a rozsah obmedzenia základných práv a slobôd a rozsah povinností v núdzového stavu môžu byť upravené iba ústavným zákonom a ich regulácia podústavným právom nie je prípustná. Súčasne je tým stanovený aj vecný rozsah ich úpravy v osobitnom ústavnom zákone, ktorý musí pokryť a súčasne nemôže prekročiť rozsah úpravy v tom, že ustanoví

- a) podmienky obmedzenia základných práv a slobôd,
- b) rozsah obmedzenia základných práv a slobôd a
- c) rozsah povinností.

Čl. 102 ods. 3 ústavy odkazuje na ústavný zákon, ktorý ustanovuje podmienky vypovedania vojny, vyhlásenia vojnového stavu, vyhlásenia výnimočného stavu, vyhlásenia núdzového stavu a spôsob výkonu verejnej moci v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu. Ústavnú blanketu v čl. 102 ods. 3 je potrebné chápať v spojení s ústavnou blanketou v čl. 51 ods. 2 ústavy. Vzhľadom na výnimočnosť situácií, ako sú vojna, vojnový stav, výnimočný stav alebo núdzový stav by podrobná úprava ich vyhlasovania a spôsobu výkonu verejnej moci počas nich priamo v ústave nebola vhodná, ale na druhej strane ústava rešpektuje požiadavku legality výkonu verejnej moci počas týchto situácií. Blanketové ustanovenie v čl. 102 ods. 3 ústavy preto predpokladá prijatie osobitného ústavného zákona, aby príslušné orgány nezneužili svoje mimoriadne právomoci v takýchto situáciách. Vzhľadom na závažnosť zásahov do ústavného režimu fungujúceho v obvyklých podmienkach je nevyhnutné, aby takáto úprava bola vykonaná na úrovni ústavného zákona. Úprava vyhlásenia núdzového stavu podústavným právom nie je prípustná. Ústava ale nevyklučuje úpravu spôsobu výkonu verejnej moci v čase núdzového stavu podústavným právom.

Národná rada SR ustanovila podmienky a rozsah obmedzenia základných práv a slobôd a rozsah povinností v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu a podmienky vypovedania vojny,

vyhlásenia vojnového stavu, vyhlásenia výnimočného stavu, vyhlásenia núdzového stavu a spôsob výkonu verejnej moci v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu ústavným zákonom č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu (ďalej len „ústavný zákon o bezpečnosti“), ktorý nadobudol účinnosť dňa 1. mája 2002.

Núdzový stav v ústavnom zákone o bezpečnosti

Núdzový stav predstavuje krízovú situáciu. Predstavuje situáciu, kedy dochádza k odchýleniu od štandardného, resp. riadneho fungovania spoločnosti alebo jej niektorej časti alebo riadneho, štandardného výkonu nejakej činnosti, čo ohrozuje alebo porušuje život, zdravie, životné prostredie alebo majetok.

Núdzový stav síce predstavuje z jednotlivých krízových situácií upravených ústavným zákonom o bezpečnosti najmiernejšiu situáciu, pretože neznamená porušenie alebo ohrozenie mieru, resp. mierového života a fungovania štátu a spoločnosti a ani nepredstavuje ohrozenie alebo porušenie riadneho fungovania ústavných orgánov, resp. verejnej moci ako takej, ale aj tak predstavuje núdzový stav situáciu, ktorá nie je bežná a každodenná a podľa svojho vecného charakteru prináša zásah do riadneho života spoločnosti a štátu s dopadmi o. i. aj na základné práva a slobody.

„Núdzový stav má v právnom poriadku rozsiahle účinky. Na základe ústavného zákona o bezpečnosti štátu umožňuje vláde, aby priamo jej rozhodnutím obmedzila vymenované základné práva alebo uložila povinnosti. Viacero zákonov obsahuje ustanovenia, ktoré sa aplikujú len na základe vyhláseného núdzového stavu, napríklad zákon o verejnom obstarávaní alebo zákon o elektronických komunikáciách. Osobitne možno spomenúť také zákony, ktoré v rámci núdzového stavu umožňujú vydávať vládne nariadenia súvisiace s núdzovým stavom a na základe ktorých môžu byť ukladané povinnosti.“¹⁴²

Už od roku 2002 sú núdzovým stavom chránenými hodnotami život, zdravie, životné prostredie a majetok, aj keď ten len v rozsahu ak by mal byť ohrozený alebo porušený v značnom rozsahu. Pre vyhlásenie núdzového stavu nie je potrebné, aby došlo k porušeniu týchto chránených hodnôt, ale núdzový stav má aj preventívny účinok v tom, že pre jeho vyhlásenie postačuje ich ohrozenie, ktoré bezprostredne hrozí. K tomu podľa pôvodnej úpravy v ústavnom zákone o bezpečnosti dochádzalo v dôsledku živelnej pohromy, katastrofy, priemyselnej, dopravnej alebo inej prevádzkovej havárie. Núdzový stav mal pôvod v zmene technického a prevádzkového

¹⁴² Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 22/2020.

stavu nejakej činnosti alebo v počasi. Aj preto ústavný zákon o bezpečnosti počítal s tým, že núdzový stav sa dotkne postihnutého územia alebo bezprostredne ohrozeného územia, čo síce mohlo od začiatku predstavovať aj celé územie Slovenskej republiky, ale z dikcie čl. 5 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti sa dá skôr vyvodiť, že vzhľadom na charakter situácie, ktorá nastala, bude postihnuté územie predstavovať skôr len časť územia Slovenskej republiky. Z hľadiska druhého rozmeru núdzového stavu, a to času, ústavný zákon o bezpečnosti viazal jeho vyhlásenie na nevyhnutný čas, najdlhšie na 90 dní. Dá sa predpokladať, že z pohľadu tvorcov ústavného zákona o bezpečnosti predstavovala lehota 90 dní dostatočný priestor na zvládnutie prírodnej alebo technickej situácie, ktorá viedla k vyhláseniu núdzového stavu, a to či už vlastnými silami a prostriedkami alebo za medzinárodnej pomoci.

Ústavným zákonom č. 181/2006 Z. z. bol čl. 5 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti doplnený o ohrozenie života a zdravia osôb, a to aj v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie.

Vecný charakter pôvodu núdzového stavu, jeho technický, prírodný a od roku 2006 aj medicínsky pôvod, jeho územné obmedzenie iba na postihnuté územie ako časť územia Slovenskej republiky a jeho časové obmedzenia na najviac 90 dní ako doby, počas ktorej je možné nastalú situáciu zvládnuť, sa premietlo aj do ústavnej stránky vyhlásenia núdzového stavu.

Za tú pokladám skutočnosť, že o vyhlásení núdzového stavu rozhodovala vláda. Iné ústavné orgány do vyhlasovania núdzového stavu zapojené neboli. Do vyhlasovania núdzového stavu nebola zapojená hlava štátu. Ako som uviedol vyššie, núdzový stav nepredstavuje porušenie mierového stavu spoločnosti a štátu, preto je možné konštatovať, že takéto zapojenie nebolo a nie je potrebné.

Rovnako do vyhlasovania núdzového stavu nebol zapojený ani parlament. Zapojenie parlamentu ako ústavného orgánu reprezentujúceho všetkých občanov do vyhlasovania núdzového stavu pokladám za zásadné v tom, že takejto situácii poskytuje demokratickú legitimitu. Tá je potrebné preto, lebo 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 v rozsahu čl. 5 ods. 3 ústavného zákona o bezpečnosti. Inak povedané, núdzový stav predstavuje zásah do základných práv a slobôd osôb, a preto by od začiatku malo byť jeho vyhlásenie podrobené aj procedúre jeho schvaľovania zástupcami občanov.

Dôvod, pre ktorý tak ústavný zákon o bezpečnosti od začiatku nerobil mohol byť tak pragmatický, ako aj historicko-spoločenský. Pragmatický dôvod je ten, že vzhľadom na charakter pôvodu núdzového stavu a jeho územné a časové obmedzenie je to vláda, ktorá je schopná okamžitej

a adekvátnej reakcie a limitovaný charakter núdzového stavu zabezpečí to, že zásah do základných práv občanov bude tým tiež limitovaný a tak konzultácia takejto skutočnosti so zástupcami občanov potrebné nie je.

Historicko-spoločenský dôvod vyhlasovania núdzového stavu vládou bez zapojenia parlamentu je súčasťou inej hlboko zakorenenej tradície. A to takej, že názor ľudí, názor občanov na ich postavenie, na ich život a na ich situáciu v našom priestore od dôb monarchie, cez všetky republiky až po tú súčasnú nikdy politických predstaviteľov nezaujímal. S výnimkou účasti na voľbách nie sú občania zapojení do žiadneho rozhodovania týkajúceho sa ich života a ich názor nie je pre žiadne rozhodnutie významný. Táto tradícia nezaujmu o názor občanov alebo aspoň ich volených zástupcov sa premietla aj do vyhlasovania núdzového stavu.

Vyhlásenie núdzového stavu ale bolo podrobené fakultatívnej kontrole zo strany Ústavného súdu SR, a to z hľadiska súladu rozhodnutia o vyhlásení núdzového stavu s ústavou alebo ústavným zákonom. Ide o významnú poistku ochrany demokratického a právneho štátu a Ústavný súd SR sa k nej aj hrdo hlási. *„Súčasťou ústavnej obozretnosti voči núdzovému stavu a obdobným stavom je aj právomoc ústavného súdu v osobitnom type konania preskúmať vyhlásenie núdzového stavu (čl. 129 ods. 6 ústavy a § 189 a nasl. zákona o ústavnom súde). Ústavný súd musí byť pri preskúmaní núdzového stavu podozrievavý. Je povinný zvlášť citlivo vnímať signály, ktoré by naznačovali zásah do samotnej štruktúry ústavnosti. Zároveň je ústavný súd štandardne povinný preveriť formálne náležitosti, prípadne dôvodnosť vyhlásenia núdzového stavu. Ústavný súd by v rámci zákazu svojvôle musel zasiahnuť, ak by zistil, že núdzový stav bol vyhlásený z iných dôvodov, než v čl. 5 pripúšťa ústavný zákon o bezpečnosti štátu.“*¹⁴³

Zákonná úprava tejto právomoci, a to či už v zákone Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov alebo v schválenom znení zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ale znamenala jej faktické znegovanie.

Oba zákony totiž konanie Ústavného súdu SR o súlade vyhláseného núdzového stavu s ústavou a ústavným zákonom viazali na lehoty, výsledkom uplatnenia ktorých bol stav, že pri núdzovom stave vyhlásenom na 90 dní bola drvivá väčšina času trvania núdzového stavu mimo kontroly Ústavným súdom SR. Zákon z roku 1993 umožňoval podanie návrhu na začatie konania do desiatich dní od vyhlásenia núdzového stavu a Ústavný súd SR mal povinnosť rozhodnúť o návrhu do troch dní od jeho doručenia. Podľa zákona z roku 2018 bolo možné návrh na začatie konania možno

¹⁴³ Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 22/2020.

podať do piatich dní od vyhlásenia núdzového stavu. Ústavný súd SR rozhodne do 10 dní od doručenia návrhu na začatie konania.

Prísne lehotovanie podania návrhu na začatie konania a pre rozhodnutie Ústavného súdu SR má nepochybne svoj význam, pretože ak by došlo k vyhláseniu núdzového stavu v rozpore s ústavou alebo ústavným zákonom s dopadmi na základné práva a slobody, tak je odstránenie protiústavného stavu v čo najkratšom čase jednoznačne potrebné.

Aj keď núdzový stav môže byť vyhlásený na 90 dní, to nepredstavuje „bianko šek“ na trvanie núdzového stavu po 90 dní. Núdzový stav môže trvať iba tak dlho, ako trvajú, resp. sú naplnené materiálne podmienky jeho vyhlásenia. Ak by pominuli pred uplynutím 90 dní a núdzový stav by nebol okamžite vládou zrušený, jeho ďalšie trvanie by bolo v rozpore s ústavným zákonom. Ak by k tomu došlo po piatich dňoch od jeho vyhlásenia, resp. po desiatich dňoch od rozhodnutia Ústavného súdu SR, už protiústavné trvanie núdzového stavu nebolo možné preskúmať. Tým bola ochrana ústavnosti v núdzovom stave výrazne limitovaná.

Zmeny v ústavnej úprave núdzového stavu

Prvé dlhodobé a systematické použitie ústavného zákona o bezpečnosti v rozsahu vyhlásenia a trvania núdzového stavu v roku 2020 si vyžiadalo jeho revíziu. Národná rada SR pristúpila k zmene ústavného zákona o bezpečnosti v úplnom závere roku 2020 a za mimoriadne nedôstojných podmienok schválila v skrátanom legislatívnom konaní ústavný zákon č. 414/2020 Z. z., ktorý nadobudol účinnosť 29. decembra 2020.

Zmena vo vymedzení územia vyhláseného núdzového stavu

Novela ústavného zákona o bezpečnosti priniesla zmenu, resp. doplnenie ústavnej úpravy územného rozmeru núdzového stavu. Parlamentný ústavodarca výslovne upravil, že postihnutým územím alebo bezprostredne ohrozeným územím môže byť aj celé územie Slovenskej republiky. Vláda v roku 2020 vyhlasovala núdzový stav pre celé územie Slovenskej republiky už pred touto zmenou, jej účelom tak bolo odstrániť pochybnosť o tom, či je to v súlade s ústavným zákonom o bezpečnosti.

Túto zmenu je možné hodnotiť dvojako. Predstavuje reakciu na pochybnosti o možnosti vyhlásenia núdzového stavu na celom území Slovenskej republiky a formálne tak tieto pochybnosti ukončuje výslovnou úpravou, ktorou stanovuje jasnú a predvídateľnú možnosť vyhlásenia núdzového stavu na postihnutom alebo bezprostredne ohrozenom území, a to aj na celom území Slovenskej republiky. Z formálneho pohľadu by bolo možné túto zmenu hodnotiť pozitívne.

Vecne je ale potrebné sa k tejto zmene stavať rezervovane. Výslovná ústavná možnosť vyhlásenia núdzového stavu na celé územie Slovenskej republiky zjednodušila postavenie vlády ako jeho vyhlasovateľa. Táto už nebude musieť detailne skúmať územnú situáciu na Slovensku z hľadiska núdzového stavu a cielene ho vyhlasovať, ale možnosť jeho vyhlásenia na celé územie Slovenskej republiky jej umožňuje jeho vyhlasovanie s väčšou ľahkosťou a bez potreby osobitného odôvodňovania zásahu na celé územie Slovenskej republiky. Fakticky sa tým postavenie vlády zjednodušilo a miera územného rozsahu vyhláseného núdzového stavu je už iba funkciou sebaobmedzenia vlády pri vyhlasovaní núdzového stavu. Preto je potrebné k zmene územného rozmeru vyhlasovania núdzového stavu pristupovať podozrievavo.

Zmena v dĺžke trvania núdzového stavu vyhláseného z dôvodu ohrozenia života a zdravia osôb v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie

Novela ústavného zákona o bezpečnosti priniesla na základe praktických skúseností s núdzovým stavom v roku 2020 aj úpravu v čl. 5 ods. 2, ktorý podstatne modifikovala. Modifikácia sa týka vytvorenia explicitných pravidiel pre predĺženie vyhláseného núdzového stavu a pre jeho opätovné vyhlásenie.

Ústavný zákon o bezpečnosti viazal z časového hľadiska vyhlásenie núdzového stavu na nevyhnutný čas, ktorý bol aj vyjadrený konečnou nevyhnutnou v rozsahu 90 dní. Stanovenie konečného časového pôsobenia núdzového stavu pokladám za významnú poistku demokratického a právneho štátu v krízovej situácii. Vyhlásenie a trvanie núdzového stavu je možné, iba ak sú splnené materiálne podmienky jeho vyhlásenia v čl. 5 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti a ich uplynutie alebo pominutie musí viesť k okamžitému ukončeniu núdzového stavu. Materiálne podmienky jeho vyhlásenia a trvania sú doplnené aj formálnou podmienkou trvania najviac v rozsahu 90 dní.

Zakotvenie tejto limitujúcej podmienky v ústavnom zákone o bezpečnosti má svoj význam. Predmetom polemiky a diskusie iste môže byť skutočnosť, či išlo o správne nastavenú lehotu a či vytvárala dostatočný priestor na vyriešenie a prekonanie každej situácie, ktorá by viedla k vyhláseniu núdzového stavu. Právnu úpravu krízových situácií, pri ktorých dochádza k zásahom do základných práv a slobôd v miere, ktorá nie je prítomná v čase normálneho fungovania spoločnosti, je potrebné vykladať a aplikovať reštriktívne. Jej účelom totiž nie je iba vytvorenie právnych pravidiel pre výkon verejnej moci v krízovej situácii, ale jej účelom je predovšetkým ochrana demokratického a právneho štátu aj v krízovej situácii.

Ak preto ústavný zákon o bezpečnosti umožňoval vyhlásenie núdzového stavu najdlhšie na 90 dní, znamenalo to podľa mňa, že celkové trvanie núdzového stavu vyhláseného z jedného/rovnakého dôvodu mohlo trvať celkovo iba najviac 90 dní, pričom nemuselo ísť o súvislé trvanie 90 dní, ale vláda mala možnosť vyhlásiť núdzový stav aj opakovane až kým by nedošlo k uplynutiu 90 dní jeho celkového trvania. Ústavný zákon o bezpečnosti tým vytváral tlak na vládu a ostatné orgány verejnej moci, aby vykonali bezodkladne všetky opatrenia na odstránenie príčin a následkov niektorej zo situácií podľa čl. 5 ods. 1, ktorá viedla k vyhláseniu núdzového stavu a aby vláda mohla vyhlásený núdzový stav čo najrýchlejšie odvolať. Ústavný zákon o bezpečnosti neupravoval ani predlžovanie núdzového stavu nad 90 dní jeho trvania a ani jeho opakované vyhlasovanie z rovnakého dôvodu.

Pandémia Covid-19 ukázala, že na zvládnutie krízovej situácie takéhoto charakteru nie je 90 dní postačujúcich. Parlamentný ústavodarca sa preto rozhodol, že z hľadiska časových účinkov núdzového stavu vytvorí osobitné pravidlá (iba) pre núdzový stav vyhlásený z dôvodu ohrozenia života a zdravia osôb v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie.

S účinnosťou od 29. decembra 2021 zostáva zachované základné pravidlo, že núdzový stav možno vyhlásiť v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas, najdlhšie na 90 dní. Súčasne boli vytvorené nové osobitné pravidlá pre núdzový stav vyhlásený z dôvodu ohrozenia života a zdravia osôb v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie:

- a) možnosť núdzový stav v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas predĺžiť najviac o ďalších 40 dní, a to aj opakovane,
- b) možnosť opätovného vyhlásenia núdzového stavu, ak od skončenia predchádzajúceho núdzového stavu vyhláseného z tých istých dôvodov neuplynulo 90 dní.

V prípade ústavnej úpravy predĺženia núdzového stavu a možnosti jeho opätovného vyhlásenia je potrebné zdôrazniť pozitívum v tom, že toto dostalo ústavný základ a ústavným zákonom predpokladané konanie. Tým sa zvýšila právna istota všetkých v tom, že môžu očakávať, že na základe rozhodnutia vlády bude núdzový stav s jeho dôsledkami a dopadmi na život spoločnosti pokračovať.

Aj keď je predĺženie, resp. opätovné vyhlásenie núdzového stavu spojené s určitými poistkami, je potrebné byť voči takejto možnosti podozrievavý. Ona totiž nielen vytvára časový priestor pre prekonanie pandemickej situácie, ale nevyhnutne prináša aj predlžovanie a pokračovanie zásahu do základných práv a slobôd každého, a to nezávisle od toho, či konkrétna osoba je postihnutá ochorením alebo či je z titulu svojho zamestnania, postavenia alebo funkcie potrebná na prekonanie pandemickej situácie. Obmedzenie základných práv a slobôd sa týka každého. Rovnako je

potrebné uviesť, že núdzový stav a možnosť jeho predĺženia vytvára pre vládu a orgány verejnej moci stav určitého pohodlia a znižuje tlak na okamžité prijímanie opatrení.

Zmeny v zásahoch do základných práv a slobôd

Núdzový stav prináša zásah do základných práv a slobôd. Tento zásah ale nie je účelom, resp. cieľom vyhlásenia núdzového stavu, ale nevyhnutným nástrojom na prekonanie tej faktickej situácie, ktorá vyhlásenie núdzového stavu spôsobila. Zásah do základných práv a slobôd v núdzovom stave sa prejavuje v možnosti obmedzenia niektorých základných práv a slobôd a v možnosti ukladania povinností.

Ústavný zákon o bezpečnosti v čl. 5 ods. 3 od svojho prijatia upravoval medze a rozsah obmedzenia základných práv a slobôd a mieru ukladania povinností na postihnutom území a na bezprostredne ohrozenom území. Táto ústavná úprava bola jednotná a rovnaká pre všetky situácie nezávisle od toho, čo bolo faktickým dôvodom vyhlásenia núdzového stavu.

Zmena ústavného zákona o bezpečnosti priniesla zmeny tak formálne, ako aj obsahové.

Formálna zmena spočíva v tom, že došlo k upusteniu od jednotnej úpravy možnosti obmedziť základné práva a slobody a uložiť povinnosti nezávisle od faktického dôvodu vyhlásenia núdzového stavu. Ústavodarca v čl. 5 vytvoril osobitné pravidlá pre možnosti obmedziť základné práva a slobody a uložiť povinnosti iba z dôvodu ohrozenia života a zdravia osôb v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie. Toto formálne odlíšenie súčasne vytvorilo priestor pre zásah do obsahu ústavnej úpravy a vytvorenia obsahovo rozdielnych možností pre núdzový stav okrem núdzového stavu vyhláseného z dôvodu ohrozenia života a zdravia osôb v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie a núdzový stav z dôvodu ohrozenia života a zdravia osôb v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie.

V čase núdzového stavu, okrem núdzového stavu vyhláseného z dôvodu ohrozenia života a zdravia osôb v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie, 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, ktorým môže byť aj celé územie Slovenskej republiky, a to najviac v rozsahu čl. 5 ods. 3 ústavného zákona o bezpečnosti. V tejto mimo pandemickej roviny nastali obsahové zmeny v úprave zásahu do nedotknuteľnosti osoby a jej súkromia. Kým pôvodná úprava v ústavnom zákone o bezpečnosti umožňovala obmedziť nedotknuteľnosť osoby a jej súkromia iba evakuáciou na určené miesto, ukázalo sa, že je to nepostačujúce vzhľadom na rozličné možnosti premiestnenia, resp. umiestnenia osôb z postihnutého územia alebo

bezprostredne ohrozeného územia. Evakuáciou sa totiž rozumie odsun ohrozených osôb, zvierat, prípadne vecí z určitého územia. Zvládnutie a prekonanie krízovej situácie spôsobujúcej vyhlásenie núdzového stavu ale nemusí vyžadovať nevyhnutne evakuáciu osôb, ale naopak, ich zotrvanie v ich obydli. Súčasne došlo k úprave obmedzenia slobody pohybu a pobytu tak, že pôvodne presnejšie vymedzenie tohto obmedzenia zákazom vychádzania v určenom čase a zákazom vstupu na postihnuté alebo bezprostredne ohrozené územie bolo nahradené iba všeobecnou možnosťou obmedziť slobodu pohybu a pobytu. Táto zmena umožňuje vláde širšie obmedzovanie slobody pohybu a pobytu počas núdzového stavu nielen zákazom vychádza alebo zákazom vstupu.

Napokon došlo k prijatiu osobitnej úpravy možností obmedziť základné práva a slobody a uložiť povinnosti, ak ide o núdzový stav vyhlásený z dôvodu ohrozenia života a zdravia osôb v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie. V takom núdzovom stave 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, ktorým môže byť aj celé územie Slovenskej republiky, a to najviac v rozsahu

- a) obmedziť nedotknuteľnosť osoby a jej súkromia núteným pobytom v obydli alebo 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, poskytovania sociálnych služieb, vykonávania opatrení sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately, udržiavania verejného poriadku alebo na odstraňovanie vzniknutých škôd,
- c) obmedziť nedotknuteľnosť obydli na ubytovanie evakuovaných osôb,
- d) obmedziť slobodu pohybu a pobytu,
- e) obmedziť alebo zakázať uplatňovanie práva pokojne sa zhromažďovať alebo zhromažďovanie na verejnosti podmieniť povolením,
- f) zabezpečiť vstup do vysielania rozhlasu a televízie spojený s výzvami a informáciami pre obyvateľstvo.

Možnosti zásahu do základných práv a slobôd v núdzovom stave vyhlásenom z dôvodu ohrozenia života a zdravia osôb v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie sú výrazne užšie, ako v núdzovom stave ako takom. Toto zúženie je potrebné chápať ako jednu z poistiek spojenej s možnosťou predĺžovania núdzového stavu vyhláseného z dôvodu ohrozenia života a zdravia osôb v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie, resp. jeho opakovaného vyhlasovania. V tomto rozsahu preto osobitná úprava zásahom do základných práv a slobôd predstavuje ich väčšiu ochranu.

Inštitucionálna zmena vyhlasovania núdzového stavu a jeho predlžovania

Kým predchádzajúce zmeny predstavovali úpravu vyhlasovania a účinkov núdzového stavu v zásade v rámci jeho pôvodnej úpravy, vyčlenenie núdzového stavu vyhláseného z dôvodu ohrozenia života a zdravia osôb v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie prinieslo aj inštitucionálnu zmenu predstavovanú zapojením Národnej rady SR.

Ústavný zákon o bezpečnosti počíta so zapojením Národnej rady do vyhlasovania núdzového stavu iba v súvislosti s pandemiou, a to v dvoch situáciách -

- vyslovenie súhlasu Národnej rady SR s predĺžením takéhoto núdzového stavu, a to do 20 dní od prvého dňa predĺženého núdzového stavu,
- vyslovenie súhlasu Národnej rady SR v prípade opätovného vyhlásenia núdzového stavu, ak od skončenia predchádzajúceho núdzového stavu vyhláseného z tých istých dôvodov neuplynulo 90 dní.

Ak Národná rada SR nevysloví súhlas, predĺžený núdzový stav zanikne dňom neschválenia návrhu vlády na vyslovenie súhlasu s predĺžením núdzového stavu.

Zmena ústavného zákona o bezpečnosti, ktorou bola do núdzového stavu zapojená Národná rada SR súvisí (iba) s možnosťou jeho predĺženia alebo opätovného vyhlásenia. Inak povedané, vláda má aj naďalej možnosť vyhlásiť núdzový stav na 90 dní bez zapojenia Národnej rady SR a iba v prípade, ak týchto 90 dní nebude na prekonanie pandemickej situácie postačovať a situácia si vyžiada predĺženie núdzového stavu, nastúpi Národná rada SR. Aj to ale iba po ďalších 20 dňoch trvania predĺženého núdzového stavu.

Parlamentný ústavodarca aspoň v takomto rozsahu uznal, že závažné dopady na spoločnosť, obyvateľov, hospodárstvo a život ako taký, ktoré núdzový stav prináša, si vyžadujú, aby tento bol v určitom momente podriadený jeho kontrole ústavným orgánom s priamou demokratickou legitimitou.

Vyslovenie súhlasu Národnej rady SR s predĺžením núdzového stavu predstavuje kontrolu Národnej rady SR voči vláde pri výkone jej pôsobností a kompetencií potrebných na prekonanie tej situácie a tých dôvodov, ktoré k vyhláseniu a predĺženiu núdzového stavu viedli. Táto kontrola je:

- politická a
- následná.

Pri skúmaní zapojenia Národnej rady SR do vyhlasovania a predlžovania núdzového stavu vyhláseného kvôli pandémie je možné pre inšpiráciu zmieniť vyhlasovanie núdzového stavu v Českej republike.

Polylegálny ústavný poriadok Českej republiky umožňuje úpravu pravidiel vyhlasovania núdzového stavu v osobitnom ústavnom zákone o bezpečnosti

Českej republiky (ústavný zákon č. 110/1998 Sb. o bezpečnosti České republiky). Hodnotiť úpravu núdzového stavu v tomto ústavnom zákone možno z dvoch pohľadov, a to obsahového a procesného.

Z obsahového hľadiska ústavný zákon obsahuje pozitívny výpočet prípadov, ktoré ak nastanú, môže byť vyhlásený núdzový stav a ktoré v zásade zodpovedajú tradičnému vymedzeniu kritických situácií, ktoré ohrozujú život, zdravie, majetok alebo vnútorný poriadok a bezpečnosť štátu. Ústavný zákon obsahuje aj negatívne vymedzenie predmetu núdzového stavu v tom, že výslovne neumožňuje jeho vyhlásenie z dôvodu štrajku kvôli ochrane práv a oprávnených hospodárskych a sociálnych záujmov. Toto obmedzenie má pre porovnanie s úpravou núdzového stavu vyhlasovaného v Slovenskej republike význam v tom, že poukazuje na to, ako demokratický právny štát vníma núdzový stav citlivo a chráni presadzovanie oprávnených hospodárskych a sociálnych práv aj v situácii, ak by inak mohol pristúpiť k riešeniu takejto situácie núdzovým stavom.

Z procesného hľadiska zveruje ústavný zákon právomoc vyhlásiť núdzový stav vláde. Osobitosťou českej úpravy je to, že ak by hrozilo nebezpečenstvo z omeškania, môže výnimočne núdzový stav vyhlásiť aj predseda vlády. Jeho rozhodnutie o vyhlásení núdzového stavu musí ale vláda do 24 hodín od vyhlásenia núdzového stavu schváliť alebo zrušiť. Právomoc vlády vyhlásiť núdzový stav je limitovaná lehotou najviac 30 dní. Ústavný zákon počíta s výrazným zapojením Poslaneckej snemovne do vyhlasovania a zrušovania núdzového stavu. Vláda je po vyhlásení núdzového stavu povinný bezodkladne informovať Poslaneckú snemovňu. S informačnou povinnosťou vlády je ale spojené významné oprávnenie Poslaneckej snemovne, a to vyhlásenie núdzového stavu zrušiť. Poslanecká snemovňa má rovnako právomoc dať súhlas na to, že sa vládou vyhlásený núdzový stav predlžuje.

Z hľadiska obsahových náležitostí rozhodnutia vlády o vyhlásení núdzového stavu sa vyžaduje uvedenie dôvodu vyhlásenia núdzového stavu, doby jeho vyhlásenia a pre akú časť územia sa vyhlasuje. Ústavný zákon výslovne vyžaduje, že súčasne s vyhlásením núdzového stavu musí vláda vymedziť, ktoré práva sa obmedzujú a ktoré povinnosti a v akom rozsahu sa ukládajú.¹⁴⁴

Kontrola vlády v oblasti núdzového stavu Národnou radou SR je kontrola politická. Tento charakter vyplýva z podstaty Národnej rady SR ako politického ústavného orgánu. Kontrola vychádza zo zodpovednosti vlády voči Národnej rade SR. V prípade núdzového stavu sa táto zodpovednosť

¹⁴⁴ BALOG, B. – KROŠLÁK, D.: Núdzový stav – základná komparatistika. In.: *Právne rozpravy on-screen 2*. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, Belianum, 2021, s. 20-36.

prejavuje v tom, že Národná rada SR by mala preskúmať, či vláda po vyhlásení núdzového stavu počas 90, resp. 110 dní jeho trvania využila všetky domáce/vnútroštátne a medzinárodné prostriedky a možnosti na prekonanie situácie, ktorá vyhlásenie núdzového stavu spôsobila, či bola reakcia vlády dostatočná, rýchla a účinná. Podstatou súhlasu je preskúmanie a politické zhodnotenie dovtedajšieho konania vlády a vyjadrenie súhlasu alebo nesúhlasu Národnej rady SR s ním vo forme súhlasu alebo nesúhlasu s predĺžením núdzového stavu.

Nevyslovenie súhlasu s predĺžením núdzového stavu neznamena iba jeho okamžitý zánik zo zákona, ale môže predstavovať aj dôvod pre následné ústavné vyvodenie zodpovednosti Národnej rady SR voči vláde. Napriek tomu, že aj nevyslovenie súhlasu by predstavovalo vážny politický signál, ktorý by Národná rada SR vyslala vláde, toto nevyslovenie súhlasu by mohlo byť tiež základom pre vyslovenie nedôvery vlády, jej predsedovi alebo jej jednotlivému členovi, či viacerým členom.

K takémuto kroku by Národná rada SR mohla pristúpiť najmä, ak by zistila, že vláda počas vyhláseného núdzového stavu nevykonávala riadne, účinne a efektívne všetky opatrenia a nástroje, ktoré by na prekonanie situácie spôsobujúcej vyhlásenie núdzového stavu mala a mohla využiť, že by zanedbávala svoje úlohy a povinnosti, čím by situáciu neriešila, možno dokonca zhoršovala. Súčasne by vyhlásením núdzového stavu dochádzalo k zásahom do základných práv a slobôd a k zásahom do života celej spoločnosti a fakticky všetkých osôb, úplne nezávisle od toho, či sú alebo nie sú pandemiou postihnutí alebo či vykonávajú povolanie, funkciu alebo majú postavenie dôležité pre prekonanie pandémie.

Rovnako by vyvodenie zodpovednosti vo forme vyslovenia nedôvery prichádzalo do úvahy v situácii, ak by Národná rada SR zistila, že vecné dôvody núdzového stavu už pominuli. Aj predĺženie núdzového stavu je totiž potrebné chápať iba v spojení s vecnými dôvodmi pre jeho vyhlásenie. Ak tieto pominuli, tak núdzový stav, aj napriek formálnej možnosti, predĺžený byť nemôže. Ak by vláda ale udržiavala núdzový stav a jeho možnosti na riadenie štátu a spoločnosti aj po zániku jeho vecných dôvodov, či dokonca v takejto situácii rozhodla o jeho predĺžení, bolo by ukončenie jej mandátu namieste.

Kontrola predĺženého núdzového stavu parlamentom je následná. Vláda vyhlasuje núdzový stav a rozhoduje o jeho predĺžení bez potreby predbežného súhlasu Národnej rady SR. Súhlas Národnej rady SR je potrebný až s pokračovaním predĺženia alebo s opätovným vyhlásením núdzového stavu. O súhlase Národnej rady SR s pokračovaním predĺženia núdzového stavu hovorím preto, lebo súhlas Národnej rady SR nie je potrebný vopred pred rozhodnutím vlády o predĺžení núdzového stavu. Vláda nie je povinná uchádzať sa o tento súhlas pred uplynutím doby, na

ktorú bol núdzový stav vyhlásený a odôvodniť Národnej rade SR potrebu jeho predĺženia, vysvetliť prečo konanie a činnosť vlády počas 90 dní trvania núdzového stavu nevedli k vyriešeniu alebo aspoň zlepšeniu situácie, ale je potrebné v tomto stave pokračovať. Vláda nie je pred rozhodnutím o predĺžení núdzového stavu ani povinná Národnej rade SR a jej poslancom ako zástupcom občanom vysvetliť, prečo je pokračovanie zásahu do ich základných práv a slobôd potrebnú udržiavať aj naďalej. Vyžiadať si takýto súhlas je pre vládu postačujúce až v polovici predĺženia. Nevyslovením súhlasu síce predĺžený núdzový stav zaniká zo zákona, ale dôjde k tomu najskôr po uplynutí polovice predĺženia núdzového stavu. Národná rada SR nemá podľa ústavného zákona schopnosť vopred zabrániť vláde rozhodnúť o predĺžení núdzového stavu ako takého.

Zapojenie Národnej rady SR do predlžovania núdzového stavu vyslovovaním súhlasu s ním v jeho polovici sa javí viac ako formálne a posilňuje vládu pri nakladaní s núdzovým stavom. O takomto mieste v procese predlžovania núdzového stavu rozhodla Národná rada SR ako parlamentný ústavodarca sama, čo je znakom jej nízkych kontrolných ambícií voči vláde.

Znakom toho, že súhlas Národnej rady SR ako kontrolný nástroj má následný charakter je aj to, že rozhodnutím vlády o predĺžení sa predlžuje riadny núdzový stav z hľadiska jeho obsahu a účinkov. Vláda počas predĺženého núdzového stavu až do vyslovenia súhlasu Národnou radou SR alebo do nevyslovenia takéhoto súhlasu a zániku núdzového stavu môže vykonávať všetky opatrenia v rozsahu čl. 5 ods. 4 ústavného zákona o bezpečnosti bez obmedzenia. Ak by vláda dokonca usúdila, že predĺženie núdzového stavu o 20 dní je postačujúce na dosiahnutie jeho účelu, o súhlas Národnej rady SR ani nepožiadala. Aj bez súhlasu Národnej rady SR môže 20 dní vykonávať opatrenia podľa čl. 5 ods. 4 ústavného zákona o bezpečnosti, jej konanie neporušuje ústavný zákon a nepodlieha politickej kontrole.

Poznanie miesta Národnej rady SR v procese predlžovania núdzového stavu a možnosti jej politickej kontroly vlády v predĺženom núdzovom stave sú dôležité aj pre posúdenie miesta Ústavného súdu SR v predĺženom núdzovom stave.

Predĺženie núdzového stavu podlieha na návrh kontrole Ústavným súdom SR.¹⁴⁵ Jeho kontrola predĺženého núdzového stavu je:

- fakultatívna,
- ústavno-právna,
- následná.

¹⁴⁵ Zákon č. 415/2020 Z. z., [ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 413/2019 Z. z.](#)

Fakultatívnosť kontroly je v tom, že Ústavný súd SR koná o súlade rozhodnutia o predĺžení núdzového stavu na návrh, pričom aktívnu legitímáciu majú tie subjekty, ktoré môžu napadnúť vyhlásenie núdzového stavu ako takého. Je to najmenej pätina poslancov Národnej rady SR, prezident, generálny prokurátor a paradoxne aj vláda.

Kontrola núdzového stavu Ústavným súdom SR je (a bola) ústavno-právna. Predmetom jeho skúmania je súlad vyhláseného núdzového stavu alebo jeho predĺženie s ústavou a ústavným zákonom. Tým sa odlišuje od kontroly Národnou radou SR, ktorá je politická a zohľadňuje v rozhodovaní o súhlase iné faktory ako tie, ktoré vytvárajú referenčný základ pre posudzovanie núdzového stavu Ústavným súdom SR. Zmena ústavného zákona o bezpečnosti do charakteru konania o núdzovom stave pred Ústavným súdom SR z tohto pohľadu nezasiahla.

Iná otázka je, či nedošlo k zmene charakteru konania Ústavného súdu SR o súlade núdzového stavu, resp. jeho predĺženia z hľadiska časových účinkov konania vo vzťahu k rozhodnutiu o predĺžení núdzového stavu. Návrh na začatie konania o súlade predĺženého núdzového stavu možno podať do piatich dní od predĺženia núdzového stavu vládou. Ústavný súd SR rozhodne do 10 dní od doručenia návrhu na začatie konania. Tieto lehoty zostali zachované z úpravy konania o vyhlásení núdzového stavu ako takého. Pri predlžovaní núdzového stavu je ale inštitucionálna štruktúra doplnená o súhlas Národnej rady SR. Vzniká otázka, či je konanie Ústavného súdu SR následnou kontrolou alebo, či je vzhľadom na časové zapojenie Národnej rady SR kontrolou preventívnou, pretože na časovej osi bude konanie Ústavného súdu SR spravidla predchádzať rozhodovaniu Národnej rady SR o súhlase s predĺžením núdzového stavu.

Posúdenie otázky, či došlo zmenou ústavného zákona o bezpečnosti aj k zmene v charaktere konania Ústavného súdu SR o predĺžení núdzového stavu je funkciou otázky, či rozsah prieskumu Ústavným súdom SR zostal zachovaný a či jeho rozhodnutie smeruje k úplnému núdzovému stavu alebo nie. Vyššie som uviedol, že následný súhlas Národnej rady SR s predĺžením núdzového stavu neznamena, že vláda najprv rozhoduje o vecne obmedzenom predĺžení núdzového stavu, ktorý sa naplní až vyslovením súhlasu alebo, že by rozhodnutie vlády nebolo plne vykonateľné do vyslovenia súhlasu Národnou radou SR. Práve naopak, vláda rozhoduje o predĺžení núdzového stavu vo vecnom rozsahu jeho vyhlásenia pred predĺžením a jej rozhodnutie je z hľadiska účinkov predĺženia plnohodnotné v tom, že vytvára predĺženie núdzového stavu so všetkými účinkami podľa ústavného zákona o bezpečnosti. Preto pokladám vstup Národnej rady SR v polovici riadneho a plnohodnotného predĺženia núdzového stavu za viac menej formálny. A súčasne z toho istého dôvodu je aj konanie Ústavného súdu SR o predĺžení núdzového stavu konaním následným a nie

preventívnym. Predchádzanie konania Ústavného súdu SR rozhodnutiu Národnej rady SR o udelení súhlasu neznižuje rozsah a mieru kontroly zo strany Ústavného súdu SR, pretože ani miera a rozsah núdzového stavu existujúca v momente iniciovania súdnej kontroly nie je zúžená.

Vyjadril sa k tomu aj sám Ústavný súd SR v doteraz jedinom konaní o súlade rozhodnutia o predĺžení núdzového stavu s ústavou a ústavným zákonom. „Z hľadiska rozsahu a hĺbky kontroly ústavnosti, ktorú ústavný súd vykonáva vo vzťahu k inštitútu núdzového stavu, je v súvislosti naznačenej v predchádzajúcej citácii potrebné uviesť, že „zapojenie“ národnej rady do procesu predlžovania núdzového stavu nijako nenaruša dôležitosť a význam rozhodnutia ústavného súdu v konaní podľa čl. 129 ods. 6 ústavy. Decízne hodnotiace kritérium rozhodovania ústavného súdu je totiž prevažne orientované na ochranu základných práv a slobôd, ktorých obmedzovanie je so stále plynúcim časom pri predlžovaní núdzového stavu pociťované ich nositeľmi ako naliehavejšie a záťažujúcejšie, zatiaľ čo ústavným zákonom vyžadovaný súhlas národnej rady sleduje dominantne zabezpečenie potrebnej mocenskej rovnováhy v štáte v období pretrvávajúceho núdzového stavu (čo sa spája s priamou ústavnou zodpovednosťou vlády parlamentu). Ústavný súd sa teda prioritne koncentruje na ochranu adresátov výkonu štátnej moci. Aj z uvedeného dôvodu rozhodnutie ústavného súdu, ktoré pri predlžovaní núdzového stavu môže z časových dôvodov zväčša predchádzať rozhodovaniu národnej rady o udelení súhlasu, národnú radu nezaväzuje v priestore prekračujúcom rámec čl. 129 ods. 7 ústavy pri tvorbe jej následného úsudku o tom, či predĺžený núdzový stav odsúhlasí alebo nie. Obdobne z rovnakého dôvodu však ani ústavný súd v dôsledku novelizovaného znenia čl. 5 ods. 2 tretej, štvrtej a piatej vety ústavného zákona o bezpečnosti štátu nesmie vo svojom podozrievavom prístupe, už naznačenom v náleze č. k. PL. ÚS 22/2020, ochabnúť a formálne znižovať štandard ochrany základných práv a slobôd uplatniteľný v krízových situáciách s poukazom na právomoc národnej rady udeľovať s predlžovaním núdzového stavu súhlas.“¹⁴⁶

Záver

Začiatkom roka 2020 sa vo svetovom rozmere rozšírila nebezpečná nákazlivá ľudská choroba Covid-19 spôsobenú koronavírusom SARS-CoV-2. Táto choroba aj po roku a pol spôsobuje početné úmrtia aj napriek tomu, že každý štát sa snaží čo najlepšie chrániť svojich občanov rôznymi opatreniami. Prijímané opatrenia však súčasne negatívne vplyvajú na život spoločnosti, na život každého človeka, dopadajú negatívne na jeho základné

¹⁴⁶ Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 2/2021.

práva a slobody nezávisle od toho, či je alebo nie je chorobou priamo postihnutý a dopadajú na vnútroštátnu, ako aj medzinárodnú ekonomickú situáciu a vyvolávajú odôvodnené obavy z potreby dlhotrvajúcej ekonomickej regenerácie z ekonomickej krízy.

Súčasne sa ukazuje, že opatrenia prijímané štátmi, vrátane vyhlásenia núdzového stavu, majú šancu na úspech, iba ak sú verejnou mocou poctivo a zodpovedne spoločnosti a obyvateľom odôvodnené a presvedčivo používané.

Dnes viac ako kedykoľvek predtým musia byť vlády transparentné a reagovať pohotovo. Akékoľvek mimoriadne situácie, vrátane núdzového stavu, musia byť v súlade s ústavou a ústavným zákonom, musia byť primerané, potrebné a nediskriminujúce, musia mať konkrétny účel a obmedzené trvanie, a pri ochrane verejného zdravia čo najmenej rušivý dopad. Najlepšia odozva štátu na krízovú situáciu je taká, ktorá primerane odpovedá na bezprostredné hrozby, chráni ľudské práva a súčasne rešpektuje ústavu a zákony.

Vyhlásenie núdzového stavu a jeho predlžovanie predstavuje krajnú reakciu štátu na krízovú situáciu, ktorú nedokáže zvládnuť prostriedkami a nástrojmi riadenia spoločnosti v čase bezpečnosti. Núdzový stav ale nemôže predstavovať zásah do spoločnosti väčší, ako ten, ktorý sa jeho vyhlásením odstraňuje. Princípom demokratického a právneho štátu je aj legitimita moci, ktorá zostáva zachovaná aj v momente vyhlásenia núdzového stavu, ale aj počas jeho trvania. Ústavnoprávnu legitimitu núdzovému stavu dodá skutočné zapojenie parlamentu ako orgánu reprezentujúceho a zastupujúceho všetkých občanov do procesu vyhlasovania a predlžovania núdzového stavu.

Okrem ústavnoprávnej legitimity je dôležitá aj legitimita spoločenská.

Vypelá, otvorená, demokratická občianska spoločnosť vyžaduje zodpovedné, transparentné, ale aj presvedčivé riadenie spoločnosti opreté o demokratickú legitimitu a nie vrchnostenské riadenie opreté o nepresvedčivé pokyny. Tak je potrebné pristupovať aj k núdzovému stavu a jeho používaniu.

Zoznam použitej literatúry

1. BALOG, B. – KROŠLÁK, D.: Núdzový stav – základná komparatistika. In.: *Právne rozpravy on-screen 2*. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, Belianum, 2021, s. 20-36.
2. Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 22/2020.
3. Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 2/2021.

Kontaktné údaje

doc. JUDr. Boris Balog, PhD.
boris.balog@paneurouni.com
Fakulta práva, Paneurópska vysoká škola
Tomášikova 20
820 09 Bratislava

Ústavný súd a generálny prokurátor ako vysoké authority v čase pandémie

The Constitutional Court and the Attorney General as high authorities in a time of pandemic

doc. JUDr. Tibor Seman, PhD.

*Katedra ústavného práva a správneho práva
Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach*

Abstrakt

Príspevok pojednáva o dvoch enormne dôležitých orgánoch v právnom štáte, a to o ústavnom súde a generálnom prokurátorovi, vo vzájomnom pomere medzi nimi s ohľadom na možnú nezhodu vo výklade právnych predpisov pri hodnotení nesúlady normatívnych aktov orgánov verejnej správy s Ústavou Slovenskej republiky. Analyzuje právne zakotvenie ako aj následky takejto nezhody v zmysle vplyvu na právnu istotu ako jeden zo základných atribútov právneho štátu. Autor predkladá hypotézu o potrebe apriórneho stanovenia miery prípustnej rozdielnosti výkladov právnych noriem uskutočňovaných dvoma významnými orgánmi ochrany ústavnosti a zákonnosti, ktoré sú na zhodnej kvalitatívnej úrovni rozlične právne zdôvodnené. Ilustruje príkladmi posudzovania súladu ústavou zaručených základných práv a slobôd s pandemickými opatreniami v Covidovej ére.

Abstract

The article deals with two enormously important bodies in the rule of law, the Constitutional Court and the Generated Prosecutor, in relation to each other with regard to possible disagreements in the interpretation of legislation in assessing the non-compliance of normative acts of public administration with the Constitution of the Slovak Republic. It analyzes the legal basis as well as the consequences of such disagreement in terms of the impact on legal certainty as one of the basic attributes of the rule of law. The author hypothesizes the need for a priori determination of the degree of permissible differences in interpretations of legal norms made by two important bodies for the protection of constitutionality and legality, which are of different legal justification at the same qualitative level. It illustrates with examples of assessing the compliance of constitutionally guaranteed fundamental rights and freedoms with pandemic measures in the Covid era.

Kľúčové slová

ústavný súd, generálny prokurátor, pandemické opatrenia

Keywords

Constitutional Court, Attorney General, pandemic measures

Úvod

Ústavný súd Slovenskej republiky aj generálny prokurátor majú svoje pevné miesto a jasné opodstatnenie v právnom štáte. Generálny prokurátor môže vzhliadnuť nielen nezákonnosť, ale aj rozpor s ústavou, v normatívnych aktoch orgánov verejnej správy, avšak nie je oprávnený tieto akty zrušiť. Ústavný súd Slovenskej republiky disponuje širším oprávnením, keď konštatuje porušenie konkrétnych ustanovení Ústavy Slovenskej republiky. U oboch menovaných autorít sa predpokladá vysoká erudovanosť pri chápaní zmyslu a podstaty právnych noriem. Preto je pochopiteľné, že ak generálny prokurátor, de iure najvyššia persona sui generis na iniciatívnu detekciu neústavnosti podústavných právnych predpisov, identifikuje takýto stav, vzhľadom na jeho podanie ústavnému súdu, náležitým spôsobom právne zdôvodnené, je možné predpokladať vysokú mieru stotožnenia sa s jeho právnou argumentáciou tvrdených porušení ústavy. Ak ústavný súd podaniu generálneho prokurátora čo i len sčasti nevyhoví, vzniká otázka, či nejde o naštrbenie právnej istoty a dôvery v jednu alebo aj v obe z menovaných autorít.

Cieľom príspevku je analýza zásahov do ľudských práv v čase pandémie v kontexte článku 149 Ústavy SR, podľa ktorého *prokuratúra Slovenskej republiky chráni práva a zákonom chránené záujmy fyzických a právnických osôb a štátu, pričom vzhľadom na absenciu zrušovacích právomocí prokurátora vo vzťahu k aktom orgánov verejnej správy spočíva jeho pokračujúca aktivita v podaniach Ústavnému súdu Slovenskej republiky, kompetentnému záväzne posudzovať neústavnosť relevantných podústavných normatívnych aktov. Parciálnym cieľom je potvrdenie hypotézy, že kým v rôznych iných podaniach generálneho prokurátora súvisiacich s namietaným nesúlalom ustanovení zákonov s ústavou sa zrejme záujem verejnosti o výsledok konania pred ústavným súdom nevymyká štandardu, v prípade „pandemických“ ustanovení, týkajúcich sa prakticky celého obyvateľstva, sú vnímané podania generálneho prokurátora azda až citlivo, pretože od každého rozhodnutia ústavného súdu o týchto podaniach sa následne odvíja nahliadanie na zásahy do základných ľudských práv a slobôd. S tým súvisí druhý parciálny cieľ, ktorým je dišputa o legálnej možnosti existencie (ne)zhodnosti právnych názorov takých najvyšších autorít v právnom štáte, akými sú generálny prokurátor a ústavný súd.*

I. Ľudské práva v čase pandémie

I.1 Čo je pandémia a na ktoré ľudské práva má dosah štátna regulácia správania sa fyzických osôb

Definícia pandémie v sebe obsahuje výraz epidémia, preto je namieste vysvetliť oba pojmy. Pandémia sa dotýka širokého spektra človečenstva, preto skúsime čo najjednoduchším spôsobom vysvetliť uvedené výrazy, využijúc azda najrýchlejší a nekomplikovaný zdroj tak, ako ho môžu využiť všetci ľudia s prístupom k internetu, bez ohľadu na ich vek, vzdelanie či spoločenské postavenie. „*Pandémia (gr. πανδημία zo slov pan, pantos = všetko, demos = národ, ľud) je rozsiahla epidémia, ktorá sa rozširuje na geograficky rozsiahlom území, dokonca medzi kontinentmi a celosvetovo. Aj pri pandémii sa môžu vyskytnúť ojedinelé oblasti, ktoré nie sú postihnuté: osamelé ostrovy, hlboké horské údolia, pralesy a iné. Naopak pôvodne nepostihnuté oblasti sa vďaka leteckej doprave nakazia.*“¹⁴⁷ Aby bolo možné vysvetliť výraz pandémie, je nevyhnutné vysvetliť slovné spojenia „epidémia“ a „rozsiahla epidémia“. „*Epidémia je náhly a hromadný výskyt a šírenie infekčných a iných chorôb v určitom mieste a čase. Epidemicky sa šíria napríklad žltáčka typu A, cholera, chrípka a podobne.*“¹⁴⁸ Pri pandémii ide teda o rozsiahlu epidémiu, pričom z prvého vysvetlenia, týkajúceho sa pojmu „pandémia“, je zrejmé, že o rozsiahlu epidémiu ide vtedy, ak sa rozširuje na geograficky rozsiahlom území, dokonca medzi kontinentmi a celosvetovo. Pri ochorení, vyvolanom koronavírusom COVID 19, je vzhľadom na jeho rozšírenie evidentné, že spĺňa podstatu rozsiahlej epidémie.

Na celosvetovej úrovni sa problematikou zdravia zaoberá Svetová zdravotnícka organizácia ako špecializovaná medzivládna organizácia systému Organizácie spojených národov.¹⁴⁹ Agentúrou OSN je od roku 1948, aktuálne je WHO organizáciou 194 členských štátov.¹⁵⁰

I.2 Kde je hranica zásahov štátu do základných ľudských práv v čase pandémie?

Je až príliš dôležité stanoviť hranicu zásahov štátu do základných ľudských práv. To preto, aby po prekročení tejto hranice nemohol nasledovať teror, mučenie prípadne genocídium. „*Každá válka se začíná nepříšitým*

¹⁴⁷ <https://sk.wikipedia.org/wiki/Pandémia>.

¹⁴⁸ <https://sk.wikipedia.org/wiki/Epidémia>.

¹⁴⁹ Uvedenému ponímaniu Svetovej zdravotníckej organizácie zodpovedá aj vysvetlenie Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky. Porov. <https://www.health.gov.sk/?world-health-organization-svetova-zdravotnicka-organizacia-1>

¹⁵⁰ Zdroj: <https://www.who.int/about/who-we-are>

knoflíkem,“ výrok, pripisovaný Josefovi Švejkovi, síce nenájdenny mnou v Haškových Osudoch dobrého vojáka Švejka za světové války, vystihuje hrozbu plazivosti rastúcich zásahov do ľudských práv a slobôd. Každé obmedzenie základných ľudských práv a slobôd musí mať nielen náležité zdôvodnenie (aj zločinec dokáže svoj zločin zdôvodniť), ale musí byť výsledkom vyváženia všetkých práv. Benefit a ujma z obmedzenia ľudských práv a slobôd má mať pevne stanovenú mieru. Prekročenie miery ujmy na úkor benefitu, by znamenalo viac negatív voči človeku, čo by v istých prípadoch mohlo dokonca smerovať k likvidácii práva na prežitie jednotlivca.

I.3 (Ne)prípustnosť obmedzovania ba až zrušovania základných práv a slobôd un block v osobitných právnych režimoch

Ako sme naznačili v predchádzajúcich pojednaniach, existujú spoločenské situácie, ktoré svojou výnimočnosťou v zmysle závažnosti zásadným spôsobom ovplyvňujú základné práva a slobody do takej miery, že jednotlivcom či skupinám ľudí úplne menia život. Takéto situácie, súc vyvolané hoci len vírusom, môžu vlastne dosahovať, použijeme na pochopenie závažnosti situácie silný výraz, povahu vojnového stavu. Kým vo vojne je ohrozovateľom najčastejšie zahraničný nepriateľ, v pandémie by mal tým nepriateľom byť voľným okom neviditeľný vírus. Ale je to naozaj tak? Obmedzuje základné práva a slobody vírus alebo človek? Vírus je právny substrát, na ktorého podklade sa vyhlasujú núdzové právne režimy, následne spojené so zásahmi do základných práv a slobôd. Zákonné obmedzenia základných ľudských práv a slobôd, spočívajúce napríklad v obmedzení slobody pohybu, sú naviazané napríklad na sankčný mechanizmus v trestnom práve, páchatel' zločinu má tieto práva obmedzené na základe jeho vlastného protiprávneho konania. V núdzových režimoch, ku ktorým patrí aj stav v čase pandémie, sa adresáti opatrení štátu ničím neprevinili. Štát sa de facto k svojim občanom, ktorí sú jeho základom, správa spôsobom, porovnateľným so správaním voči osobám, ktoré štátu ubližovali, teda ako voči zločincem. Ba čo viac, adresátmi zásahov štátu sú napríklad aj deti, ktoré na podklade pandemických opatrení sú povinné v priestoroch školy mať počas celého vyučovania prekryté horné dýchacie cesty rúškom. Musíme si položiť otázku. Nedosahuje náhodou prekrytie horných dýchacích ciest, trvajúce nepretržite aj niekoľko hodín, povahu mučenia? Mučenie je však zakázané. Článok 3 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej aj „Dohovor“),¹⁵¹ s názvom

¹⁵¹ 21. februára 1991 bol v Madride podpísaný v mene Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd v znení protokolov č. 3,

„Zákaz mučenia“ znie: „Nikoho nemožno mučiť alebo podrobovať neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestu.“ Toto pravidlo neobsahuje žiadne výnimky. Jednotlivé články v Dohovore sú usporiadané systematicky podľa dôležitosti. Zákaz mučenia je zakotvený hneď v treťom článku Dohovoru. Predchádza mu článok 1, ktorý upravuje záväzok dodržiavať ľudské práva. V zmysle tohto článku sú každému, kto podlieha jurisdikcii vysokých zmluvných strán, priznané práva a slobody uvedené v Hlave I tohto dohovoru. Hlava I má názov „Práva a slobody“ a čísluje sa od článku 2. Článok 2 upravuje právo na život. Kým v článku 2 odseku 1 sa konštatuje zákonná ochrana práva na život, v druhom odseku sú upravené výnimky. Napríklad sa za nerozpornú s týmto článkom bude považovať nutná obrana každej osoby proti nezákonnému násiliu. Avšak článok 3, zaradený hneď za článkom 2, neobsahuje nijaké výnimky, žiadnu prípustnosť mučenia. Preto aj opatrenia, nariadené v súvislosti s pandémiou, nesmú mať povahu mučenia. Existujú aj prirodzené práva, ktoré by vlastne ani nebolo potrebné právne zakotvovať. Na to, aby sa človek chránil pred dusením, nepotrebuje ovládať právne predpisy, nepotrebuje sa oboznamovať s Dohovorom. Preto je veľmi dôležité rozlišovať, kedy a za akých okolností opatrenie dosiahne úroveň mučania. Nákup základných potrieb je ohraničený dĺžkou pobytu jednotlivca v priestore predajne. Jednotlivec si v podstate môže sám regulovať dĺžku pobytu v priestoroch, kde bude mať prekryté horné dýchacie cesty. Ale deti, v zmysle trestného zákona chránené osoby,¹⁵² reguláciu doby dusenia nedokážu ovplyvniť, pretože táto doba závisí od počtu vyučovacích hodín.

I.4 Krátka odbočka (alias zabrdnutie) do očkovacej témy...

Históriu ľudstva sprevádzajú rôzne epidémie, napríklad mor, ale aj smrteľné ochorenia, ku ktorým patria pravé kiahne, záškrt, čierny kašeľ a iné. Smrteľné ochorenie sa vyznačuje vysokou úmrtnosťou nakazených osôb.

5 a 8, dojednaný v Ríme 4. novembra 1950, a ďalšie zmluvné dokumenty na tento Dohovor nadväzujúce. Oznámenie o ratifikácii Dohovoru bolo publikované v Zbierke zákonov pod č. 209/1991 Zb. a Slovenská republika ako jeden z právnych nástupcov Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky je Dohovorom plne viazaná.

¹⁵² Ustanovenie § 139 odsek 1 zákona č. 300/2005 Z.z. Trestný zákon, v znení neskorších predpisov znie: „Chránenou osobou sa rozumie a) dieťa, b) tehotná žena, c) blízka osoba, d) odkázaná osoba, e) osoba vyššieho veku, f) chorá osoba, g) osoba požívajúca ochranu podľa medzinárodného práva, h) verejný činiteľ alebo osoba, ktorá plní svoje povinnosti uložené na základe zákona, i) svedok, znalec, tlmočník alebo prekladateľ, alebo j) zdravotnícky pracovník pri výkone zdravotníckeho povolania smerujúceho k záchrane života alebo ochrane zdravia.“ Podľa § 127 odsek 1 Trestného zákona „Dieťaťom sa rozumie osoba mladšia ako osemnásť rokov, ak tento zákon neustanovuje inak.“

Napríklad pravé kiahne, terminologicky tiež variola,¹⁵³ sú závažným infekčným ochorením s vysokou nákazlivosťou, charakterizované ťažkým celkovým stavom, a s vysokou úmrtnosťou. Ide o známe najpustošivejšie ochorenie ľudstva. Opakovaným očkovaním a preočkovaním, to sa týka aj Slovenska, sa dosiahla eradikácia tohto ochorenia, no vo svete ešte v polovici 20. storočia sa každoročne vo svete vyskytovalo 50 miliónov prípadov varioly, v dôsledku očkovania sa v roku 1967 evidovalo už iba 10-15 miliónov prípadov, z ktorých 2 milióny umreli. Eradikácia varioly bola vyhlásená v roku 1980, čomu dopomohlo celosvetové očkovanie.¹⁵⁴ Ak by nebolo odvážnych ľudí, lekárov, objaviteľov, možno by sa na variolu umieralo doposiaľ. Príkladom odvážneho lekára je Ján Adam Rayman, ktorý v roku 1720 vykonal na vlastnej dcére očkovanie proti pravým kiahňam vmasírovaním hnisu z kiahničky jej chorého brata do kožného rezu na ramene.¹⁵⁵ Očkovanie v nasledujúcich rokoch s úspechom opakovane na viacerých pacientoch. Svetové prvenstvo je však v medicínskej literatúre priznávané anglickému lekárovi a fyziológovi Edwardovi Jennerovi, ktorý tieto pokusy vykonal nezávisle od J.A. Raymana až v roku 1796.¹⁵⁶ Bolo jednoznačne preukázané, že očkovaný človek na pravé kiahne neochorie. Prenechajme teda vedcom (rozumie sa nie pseudovedcom) zodpovedanie otázky, prečo ľudia očkovaní proti vírusu Covid 19 nie sú plne chránení, môžu ochoriť, môžu nakaziť iných. Bolo by zaujímavé zamyslieť sa, čo by nám tento vzácny a ctihodný človek pán Rayman, prípadne tiež pán Edward Jenner, povedali o súčasnom očkovaní proti Covid 19, keď očkovaní aj naďalej umierajú. Napokon, pravidelné očkovania¹⁵⁷ sú veľmi dôležité, čo dokazuje, že aktuálne sa už proti pravým kiahňam neočkuje, pretože boli celosvetovo zlikvidované.

II. Práva a slobody – virtuálna realita, ilúzia, fikcia či abstrakcia?

II.1 Prirodzené práva v čase pandémie

¹⁵³ Porovnaj napríklad CHARVÁT, J. a kol.: *Lékařské repetitorium. Třetí přepracované a rozšířené vydání*. Praha: Státní zdravotnické nakladatelství, 1967, s. 1462-1464.

¹⁵⁴ O variole pozri viac napr. <https://www.vzbb.sk/clanky/variola.php>

¹⁵⁵ Lokálpatriotom je známe, že Ján Adam Rayman (1690-1770) býval v Prešove na Hlavnej 68 (aktuálny názov ulice) a je vysoko pravdepodobné (autorovi sa nepodarilo archívne doložiť tento fakt), že aj svoju dcéru očkoval v dome na tejto adrese.

¹⁵⁶ Edward Jenner zaviedol aj pojmy vakcína a vakcinácia, ako prvý použil termín vírus a prvý úmyselne vpíchal predtým očkovanému dieťaťu infekčnú dávku vírusu, aby dokázal, že očkovaný človek na kiahne neochorie. Viac pozri napr. https://sk.wikipedia.org/wiki/Ján_Adam_Rayman.

¹⁵⁷ O podstate, cieľoch a druhoch pravidelného očkovania pozri podkapitolu 1.3.3 „Pravidelné očkovaní“ v publikácii: HAVLÍK, J. et al.: *Infekční nemoci. Příručka pro praktické lékaře*. Praha: Galén, 1998, ISBN 80-85824-90-6, s. 22-24.

Výraz „prirodzené práva“ je potrebné vykladať v pôvodnom význame. Správne by vo výraze malo byť použité nie slovo „prirodzené“, ale „prirodené“, teda právo nadobudnuté pri narodení, čiže po porodení. Prirodzené práva sa nemusia priznávať, pretože sa s nimi človek rodí. Narodilo sa dieťa spolu s právami, preto sú práva v skutočnosti „prirodené“. Slovná hračka však má hlbší význam, než by sa na prvý pohľad mohlo zdať. Aby nevznikol dojem, že ide o odvodeninu od prírody, tak sa výraz musí vysvetliť presne. No navyše aj slovo príroda je v súvislosti s prirodzenými právami významné, pretože človek je súčasťou prírody.

Ak prirodzené práva existujú pri narodení, ba čo viac, právo na život existuje ešte skôr, teda už od okamihu počatia, ... len človek zaviedol výnimky z tohto práva. Deklarovanie základných práv v ústave má význam formálnoprávny, pretože sa konštatuje niečo, o čom z ľudskej prirodzenosti sa nepochybuje, ale aj materiálnoprávny, pretože človek (štát) ustanovil aj ochranu týchto práv a napokon aj výnimky z nich. „*Jednotlivé články ústavy, resp. právne princípy, ktoré obsahujú, sú charakteristické svojou vysokou (absolútnou) mierou záväznosti a tým priamou aplikovateľnosťou na jednej strane a všeobecnosťou a tým predpokladom existencie aplikácie schopnej právnej normy na strane druhej (Bockenfordeho paradox)*“¹⁵⁸ Nemecký ústavný sudca Ernst Wolfgang Bockenforde (1930 –2019) formuloval paradox,¹⁵⁹ známy aj ako „Bockenfordeho dilema“ prípadne „Bockenfordova veta“.

Ak by základné práva a slobody neboli právne deklarované, znamenalo by to, že neexistujú? Nie. Existuje množstvo práv (oprávnení), ktoré nie sú *expressis verbis* právne upravené, nanajvýš vyplývajú z najvšeobecnejších ustanovení základného zákona štátu. Ak by najzákladnejšie pravidlá zakotvené neboli, sú prirodzenými právami. Človek prirodzené práva vníma vnútorne, so samozrejmosťou patriacou každej živej bytosti. Preto sa základné práva a slobody nikdy nemôžu stať iluzórnymi. Či by už boli alebo neboli právne záväzným spôsobom deklarované. Akýkoľvek zásah štátu do prirodzených práv je pociťovaný veľmi citlivo. Aby sme neostali na úrovni abstrakcie a prepojili teoretické pojednania s praktickými poznatkami, stačí spomenúť „povinnosť prekrytia horných dýchacích ciest“ v určitých

¹⁵⁸ KORN, F.: *Objektívne právo ako spoločenský normatívny systém*. Brno: Tribun EU, ISBN 978-80-263-1454-7, s. 121.

¹⁵⁹ Na tomto mieste stačí iba uviesť podstatu spomínaného paradoxu. Ide o jedinú vetu v jeho článku z roku 1964, že „*Liberálny sekularizovaný štát žije v podmienkach, ktoré si sám nedokáže zaručiť.*“, v origináli „*Der freiheitliche, säkularisierte Staat lebt von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann.*“ Z uvedenej vety je možné zovšeobecniť (pre akýkoľvek štát) spomínanú dilemu do vety, že „štát nedokáže garantovať ústavné základy, na ktorých stojí“.

priestoroch alebo situáciách. Na začiatku z tohto pravidla existovali výnimky, napr. že sa pravidlo nevzťahuje na osoby s autistickým spektrom vnímania, osoby s astmou a podobne. Aktuálne sa aj tieto výnimky akosi vytratil a ostali pravidlá, o ktorých ešte bude reč neskôr. Význam prekrytia horných dýchacích ciest, či už rúškom alebo respirátorom, pri obmedzení šírenia nákazlivých ochorení, na tomto mieste nebudeme riešiť. Stačí súhlasiť, že do istej miery je snád' ovplyvnené šírenie vírusu do okolia. Každé pravidlo sa človeku môže javiť ako krásne do času, kým sa ho nezačne týkať. Ak zamestnanec pracuje v prevádzke v kontakte s inými ľuďmi a počas pracovnej doby musí mať ústa a nos prekryté respirátorom, existuje riešenie. Tým je ukončenie pracovného pomeru. Nie je možné nútiť človeka zotrvať v pracovnom pomere proti jeho vôli. V poriadku. Ale čo povinná školská dochádzka? Môže sa žiak sám vyradiť z procesu povinného vzdelávania z dôvodu, že neznesiteľne trpí sťažiením dýchania? Ak si zloží z tváre rúško alebo respirátor, má nasledovať jeho izolácia napriek tomu, že nevykazuje nijaké známky ochorenia, respektíve sa potvrdí (zodpovedajúcim testom) jeho negativita na Covid 19? Koná teda protiprávne? Nuž, protiprávnosť konania, spočívajúceho v zložení rúška z vlastnej (!) tváre je limitovaná okolnosťami vylučujúcimi protiprávnosť. Nie nadarmo v trestnom práve aj v priestupkovom práve sú upravené okolnosti, ktoré vylučujú naplnenie všetkých znakov deliktu. Patrí sem aj krajná núdza. Kto koná v krajnej núdzi, splniac všetky jej podmienky, koná v súlade s právom. Kto iný, ako samotný človek, ktorého sa to týka, môže lepšie zhodnotiť, že sa dusí alebo trpí úzkosťou? Je pochopiteľné, že, zjednodušene povedané, právo jedného človeka sa končí tam, kde sa začína právo druhého človeka. Je jednoznačne prijateľné, ak chorý človek musí ustúpiť, aby nenakazil ostatných. Ale zdravý človek nemá čo ustupovať. Alebo na úplné odňatie práva rozhodovať o svojom dýchaní stačí podozrenie, predpoklad možného ochorenia? Kde sú hranice? Pravidlá a postupy sú ustanovené opatreniami štátnych orgánov. Ale tu ide o vážny zásah do ústavných práv. Tak ako nemožno nikoho nútiť, aby skočil do rieky zachrániť topiaceho sa, pričom nepôjde o neposkytnutie pomoci, ak urobí iné potrebné úkony smerujúce k záchrane topiaceho sa, rovnako nemožno nikoho nútiť, aby drastickým spôsobom (dlhodobo, bolestne a bez možnosti iného riešenia) obmedzoval svoje právo na život. V situácii, kde sa opatrením štátneho orgánu zasahuje do základného ľudského práva, je plne dôvodná a vítaná existencia subjektov (nositeľov moci), ktoré dokážu jednak odhaliť zásah do ľudského práva, ale zároveň aj situáciu riešiť. K týmto orgánom na najvyššej úrovni patrí generálny prokurátor a ústavný súd. Napokon, zákonné obmedzenie ľudských práv, musí (!) byť súladné tak s ústavou ako aj s Listinou základných práv a slobôd. Profesor Klíma jednoznačne vymedzuje, že „pod „obmedzením“ tak chápeme hneď od

*počiatku akékoľvek vymedzenie základného práva a slobody zákonom.*¹⁶⁰ Ako sám poznamenáva, ide o akademický výklad, ktorý nemusí vyznievať zhodne s autentickým výkladom ústavných sudcov.¹⁶¹ V príspevku bude poukázané na ďalšie obmedzenie základných práv, ktoré sa uskutočňuje už nie zákonom, ale na základe zákona, a to je praveľmi veľký rozdiel na to, aby ho bolo možné prehliadnuť.

II.2 Realizácia práv a slobôd právne upravených

Právna úprava, či zakotvenie¹⁶² práv a slobôd v najvýznamnejších právnych predpisoch musí mať následne aj svoj reálny odraz pri ich užívaní. Opatrenia, nariadené v súvislosti s pandemiou, sú nielen „proti niekomu,“ ale aj „v prospech niekoho.“ A ten niekto môže byť jedna a tá istá osoba. Preto je potrebný kritický prístup k opatreniam, zasahujúcim do základných práv a slobôd. Teda, kto sa opatreniam spočiatku bráni, nakoniec možno bude rád, že ich realizáciou neochorel, prípadne neumrel.

Právo na život je úplne prvým právom človeka. Natíska sa však hneď otázka. Má očkovaná osoba právo, aby všetci ostatní nosili na tvári predmet prekrývajúci horné dýchacie cesty, prípadne mali s tým spojené sťažené dýchanie? Napokon, aktuálna situácia ukazuje, že aj očkovanej osobe ostala povinnosť prekrytia horných dýchacích ciest. A už neohovoriac o pozoruhodnom úkaze, keď osoby zaočkované, a to hovoríme o aktuálnej spoločenskej regulácii, nepotrebujú preukazovať testom svoju negativitu na Covid, pričom podľa informácií, denne poskytovaných (síce vo veľmi skromnom rozsahu) na oficiálnych stránkach ústredného orgánu štátnej správy, súc najvyššieho nositeľa moci pre rezort zdravotníctva, je prezentované, že medzi nakazenými je niekedy šesťnásť (i viac) percent plne (rozumejme dvoma vakcínami) zaočkovaných osôb. Takže to môžeme skomentovať moderným výrazom „no comment“ alebo jednoduchším a zrozumiteľnejším spojením „to chce pohárik“.

Práve aj pre tento malilinký náznak nedokonalosti či zámernej (?) povrchnosti v prístupe k očkovaniu a jeho reálnym výhodám pre jednotlivca i celú spoločnosť, je potrebné zvažovať nielen prínos očkovania pre

¹⁶⁰ KLÍMA, K.: *Listina a její realizace v systému veřejného a nového soukromého práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, ISBN 978-80-7478-647-1, s. 17.

¹⁶¹ Tamže, s. 17.

¹⁶² Výraz „zakotvenie“ je využívaný v odbornej právnickej spisbe. Asi by bolo zložitejšie zistiť, kedy a kto prvýkrát použil tento výstižný výraz v súvislosti s právnymi normami. Kotva totiž predstavuje predmet, ktorým sa plavidlo upevní o pevný bod, najčastejšie o dno, avšak kotva sa dá vytiahnuť, môže sa aj odtrhnúť alebo odpevniť. V prenesenom význame má teda „zakotvenie pravidiel“ napríklad do ústavy hlbší význam, vyjadruje dôležitosť právnej úpravy tak, ako je pre loď dôležitá kotva.

jednotlivca a spoločnosť, ale aj súvisiacu reguláciu správania sa očkovaných (delených na jednoočkovaných, dvojočkovaných, ba už aj trojočkovaných a do budúcnosti x - krát preočkovaných) a neočkovaných. Tu nejde o fakt, že sa nakazia očkovaní, ale ide o to, že očkovaní nepotrebujú na vstup do spoločnosti absolvovať test na pozitívitu. Apriórne sa považujú za osoby neohrozujúce verejné zdravie, no empiria poukazuje na opak.

Tak ako vlastne je chránené právo na život, keď neočkovaní (ale testovaní) vlastne ohrozujú spoločnosť menej ako (un block netestovaní) očkovaní? V tejto situácii sa k odborníkom na zdravotníctvo musia pridať odborníci na právo, a to v pozícii orgánov s najvyššou autoritou, ku ktorým patrí ústavný súd aj generálny prokurátor, aby sa problému venovali z aspektu základných práv a slobôd. Niet sa teda čo čudovať, keď osoby nezačkované, vnímajúc triezvo realitu, nie sú naklonené podstúpiť vakcináciu, odporúčanú nositeľmi moci na úseku zdravotníctva, pociťujúc opatrenia smerujúce voči neočkovaným ako nátlak čím ďalej tým zreteľnejšie a hlbšie, citelnejšie a možno i bolestnejšie zasahujúci do základných práv a slobôd.

II.3 Prečo ide o právo na život

Vakcinácia či očkovanie, bez ohľadu na pomenovanie tohto medicínskeho úkonu spojeného s vpravením látky do ľudského organizmu s cieľom vytvoriť protilátky proti ochoreniu COVID 19, prináša so sebou riziká. Ak je nežiadúcim účinkom smrť (aj keď súvis je označený ako možný alebo pravdepodobný),¹⁶³ tak je dôvodné konštatovať, že očkovanie zasahuje do práva na život. Samozrejme, po informovanom súhlase pacienta pred podaním vakcíny je vlastne „všetko v poriadku,“ i keď samotnej vakcinácii nepredchádzali nijaké vyšetrenia zdravotného stavu na zistenie kontraindikácií ani na zistenie protilátok po prípadnom prekonaní ochorenia,

¹⁶³ Štátny ústav pre kontrolu liečiv na svojej oficiálnej internetovej stránke uvádza túto mesačnú analýzu (jún 2021) hlásení podozrení na nežiadúce účinky vakcín na prevenciu ochorenia COVID 19: *“V súvislosti s očkovaním proti COVID-19 štátny ústav ku dňu 30. 6. 2021 eviduje 6 700 hlásení podozrení na nežiaduce účinky, z ktorých ŠÚKL prijal 6 599 hlásení a 101 hlásení bolo zaslaných do európskej databázy držiteľom. V mesiaci december 2020 boli prijaté prvé 3 hlásenia, v roku 2021 v mesiaci január bolo zaslaných 451 hlásení, vo februári 1 156 hlásení, v marci 1 132 hlásení, v apríli bolo prijatých 1 275 hlásení, v máji 1 360 hlásení a v júni 1 323 hlásení. Z celkového počtu bolo 566 hlásení vyhodnotených ako závažných (vrátane štyroch úmrtí), čo predstavuje 8.4 % hlásení. (...) Ku dnešnému dňu evidujeme spolu štyri úmrtia v kauzálnej súvislosti s očkovaním, z toho v troch prípadoch bol súvis stanovený ako možný (...) a v jednom ako pravdepodobný (...).“*
Zdroj: https://www.sukl.sk/hlavna-stranka/slovenska-verzia/media/tlacove-spravy/jun-2021-mesacna-analyza-hlaseni-podozreni-na-neziaduce-ucinky-vakcin-na-prevenciu-ochorenia-covid-19?page_id=5642.

keďže zaočkovať sa mohol každý napríklad aj v obchodnom centre,¹⁶⁴ teda vážnosť vakcinácie je postavená na úroveň zakúpenia párka v rožku či rolky toaletného papiera.

V Dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd je právu na život priznané najdôstojnejšie prvé miesto. V prvej hlave, a to hneď v prvej vete prvého odseku článku 2 je jasne uvedené, že *právo každého na život je chránené zákonom*. Z uvedeného je možné vyvodiť, že nikto nie je povinný podriať sa úkonu, ktorý by čo i len najmenším percentom mohol zasiahnuť do práva na život. Alebo nie? Preto rozhodnutie pre zavakcinovanie musí byť ponechané na zváženie každého človeka spôsobilého na právne úkony¹⁶⁵ a nie je mysliteľné využitie akéhokoľvek nátlaku, napríklad vo forme rôznych znevýhodnení pre osoby nevakcinované. Za právne sporné je možné považovať aj poskytnutie pozitívnej motivácie zo strany štátu,¹⁶⁶ ak výsledkom úkonu môže byť ujma na zdraví. Alebo nie?

II.4 Aj mučenie a iné neľudské zaobchádzanie je zakázané

Príspevok graduje a skôr než pristúpime k poslaniu generálneho prokurátora a ústavného súdu, pozrime sa ešte na niektoré aspekty protipandemických opatrení. Každý úkon voči človeku je potrebné vnímať z objektívneho, ale

¹⁶⁴ „Na možnosť, dať sa zaočkovať v obchodných centrách v okresných mestách Trnavského samosprávneho kraja jednodávkovou vakcínou (...), zareagovalo uplynulú sobotu spolu 1354 ľudí. Najviac z nich v Dunajskej Strede. (...) Okrem toho sa cez víkend očkovovalo ďalšími vakcínami vo veľkokapacitných očkovacích centrách.“ Zdroj: <https://www.ta3.com/clanok/208646/ockovanie-v-obchodnych-centrach-vyuzili-aj-ludia-v-trnavskom-kraji>.

¹⁶⁵ Na rozhodnutie o vakcinácii je potrebná plná spôsobilosť na právne úkony v rozsahu, ako je definovaná v Občianskom zákonníku (§ 8): „(1) Spôsobilosť fyzickej osoby vlastnými právnymi úkonmi nadobúdať práva a brať na seba povinnosti (spôsobilosť na právne úkony) vzniká v plnom rozsahu plnoletosťou. (2) Plnoletosť sa nadobúda dovršením osemnásteho roku. Pred dosiahnutím tohto veku sa plnoletosť nadobúda len uzavretím manželstva. Takto nadobudnutá plnoletosť sa nestráca ani zánikom manželstva ani vyhlásením manželstva za neplatné.“

¹⁶⁶ Na oficiálnej stránke ústredného orgánu štátnej správy je uvedené: „Ministerstvo financií SR spustilo prihlasovanie do žrebovania o očkovaciu prémie a sprostredkovateľský bonus. Ide o podporné nástroje, aby sme motivovali čo najväčšie množstvo ľudí k očkovaniu proti ochoreniu Covid-19. Veríme, že aj tento krok pomôže ochrániť životy a zdravie nás všetkých. (...) Každý, kto sa už dal, alebo sa ešte len dá zaočkovať, bude môcť získať finančnú výhru. Princíp očkovacej prémie je jednoduchý. Osoba by mala byť zaočkovaná, následne sa zaregistruje a bude zaradená do žrebovania o finančné výhry.“ Takže možnosť odmeny platí nielen pre očkovanca, ale aj pre osobu, ktorá sprostredkuje jeho vakcináciu. Fiha? A okrem toho, žrebovanie o výhry zaradilo (v skutočnosti ponížilo) vakcináciu na úroveň hry? Zdroj: <https://www.mfsr.sk/sk/verejnost/ockovacia-premia-a-sprostredkovatelsky-bonus/>.

aj zo subjektívneho hľadiska. Pri hodnotení mučenia a iného neľudského zaobchádzania absolútne nie je možné vynechať subjektívny prvok, ktorým je vnímanie konkrétneho človeka. Rúško, šál či respirátor sú jednoznačne neprirodzené predmety, pokiaľ sa nachádzajú na otvoroch, ktorými sa má do živého ľudského organizmu dopravovať životodarný kyslík, presnejšie vzduch z prostredia, v ktorom je kyslík obsiahnutý. V činnosti, ktorá má dosah na zdravie jednotlivca, kolektívu alebo aj celej spoločnosti je potrebné opatrenia podrobiť testu proporcionality, v najjednoduchšom význame vysvetlené, zvažovať, čo to – ktoré opatrenie môže priniesť alebo ubrať jednotlivcovi a čo môže priniesť alebo ubrať spoločnosti. Iba vtedy, ak prínos prevyšuje negatíva, je dôvodné uvažovať o opatrení. Nie je potrebné vysvetľovať, že sťažovanie prístupu kyslíka do ľudského tela má neblahý vplyv nielen na mozog, ale aj na kompletný zdravotný stav, a to v negatívnom zmysle. Ak by sme skúsili súťažiacemu v maratónskom behu prilepiť na ústa slamku a upchať nos spôsobom, aby pri behu mohol vdychovať a vydychovať vzduch, už po niekoľkých desiatkach možno stovkách prebehnutých metrov bude zreteľný hroziaci kolaps organizmu, potrebujúceho kyslík, ktorý sa mu však nebude dostávať v potrebnom množstve. Ak maratónsky bežec dostane príkaz bežať týmto spôsobom, zrejme jeho subjektívne vnímanie bude jednoznačne charakterizované ako mučenie. Tento príklad, ktorý si ťažko možno čo i len predstaviť ako realizovaný v praxi, slúži na demonštrovanie, ako vážne je obmedzovanie normálneho dýchania kladením prekážok.

Ústava Slovenskej republiky v druhom odseku článku 16 ustanovuje, že nikoho nemožno mučiť ani podrobiť krutému, neľudskému či ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestu. Uvedená právna norma patrí medzi základné ľudské práva a slobody.

Ústavný súd Slovenskej republiky sa už vo svojej rozhodovacej činnosti zaoberal aj otázkami neľudského a ponižujúceho zaobchádzania a to aj so zohľadnením Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. V jednom zo svojich rozhodnutí¹⁶⁷ cituje „rozsudok Európskej komisie pre ľudské práva:“ *„Pokiaľ ide o čl. 3 dohovoru, zlé zaobchádzanie musí (vo všeobecnosti) dosiahnuť minimálnu mieru závažnosti v rozsahu tohto článku. Posúdenie tohto minima je vzhľadom na povahu veci relatívne; závisí na posúdení všetkých okolností prípadu, ako napríklad dĺžka trvania, jeho fyzické a duševné dopady a v niektorých prípadoch aj pohlavie, vek a zdravotný stav obete“*¹⁶⁸ Treba podotknúť, že vec, ktorou sa zaoberal

¹⁶⁷ Odsek 49 odôvodnenia Uznesenia Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 488/2019 z 3. decembra 2019.

¹⁶⁸ Rozsudok Európskej komisie pre ľudské práva vo veci Írsko proti Spojenému kráľovstvu z 18.1.1978, sťažnosť č. 5310/71, bod 162.

ústavný súd, sa týkala výkonu trestu odňatia slobody a obmedzovania sledovania televízie. Sťažovateľ namietal, že jemu umožnený rozsah sledovania televízie predstavuje porušenie jeho práva na ochranu pred mučením, neľudským a/alebo ponižujúcim zaobchádzaním. Šlo teda o osobu, ktorá bola právoplatne odsúdená na trest odňatia slobody, teda o osobu, ktorá znášala zodpovednosť a následky za svoje protiprávne konanie. Osoby, ktoré subjektívne pociťujú duseň, úzkosť, či iné nepríjemné pocity z respirátora, sa však ničoho nedopustili, nič nespáchali. Ústavný súd v citovanom rozhodnutí ďalej uviedol,¹⁶⁹ že „*pojmem neľudské zaobchádzanie zahrňa prinajmenšom také zaobchádzanie, ktoré zámerne spôsobuje vážne utrpenie, mentálne alebo fyzické, ktoré v danej situácii nemožno ospravedlniť*“¹⁷⁰ Ak by ústavný súd mal zvažovať naplnenie pojmových znakov mučenia v spojení s citovaným rozhodnutím Európskej komisie pre ľudské práva, zrejme by sa musel vysporiadať aj s otázkou, či normatívne uložená povinnosť má povahu zámerného spôsobovania utrpenia alebo je utrpenie „iba“ sprievodným prejavom dodržania opatrenia, uloženého normatívnym aktom.

Napokon, ústavný súd cituje inú pasáž z rozsudku Európskej komisie pre ľudské práva, kde je uvedené, že¹⁷¹ „*za ponižujúce zaobchádzanie je potrebné považovať také zaobchádzanie, ktoré u obetí vzbudzuje strach, úzkosť a pocit podradenosti a ktoré je schopné ich ponižovať alebo znevážiť. Ide o také zaobchádzanie, ktoré by viedlo k prelomeniu psychického alebo fyzického odporu obeť (už citovaný Írsko proti Spojenému kráľovstvu, bod 167) alebo viedlo obeť k tomu, aby konala proti svojej vôli alebo svedomiu.*“

Odpor obeť je de facto prelomený povinnosťou uloženou normatívnym aktom (respektíve hybridným aktom¹⁷²). Kým osobe odsúdenej za trestný čin sa zdalo príkrátko sledovať televíziu tri hodiny denne¹⁷³ (odopretie

¹⁶⁹ Odsek 50 odôvodnenia Uznesenia Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 488/2019 z 3. decembra 2019.

¹⁷⁰ Ústavný súd tu odkazuje na rozhodnutie Európskej komisie pre ľudské práva vo veci Greek Case z 18. novembra 1969, Ročenka Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd č. 12.

¹⁷¹ Odsek 51 odôvodnenia Uznesenia Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 488/2019 z 3. decembra 2019.

¹⁷² Samotné teoreticko-právne zaradenie aktu nie je podstatné.

¹⁷³ Za dôležitý považujeme aj odsek 52 odôvodnenia citovaného Uznesenia Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 488/2019 z 3. decembra 2019: „*Ústavný súd vzhľadom na uvedené, majúci na zreteli, že v danom prípade nebolo sťažovateľom namietané, o to menej preukázané, že by k ním namietanému obmedzeniu sledovania televízie na tri hodiny denne rovnako ako u ostatných odsúdených v ústave na - výkon trestu pristúpili ďalšie obmedzenia vyvírajúce prípadný zásah do jeho práva podľa - čl. 3 dohovoru (napr. fyzická a sociálna izolácia, nemožnosť kontaktu s "vonkajším svetom" a podobne),*

sprijemnenia väzenského pobytu televíznym programom), v prípade používania respirátora už nejde o odopretie sprijemnenia životných chvíľ, ale o priame pôsobenie na dýchaciu sústavu a činnosť základných životných funkcií. Takže vo svetle systematického aj logického výkladu povinné nosenie respirátora skôr evokuje či inklinuje k naplneniu znakov mučenia. Ďalšie právne argumenty smerujú k záveru, že nedostatok vzduchu na dýchanie nielen ubližuje živému organizmu človeka, ale vyvoláva potrebu čo najskôr sa zbaviť trýznivého stavu dusenia. Dusenie patrí k nedovoleným spôsobom vynucovania výpovede. Kto, hoci ako orgán štátu, by takto postupoval, pácha zločin. Nie je dovolené dusením vymáhať výpoveď či priznanie ani u jednoznačného zločinca, prichyteného pri páchaní zločinu. Nie je možné dusením zisťovať ani spolupáchateľov, organizátorov zločinu...

II.5 Školopovinné deti a prekrytie horných dýchacích ciest versus zákaz mučenia vo vzťahu k opatreniam nariadeným na ochranu verejného zdravia

Po exkurzii do oblasti ústavných práv a zákazov, pozrieme sa na zákaz mučenia vo vzťahu k opatreniam nariadeným na ochranu verejného zdravia. Jedným z dokumentov, ktoré má dopad na školopovinné deti, je dokument, podľa povahy asi metodický pokyn, i keď v ňom nie je uvedené, na základe čoho je vlastne vydaný, nemá žiadne číslo ani dátum vydania. Má iba na každej zo svojich takmer desiatich strán v dolnej časti uvedené „verzia 0.97 17.08.2021“. Dokonca aj vydavateľa si môžeme iba domyslieť podľa loga a tento dokument ani nie je podpísaný, neobsahuje údaje o žiadnej osobe zodpovednej za jeho vypracovanie či vydanie. Teda (podľa loga na dokumente) Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky zverejnilo na svojej internetovej stránke tesne pred začiatkom školského roka 2021/2022 „Manuál pre riaditeľov k školskému semaforu v školskom roku 2021/2022“.¹⁷⁴ Tento manuál zrejme vychádzal z opatrení nariadených Úradom verejného zdravotníctva a cítiť z neho iniciatívu prekonávajúcu horlivosť.

konštatuje, že sťažovateľom namietané zaobchádzanie spočívajúce v možnosti sledovať televíziu "iba" 3 hodiny denne nedosahuje minimálnu intenzitu vyžadovanú čl. 3 dohovoru na jeho aplikáciu.“

¹⁷⁴ Materiál bol v tom čase dostupný na internete <https://www.minedu.sk/data/att/20500.pdf>, aktuálne stránka už dostupná nie je, dostupný je aktualizovaný materiál <https://www.minedu.sk/data/att/21024.pdf>

Povinnosť mať nasadené rúško sa nevzťahuje na osoby mladšie ako šesť rokov.¹⁷⁵ Povinnosť chrániť zdravie svoje aj zdravie spolužiakov, zakotvená v školskom zákone, je isto veľmi cenná. Teda žiak má chrániť zdravie iných tak, že vlastné zdravie poškodzuje? Zákonná povinnosť, ktorá v praxi znamená každodenne niekoľko hodín nepretržite obmedzovať vlastné dýchanie, sa dostáva na úroveň do súčasného ústavného zákazu mučenia „nikoho nemožno mučiť“. Tie deti nič zlé neurobili. Zločinec, ktorý pyká za svoje skutky, si zaslúži pociťovať obmedzenia, aby sa napravil, ale ani jeho nie je možné mučiť. Je vylúčené, že z detí môžu vyrásť duševní invalidi? Povinnosť chrániť zdravie svoje aj zdravie spolužiakov, zakotvená v školskom zákone, je isto veľmi cenná. Ale aj uvedené zákonné zakotvenie vyžaduje zodpovedajúci výklad. Aký? Nuž, primeraný okolnostiam zakotvenia. Že žiak sa bude správať ohľaduplne, bude dávať pozor, aby neublížil sebe ani spolužiakom. Aké ešte právne kuriozity sa dajú nájsť v spomenutom manuáli („metodických pokynoch“)? Ctení kolegovia. Pamätajte, čo teraz vyslovím. *Aj nepravosť sa dá zdôvodniť*. Keď je zakázané používať telesné tresty, teda nie je možné sa dieťať a čo i len dotknúť pri jeho výchove, ako by sme teda vysvetlili, vyložili a zdôvodnili jeho mučenie? Tu ani nie je potrebné šermovať paragrafmi o všeobecnej záväznosti vyhlášok Úradu verejného zdravotníctva. Netreba viesť spory o fakte, že Covid existuje. Áno, veľa ľudí ochorelo. Mnohí o tom ani nevedeli, niektorí si vysmrkali nos, iní zas v bolestiach tela strávili tri či štyri dni, ďalší stratili čuch i chuť a nevedeli vychutnať vôňu obľúbených olomouckých syrov, no a niektorí aj zomreli. Aj to je život. Tým, ktorí zomreli, je zbytočné po pohrebe vyčítať, že sa o svoje zdravie nestarali, že boli obézni či mali srdcovo cievné poruchy. Mnohí za to objektívne nemohli. V pokoji prekonali ochorenie aj takí, ktorí systematicky desaťročia devastovali svoj organizmus alkoholom, fajčením, nepravidelným a nezdravým stravovaním či nedostatkom pohybu.

Iné je, ak sa človek rozhodne vstúpiť do prevádzky, napríklad predajne potravín, pretože sám reguluje ako dlho sa tam zdrží a teda ako dlho obmedzí vlastné dýchanie. V škole je situácia iná. Obmedzenie dýchania sa má realizovať vo vopred určenom čase podľa rozvrhu hodín. Izolovať žiaka bez rúška v inej miestnosti. Takže. Ak žiak, ktorý ešte nemá 15 rokov, si v škole dá dole rúško, nemôže sa dopustiť ani len priestupku. Usmernenie, že v takom prípade ho treba izolovať v osobitnej miestnosti až do príchodu zákonného zástupcu, môže mať charakter návodu na trestný čin obmedzovania osobnej slobody. Totiž, osobnú slobodu páchatel'a

¹⁷⁵ Ešte počas prípravy príspevku do tlače sa z tejto povinnosti zaviedla výnimka mať prekryté horné dýchacie cesty pre žiakov prvého stupňa základnej školy, pokiaľ sú v triede. Možno je to odpoveď na nevyslovenú otázku, či týrať deti je ťažšie ako týrať dospelých.

(zdôrazňujem) trestného činu, je možné obmedziť do príchodu polície. Nemať rúško nie je trestný čin, preto také opatrenie, ktoré zasahuje do osobnej slobody žiaka, nie je možné praktizovať, a môže naplniť znaky trestného činu obmedzovania osobnej slobody, spáchaného na chránenej osobe, ktorou je žiak podľa Trestného zákona. Trestne stíhaný bude každý, kto sa podieľal na tomto trestnom čine. Osobne bude zodpovedať riaditeľ školy alebo kto má v náplni práce podľa zákona upravené násilné pôsobenie na žiaka? A čo je tiež zaujímavé, ten žiak bude zdravý! Kto bude žiaka do tej „miestnosti“ ťahať? Učiteľka, riaditeľ, upratovačky, školník? Ak bude žiak telesne zdatný a vyhodnotí situáciu ako páchanie trestného činu na ňom (a nebude ďaleko od pravdy), tak v nutnej obrane napríklad zlomí učiteľke ruku alebo riaditeľovi vyrazí predné zuby (alebo nalepenú protézu) a nebude vôbec konať protiprávne, ak nevybočil z medzí nutnej obrany. Rodič podá trestné oznámenie a riaditeľ školy sa bude zbytočne odvolávať na akýsi manuál (bez právnej záväznosti), možno zámerne neoznačený ako metodický pokyn.

III. Generálny prokurátor a ústavný súd ako vysoké authority pri skúmaní pandemických opatrení verejnej správy

Z predchádzajúceho textu vyplýva, že opatrenia, nariadené z pozície výkonnej moci nemajú lokálny charakter. Ich celoštátna povaha predurčuje, aby „prehovorili“ vysoké authority. Z úradnej povinnosti, nečakajúc na návrh, podnet, podanie kohokoľvek z adresátov opatrení. Aby zaujali jasné, zrozumiteľné stanovisko k spomínaným opatreniam.

III.1 Vyhlášky Úradu verejného zdravotníctva a generálny prokurátor

Opatrenia pri pandémii Covid 19 sú zo zdravotníckeho pohľadu regulované Úradom verejného zdravotníctva. Nie Ministerstvom zdravotníctva Slovenskej republiky, ktorý je ústredným orgánom štátnej správy, ale takým orgánom, ktorý síce má pôsobnosť pre celé územie Slovenska, avšak nie je ústredným orgánom štátnej správy. Ústrednými orgánmi štátnej správy sú ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy, ich taxatívny výpočet je obsiahnutý v zákone č. 575/2001 Z.z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy, v znení neskorších predpisov, pričom tento úrad sa vo výpočte nenachádza. Zároveň tento úrad nie je zaradený ani v sústave miestnych orgánov štátnej správy, a to nielen preto, že sa nenachádza medzi orgánmi miestnej štátnej správy upravenými v zákone č. 180/2013 Z.z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ale ani medzi takzvanými špecializovanými miestnymi orgánmi štátnej správy podľa iných zákonov. Napokon, ako by mohol byť

miestnym orgánom štátnej správy, keď je iba jeden na celé Slovensko. Miestne orgány sú vždy v počte minimálne dvoch, čo súvisí s pôsobením v menších obvodoch v rámci územia Slovenska (výstižne nazvané miestne orgány). *Úrad verejného zdravotníctva je rozpočtová organizácia štátu s pôsobnosťou pre územie Slovenskej republiky so sídlom v Bratislave, ktorá je zapojená finančnými vzťahmi na rozpočet Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky.*¹⁷⁶ Tento fakt má obrovský význam, ako si vysvetlíme, pokiaľ ide o možnosti generálneho prokurátora, súc najvyššiu autoritu pri hľadaní porušenia zákonov vo verejnej správe.

III.2 Čo odlišuje generálneho prokurátora od ostatných právnikov

Okrem iných úloh, prokuratúra vykonáva dozor nad zákonnosťou vo verejnej správe. Spomínané aktivity, opatrenia, zásahy sú súčasťou činnosti orgánov verejnej správy. Prokurátor, a nie okresný ani krajský, ale generálny, reprezentuje názor najvyššieho objektívneho ochrancu subjektívnych práv pri výkone prokurátorského dozoru nad verejnou správou. Napríklad, na rozdiel od advokáta, ktorý poznajúc právo, môže využívať právne znalosti s prispôbením na klientove potreby a požiadavky, u generálneho prokurátora nič také z právnej úpravy nevyplýva. Advokát svojou činnosťou podľa zákona o advokácii sleduje oprávnené záujmy klienta, preto je aj jeho činnosť pretkaná prvkom subjektívnosti, odvodenej, pochopiteľne, od subjektívneho záujmu klienta.

Položme si dôležitú otázku. Je vôbec možné, aby najvyššie ústavné kapacity, najväčší právnici, mali na vec rôzne názory? Podal by vari generálny prokurátor podnet ústavnému súdu, ak by nebol stopercentne presvedčený, že má pravdu? V právnom štáte by mala byť zhoda u najvyšších právnych autorít, teda generálneho prokurátora a Ústavného súdu Slovenskej republiky. Generálny prokurátor je iba iniciátor, aby ústavný súd mohol konať. Generálny prokurátor nekoná ako súkromná osoba, z pozície jeho funkcie je jednoznačné, že dbá na ústavnosť a zákonnosť v Slovenskej republike.

Riadenie štátu je nesporne zložitý proces, pozostávajúci z veľkého množstva detailov. V ľudskej spoločnosti, našťastie, sa jednotliví ľudia vyznačujú predispozíciami na rôzne povolania. Sú ľudia „obdarení“ prirodzeným súcitom, preto sú najvhodnejší na prácu s chorými či starými ľuďmi. Iní majú dar vyučovania, preto sú zručnými učiteľmi, ktorých žiaci sa učia z umenia každodenne predvedeného a vychovávaní sú bez toho, aby si to

¹⁷⁶ Porovnaj § 3 odsek 1 písm. a), b) a § 5 odsek 1 zákona č. 355/2007 Z.z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov.

uvedomovali. Existujú ľudia s telesnými danosťami, najmä silou a veľkosťou postavy, ktorá v spojení s rešpektom k uniforme, predurčuje ich na prácu v kontaktných silových zložkách (zásahové jednotky polície, vojsko). Iní zas disponujú vlastnosťami, ktoré ich predurčujú byť dobrým lekárom, chirurgom, pediatrom. Ďalší sú zas silní, avšak s obmedzenými intelektuálnymi možnosťami, a títo s radosťou a bez reptania vykonávajú fyzicky náročné práce. Ďalší jednotlivci sú schopní venovať sa vede či umeniu, a tak prispievať spoločnosti, v ktorej sa nachádzajú. Vo výpočte sa dá pokračovať. Tí, ktorí neodhaliť svoje možnosti a počas života sa venujú pre nich nezáživnej činnosti, namiesto toho, aby robili čo ich baví, fakticky trpia a práca je pre nich každodenným čakaním na koniec pracovnej doby. No a istá časť populácie je predurčená riadiť, usmerňovať, ovládať, organizovať, skrátka viesť, vládnuť.

V právnom štáte má vládnutie aj svoje obmedzenia. Štát nie je vlastníkom svojich občanov a ani sa tak k nim nemôže správať. Rovnováha moci má byť zárukou, že ani jeden z nositeľov moci ju neuskutoční neprimerane. Práve prokuratúra má postrehnúť, ak niečo nie je v poriadku. Generálny prokurátor môže spozorovať neústavnosť aktivít verejnej správy, no vzhľadom na absenciu zrušovacích oprávnení pokračuje podaním na ústavný súd, prípadne podľa povahy veci po neúspešnom proteste, ktoré sa však týkajú individuálnych právnych aktov, nie normatívnych, môže podať správnu žalobu na správny súd.

Generálny prokurátor a ústavný súd sú samostatné subjekty, inštitúty. Rozdiel napríklad medzi ústavnou sťažnosťou podanou kýmkoľvek, a podaním generálneho prokurátora na preskúmanie ústavnosti podústavných normatívnych aktov ústavným súdom, je veľký. Spomínaný „ktokoľvek“ sleduje svoje záujmy. Prokurátor však v prípade podaní ústavnému súdu koná v záujme celej spoločnosti.

III.3 Ústavný súd v časech pandemických opatrení

Na úvod tejto podkapitoly malé prekvapenie pre nezasvätených. Pandemické opatrenia sa na Slovensku vydávajú ako vyhláška Úradu verejného zdravotníctva, ktorá podľa litery zákona je všeobecne záväzným právnym predpisom.¹⁷⁷ Na pochopenie bezmocnosti ústavného súdu je

¹⁷⁷ Vyhláška úradu verejného zdravotníctva na nariadenie opatrení podľa § 12 a § 48 ods. 4 podľa § 59b zákona č. 355/2007 Z.z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia, v znení neskorších predpisov, ustanovuje: „(1) Ak je potrebné nariadiť opatrenia podľa § 12 alebo § 48 ods. 4 na celom území Slovenskej republiky, určitej časti jej územia alebo pre skupinu inak ako jednotlivito určených osôb, nariaďuje ich ministerstvo zdravotníctva [§ 4 ods. 1 písm. g)], úrad verejného zdravotníctva [§ 5 ods. 4 písm. k)] alebo regionálny úrad verejného zdravotníctva [§ 6 ods. 3 písm. e)] všeobecne záväzným právnym predpisom. (2)

nutné citovať celý článok 125 ústavy, nie iba jeho časť, aby bolo zvýraznené, že posudzovanie súladu opatrení Úradu verejného zdravotníctva s ústavou a zákonmi ústavný súd neuskutočňuje. Takže, článok 125 ústavy znie (podčiarkujeme relevantné): „Ústavný súd rozhoduje o súlade a) zákonov s ústavou, s ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, b) nariadení vlády, všeobecne záväzných právnych predpisov ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy s ústavou, s ústavnými zákonmi, s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, a so zákonmi, c) všeobecne záväzných nariadení podľa čl. 68 s ústavou, s ústavnými zákonmi, s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, a so zákonmi, ak o nich nerozhoduje iný súd, d) všeobecne záväzných právnych predpisov miestnych orgánov štátnej správy a všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy podľa čl. 71 ods. 2 s ústavou, s ústavnými zákonmi, s medzinárodnými zmluvami vyhlásenými spôsobom ustanoveným zákonom, so zákonmi, s nariadeniami vlády a so všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy, ak o nich nerozhoduje iný súd.“

Vyhlášky Úradu verejného zdravotníctva sa medzi menovanými nenachádzajú. Úrad verejného zdravotníctva je orgánom štátnej správy s celoslovenskou pôsobnosťou, nie je to ministerstvo a nepatrí medzi

Na všeobecne záväzné právne predpisy vydávané podľa odseku 1 ministerstvom zdravotníctva sa vzťahuje osobitný právny predpis o tvorbe a vyhlasovaní právnych predpisov;^{68b)} tento predpis sa nevzťahuje na všeobecne záväzné právne predpisy vydávané podľa odseku 1 úradom verejného zdravotníctva a regionálnym úradom verejného zdravotníctva. (3) Všeobecne záväzný právny predpis úradu verejného zdravotníctva a regionálneho úradu verejného zdravotníctva vydávaný podľa odseku 1 sa označuje názvom vyhláška a nadobúda platnosť dňom vyhlásenia vo Vestníku vlády Slovenskej republiky. (4) Vyhláška úradu verejného zdravotníctva a regionálneho úradu verejného zdravotníctva nadobúda účinnosť dňom vyhlásenia, ak v nej nie je ustanovený neskorší deň nadobudnutia účinnosti. (5) Úrad verejného zdravotníctva a regionálny úrad verejného zdravotníctva zabezpečia, aby ich vyhláška podľa odseku 1 bola uverejnená aj iným vhodným spôsobom, najmä na úradných tabuliach okresných úradov a obcí na dotknutom území; toto uverejnenie nemá vplyv na platnosť a účinnosť vyhlášky. (6) Vyhláška úradu verejného zdravotníctva a regionálneho úradu verejného zdravotníctva musí byť okrem toho prístupná na nazretie na orgáne, ktorý ju vydal; vyhláška úradu verejného zdravotníctva aj na každom regionálnom úrade verejného zdravotníctva.

ústredné orgány štátnej správy ani medzi orgány miestnej štátnej správy. Teda, jeho „pandemické vyhlášky“ nepodliehajú prieskumu Ústavným súdom Slovenskej republiky.

Pozrime sa na úplný záver článku 125 ústavy „*Ústavný súd rozhoduje o súlade (...), ak o nich nerozhoduje iný súd.*“ Ktorý súd? Do úvahy by mal prichádzať správny súd podľa Správneho súdneho poriadku.

Zákon č. 152/2015 Z.z. Správny súdny poriadok upravuje predmet súdneho prieskumu v správnom súdnictve. Podľa § 7 písmeno a) „*Správne súdy nepreskúmajú všeobecne záväzné právne predpisy, ak tento zákon neustanovuje inak.*“ A skutočne, vyhláška úradu verejného zdravotníctva sa medzi týmito výnimkami nenachádza. Správny súdny poriadok (v ustanoveniach od § 357 po § 367) umožňuje preskúmať iba všeobecne záväzné nariadenia obcí, miest, mestských častí a vyšších územných celkov. Z uvedeného vyplýva, že v Slovenskej republike existuje orgán, ktorého akt nie je podľa vnútroštátneho práva preskúmateľný a zrušiteľný žiadnym orgánom. Niečo také je v právnom štáte neprijateľné. Týmto orgánom je úrad verejného zdravotníctva a spomínaným aktom je vyhláška.

Ústavný súd Slovenskej republiky možno práve preto bol v rámci svojej rozhodovacej činnosti konfrontovaný s touto otázkou a vyslovil, že opatrenia úradu verejného zdravotníctva majú povahu hybridného aktu a zásahy vykonané na ich základe majú byť preskúmané v správnom súdnictve. „*Vo všeobecnosti s pandémiou COVID-19 je potrebné uviesť, že postupne pribúda judikatúra k tejto téme. V tzv. prvej vlne to boli prevažne konania súvisiace s povinnými karanténami osôb prichádzajúcich na územie Slovenskej republiky. Tam ústavný súd nastavil svoju doktrínu tým spôsobom, že tamojšie opatrenie hlavného hygienika je tzv. hybridným správnym aktom (rozhodnutie sui generis), ktorý je preskúmateľný v správnom súdnictve prostredníctvom všeobecnej správnej žaloby podľa Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“). Pokiaľ ide o právnu existenciu tzv. hybridného správneho aktu, teda individuálneho právneho aktu s prvkami normatívneho právneho aktu (normatívny prvok spočíva najmä vo všeobecne, resp. abstraktne určenom okruhu adresátov tohto aktu) v právnom poriadku 2 Slovenskej republiky, taký akt aplikácie práva nemusí byť podľa konštatácie ústavného súdu všeobecne legálne definovaný ako procesná kategória. Postačuje, ak z normatívne ustanovených konkrétnych oprávnení pre určitý orgán verejnej správy vo všeobecne záväznom právnom predpise (v rozsahu predmetnej úpravy použitím ako „lex specialis“) vyplýva práve taká povaha výsledku výkonu jeho právomoci*

(legálna kompetenčná, teda nie pojmová, resp. statusová definícia) (k tomu pozri napríklad I. ÚS 435/2020, III. ÚS 386/2020, IV. ÚS 467/2020)“¹⁷⁸

IV. Právny štát nie je to isté ako štát právnych názorov

Je faktom, že v rozhodnutiach ústavného súdu nezriedka je aj niekoľko odlišných právnych názorov sudcov ústavného súdu, ktoré sa premietajú do ich odlišných stanovísk v rozhodovaných veciach, či už súvisiacich s pandemiou COVID 19¹⁷⁹ alebo v iných veciach.¹⁸⁰ Treba povedať, že odlišné stanoviská, a nielen tu uvedené, majú svoje ratio, sú často prejavom hlbokej znalosti práva, spoločenských procesov, ale aj ľudskosti a pochopenia. *„Z historickej perspektívy nejde o žiadne novum, keďže tradíciu tohto typu odlišných stanovísk v našej ústavnoprávnej praxi už máme zavedenú. Tento typ odlišného stanoviska už priložili sudkyne Marianna Mochnáčová (I. ÚS 207/2012), Ivetta Macejková (PL. ÚS 4/2012) alebo sudca Peter Brňák (PL. ÚS 95/2011).“¹⁸¹ Výstižnú charakteristiku základných práv a slobôd odcitujeme: „Základné práva a slobody predstavujú najdôležitejšiu ústavou chránenú hodnotu. Vyplýva to nielen z ich systematického umiestnenia v ústave (druhá hlava), ale aj zo skutočnosti, že práve základné práva a slobody vyjadrujú charakteristiky ľudskej bytosti a ľudskej dôstojnosti, na ktorej ochranu musí byť celý ústavný poriadok demokratického a právneho štátu primárne zacielený. Použitý superlatív („najdôležitejšia“ hodnota) vyjadruje vzťah základných práv a slobôd k iným ústavou chráneným hodnotám (princípy činnosti najvyšších štátnych orgánov a pod.).“¹⁸²*

V odlišnom stanovisku sudcu ústavného súdu osobitne akcentoval určitý procesný paradox, že sudca ako člen hlasujúcej väčšiny v senáte priložil k

¹⁷⁸ Odlišné stanovisko Petra Straku k uzneseniu Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. III. ÚS 64/2021 z 29. januára 2021, abstrakt, bod 9.

¹⁷⁹ Napr. odlišné stanovisko Petra Straku k uzneseniu Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. III. ÚS 291/2021 z 27. apríla 2021, odlišné stanovisko sudcu Petra Straku vo veci sp. zn. PL. ÚS 22/2020, odlišné stanovisko sudcu Petra Straku k nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. PL. ÚS 2/2021 z 31. marca 2021, odlišné stanovisko Petra Straku k uzneseniu Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. III. ÚS 64/2021 z 29. januára 2021, odlišné stanovisko sudcu Petra Straku k uzneseniu č. k. III. ÚS 73/2021 z 29. januára 2021.

¹⁸⁰ Napr. odlišné stanovisko sudcu Petra Straku k nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. PL. ÚS 7/2021 zo 7. júla 2021 (referendum o predčasných voľbách), odlišné stanovisko sudcu Miroslava Duriša k nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. PL. ÚS 7/2021 zo 7. júla 2021 (o súlade predmetu referenda s Ústavou Slovenskej republiky)

¹⁸¹ Odlišné stanovisko sudcu Petra Straku vo veci sp. zn. PL. ÚS 22/2020.

¹⁸² Odlišné stanovisko Petra Straku k uzneseniu Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. III. ÚS 64/2021 z 29. januára 2021.

odôvodneniu rovnako odlišné stanovisko, čo „fakticky poukazuje na rozporuplnosť nielen právnej úpravy, ale aj právnej a aplikačnej praxe, čo už samo osebe indikuje nedostatok právnej istoty v súvislosti s potrebnou predvídateľnosťou práva.“¹⁸³

Áno, rôznosť právnych názorov je vcelku bežná, ibaže ak ide o základné ľudské práva, tu už treba zbystrieť. Nemá byť právna úprava základných ľudských práv a slobôd tak zrozumiteľná, aby ju nebolo nutné vykladať? Ak sa názorovo nezhodnú viacerí ústavní sudcovia v tej istej právnej veci, nemožno sa diviť, ak právny názor generálneho prokurátora bude tiež iný, nehovoriac o právnych názoroch iných právnikov a aj neprávnikov. Môžu byť teda základné práva a slobody až do takejto miery relatívne? Alebo ony nie sú relatívne, len ich výklad je relatívny? Má potom človek ľudskú istotu v prostredí „neistej“ právnej istoty?

Záver

O čo dlhšie je jadro príspevku, o to hutnejší bude záver, ktorý zhrnieme do zásadných konštatovaní. Po prvé, v právnom štáte je neprijateľné, aby všeobecne záväzný právny akt orgánu výkonnej moci nepodliehal preskúmaniu a možnému zrušeniu. Po druhé, od najvyšších autorít, ku ktorým patria generálny prokurátor aj ústavný súd, sa legitímne očakáva, že v zásadných právnych otázkach sa ich názor bude zhodovať. Preto ak sa generálny prokurátor obráti na ústavný súd s požiadavkou preskúmania ústavnosti normatívneho aktu orgánu výkonnej moci, pričom toto podanie generálneho prokurátora predstavuje podstatou aj zdôvodnením špičku kvality právnych podaní, ústavný súd by mal bez zaváhania takému podaniu vyhovieť. A napokon, po tretie, možnosť rozdielneho pohľadu sudcov ústavného súdu na prejednávanú vec zrejme nasvedčuje nedostatočne jasnému a zrozumiteľnému textu právnej úpravy, čo však v právnom štáte je potrebné minimalizovať následnou precíznou právnou úpravou. Ústavný súd a generálny prokurátor sú enormne dôležité orgány v právnom štáte. V prípade rozdielnosti výkladov právnych noriem uskutočňovaných týmito dvoma významnými orgánmi ochrany ústavnosti a zákonnosti, je nevyhnutné zamyslieť sa nad zákonným zakotvením aposteriornej povinnosti zákonodarcu upraviť text právneho predpisu tak, aby umožňoval iba jeden výklad, a to v záujme posilnenia právnej istoty a legitímnych očakávaní v právnom štáte.

Zoznam použitej literatúry

¹⁸³ Odlišné stanovisko Petra Straku k uzneseniu Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. III. ÚS 291/2021 z 27. apríla 2021.

1. Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd (publikovaný pod č. 209/1992 Zb.)
2. <https://sk.wikipedia.org/wiki/Epidémia>
3. https://sk.wikipedia.org/wiki/Ján_Adam_Rayman.
4. <https://sk.wikipedia.org/wiki/Pandémia>
5. <https://www.health.gov.sk/?world-health-organization-svetova-zdravotnicka-organizacia-1>
6. <https://www.mfsr.sk/sk/verejnost/ockovacia-premia-a-sprostredkovatelsky-bonus/>
7. https://www.sukl.sk/hlavna-stranka/slovenska-verzia/media/tlacove-spravy/jun-2021-mesacna-analyza-hlaseni-podozreni-na-neziaduce-ucinky-vakcin-na-prevenciu-ochorenia-covid-19?page_id=5642
8. <https://www.vzbb.sk/clanky/variola.php>
9. <https://www.who.int/about/who-we-are>
10. <https://www.ta3.com/clanok/208646/ockovanie-v-obchodnych-centrach-vyuzili-aj-ludia-v-trnavskom-kraji>
11. HAVLÍK, J. et al.: *Infekční nemoci. Příručka pro praktické lékaře*. Praha: Galén, 1998, ISBN 80-85824-90-6, s. 22-24
12. CHARVÁT, J. a kol.: *Lékařské repetitorium. Třetí přepracované a rozšířené vydání*. Praha: Státní zdravotnické nakladatelství, 1967, s. 1462-1464
13. KLÍMA, K.: *Listina a její realizace v systému veřejného a nového soukromého práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, ISBN 978-80-7478-647-1, s. 17
14. KORN, F.: *Objektivne právo ako spoločenský normatívny systém*. Brno: Tribun EU, ISBN 978-80-263-1454-7, s. 121
15. Manuál pre riaditeľov k školskému semaforu v školskom roku 2021/2022, označený „verzia 0.97 17.08.2021“, zdroj <https://www.minedu.sk/data/att/21024.pdf>
16. Odlišné stanovisko sudcu Miroslava Duriša k nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. PL. ÚS 7/2021 zo 7. júla 2021 (o súlade predmetu referenda s Ústavou Slovenskej republiky)
17. Odlišné stanovisko sudcu Petra Straku k uzneseniu č. k. III. ÚS 73/2021 z 29. januára 2021
18. Odlišné stanovisko Petra Straku k uzneseniu Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. III. ÚS 64/2021 z 29. januára 2021
19. Odlišné stanovisko Petra Straku k uzneseniu Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. III. ÚS 291/2021 z 27. apríla 2021
20. Odlišné stanovisko sudcu Petra Straku vo veci sp. zn. PL. ÚS 22/2020
21. Odlišné stanovisko sudcu Petra Straku k nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. PL. ÚS 2/2021 z 31. marca 2021

22. Odlišné stanovisko sudcu Petra Straku k nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. PL. ÚS 7/2021 zo 7. júla 2021 (referendum o predčasných voľbách)
23. Rozhodnutie Európskej komisie pre ľudské práva vo veci Greek Case z 18. novembra 1969, Ročenka Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd č. 12
24. Rozsudok Európskej komisie pre ľudské práva vo veci Írsko proti Spojenému kráľovstvu z 18.1.1978, sťažnosť č. 5310/71
25. Ústava Slovenskej republiky (č. 460/1992 Zb. v platnom znení)
26. Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 488/2019 z 3. decembra 2019
27. Zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov
28. Zákon č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre, v znení neskorších predpisov
29. Zákon č. 575/2001 Z.z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy, v znení neskorších predpisov
30. Zákon č. 300/2005 Z.z. Trestný zákon, v znení neskorších predpisov
31. Zákon č. 355/2007 Z.z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia, v znení neskorších predpisov
32. Zákon č. 180/2013 Z.z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov
33. Zákon č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok, v znení neskorších predpisov

Kontaktné údaje

doc. JUDr. Tibor Seman, PhD.

tibor.seman@upjs.sk

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach – Právnická fakulta

Katedra ústavného práva a správneho práva

Kováčska 26

040 75 Košice

Slovenská republika

Právo na prejednanie vecí v primeranej lehote pod vplyvom mimoriadnej situácie spôsobenej ochorením COVID-19

The right to a hearing within a reasonable time under the influence of an emergency situation caused by the COVID-19 disease

Radomír Jakab

*docent v odbore správe právo
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Právnická fakulta*

Lukáš Jančát

*asistent
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Právnická fakulta*

Abstrakt:

Šírenie ochorenia COVID-19 a prijímanie opatrení štátom na jeho obmedzenie mali vplyv aj na právo na prejednanie vecí v primeranej lehote, resp. bez zbytočných prieťahov. Za účelom obmedzovania mobility a osobných kontaktov došlo k obmedzovaniu činností zamestnancov súdov, a to aj vrátane konania súdnych pojednávaní. V predmetnom príspevku autori analyzujú všeobecné kritéria na posudzovanie dodržania práva na prejednanie vecí v primeranej lehote v intenciiach ich vymedzenia Ústavným súdom SR, ako aj Európskym súdom pre ľudské práva. Následne bolo posudzované, do akej miery a v akom rozsahu opatrenia štátu na obmedzenie šírenia ochorenia COVID-19 ospravedlňovali prípadné prieťahy v súdnych konaniach z hľadiska posúdenia kritérií práva na prejednanie vecí v primeranej lehote.

Abstract:

The dissemination of COVID-19 and the adoption of measures by the state to reduce it also affected the right to a hearing within a reasonable time, resp. without unnecessary delays. In order to limit mobility and personal contacts, the activities of court staff have been reduced, which included realization of court hearings. In this paper, the authors analyze the general criteria for assessing compliance with the right to a hearing within a reasonable time within the intentions of their definition by the Constitutional Court of the Slovak Republic, as well as the European Court of Human Rights. Subsequently, it was assessed to what extent State

measures intended to limit the dissemination of COVID-19 justified possible delays in court proceedings in terms of assessing the criteria of the right to a hearing within a reasonable time.

Kľúčové slová:

Právo na prejednanie veci v primeranej lehote, opatrenia proti šíreniu COVID-19, súdne pojednávanie

Keywords:

Right to a hearing within a reasonable time, measures against the dissemination of COVID-19, court hearing

I. ÚVOD

Právo na prejednanie veci v primeranej lehote je súčasťou práva na spravodlivý proces v intenciách čl. 6 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“).¹⁸⁴ Podľa čl. 6 bod 1 prvá veta tohto dohovoru „Každý má právo na to, aby jeho vec bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom, ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo záväzkoch alebo o akomkoľvek trestnom čine, z ktorého je obvinený.“

Za ústavnoprávny základ práva na prerokovanie veci bez zbytočných prietáhov sa spravidla považuje čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (ďalej len „Ústava SR“).¹⁸⁵ Podľa tohto ustanovenia: „Každý má právo, aby sa jeho vec verejne prerokovala bez zbytočných prietáhov a v jeho prítomnosti a aby sa mohol vyjadriť ku všetkým vykonávaným dôkazom. Verejnosť možno vylúčiť len v prípadoch ustanovených zákonom.“ Ústava SR však v tomto, ako ani v inom zo svojich článkov nedefinuje zbytočné prietahy. Za účelom ich definovania je preto potrebné nazrieť do ustálenej rozhodovacej činnosti

¹⁸⁴ Bližšie v JAKAB, R.: Právo na spravodlivý proces v administratívnych veciach pod vplyvom judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva. In: Ochrana ľudských práv a základných slobôd ústavnými súdmi a medzinárodnými súdnymi orgánmi: III. ústavné dni: zborník vedeckých prác z medzinárodnej vedeckej konferencie: 23. september 2014, Košice. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2014. s. 286-296, JAKAB, R.: Uplatnenie práva na spravodlivý súdny proces vo veciach správneho trestania podľa judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva. In: Princípy trestania a správne delikty: zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie konanej 23. septembra 2016 v Trnave. Trnava: Trnavská univerzita v Trnave, 2016, s. 93-101.

¹⁸⁵ Ku režimu tzv. kvalifikovaných zbytočných prietáhov v väzobných veciach, ktoré majú svoj právny základ v čl. 46 ods. 1 Ústavy SR, resp. v čl. 17 ods. 5 pozri viac DRGONEC, J. Ústava Slovenskej republiky, Teória a prax. 2. prepracované a doplnené vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2019. s. 1792.

Ústavného súdu Slovenskej republiky, ako aj do ustálenej rozhodovacej činnosti Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“).

Dňa 11. marca 2020 vláda Slovenskej republiky prijala uznesenie č. 111, ktorým s účinnosťou od 12. marca 2020 vyhlásila mimoriadnu situáciu na celom území Slovenskej republiky z dôvodu šírenia ochorenia COVID-19, pričom tento režim mimoriadnej situácie mal zjednodušiť prijímanie a vykonávanie opatrení zameraných na zamedzenie ohrozenia života, zdravia, majetku, zmiernenie následkov mimoriadnej udalosti a na minimalizovanie škôd.¹⁸⁶ V nasledujúcom období zo strany jednotlivých kompetentných orgánov verejnej moci boli prijímané opatrenia, ktoré mali vplyv na zatváranie prevádzok, konanie hromadných podujatí, znižovanie mobility obyvateľstva, vrátane zavádzania aj obmedzenia slobody pohybu v dôsledku zákazu vychádzania.

Takto prijímané opatrenia mali nepochybne vplyv aj na činnosť súdov v rámci ich rozhodovacej činnosti a to v dôsledku nemožnosti konania pojednávaní, resp. aj v dôsledku obmedzenia kontaktov zamestnancov súdov na pracovisku, ako aj obmedzenia kontaktov zamestnancov súdov s účastníkmi, stranami, svedkami, znalcami a pod.

Cieľom tohto príspevku je skúmať existujúce kritéria pre posudzovanie dodržania práva na prejednanie vecí v primeranej lehote v kontexte rozhodovacej činnosti Ústavného súdu SR, ako aj ESLP a následne analyzovať vplyv prijímaných opatrení štátu zameraných na obmedzenie šírenia ochorenia COVID-19 vo vzťahu uplatňovaniu týchto kritérií práva na prejednanie vecí v primeranej lehote. Vychádzame pritom z hypotézy, že opatrenia štátu zamerané na obmedzenie šírenia ochorenia COVID-19 mali vplyv na právo na prejednanie vecí v primeranej lehote. Zároveň vychádzame z toho, že nie všetky prietahy v súdnych konaniach existujúce počas trvania mimoriadnej situácie sú ospravedlniteľné z titulu prijímaných opatrení.

V rámci daného výskumu aplikujeme základné metódy, najmä analýzu rozhodovacej činnosti Ústavného súdu SR a ESLP s následnou syntézou zistení. Analyticko-syntetické metódy sa využívajú aj v súvislosti so skúmaním jednotlivých právnych foriem obsahujúcich opatrenia štátu na obmedzenie šírenia ochorenia COVID-19. V rámci tejto činnosti bolo potrebné taktiež aplikovať deskriptívne a explanačné metódy.

II. Kritéria pre posudzovanie práva na prejednanie vecí v primeranej lehote

¹⁸⁶ Uznesenie vlády SR č. 111 z 11. marca 2020 k návrhu na vyhlásenie mimoriadnej situácie v súvislosti s ochorením verejného zdravia II. stupňa z dôvodu ochorenia COVID-19 spôsobeným korona vírusom SARS-CoV-2 na území Slovenskej republiky.

Ako bolo uvedené v úvode, právo na prejednanie veci v primeranej lehote má svoj základ v čl. 6 ods. 1 Dohovoru, ako aj v ústavnoprávnej rovine v rámci čl. 48 ods. 2 Ústavy SR. Ústavný súd SR dlhodobo konštantne judikuje, že „*si pri výklade ‚práva na prerokovanie veci bez zbytočných prietahov‘ garantovaného čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky osvojil judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva k čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, pokiaľ ide o ‚právo na prejednanie veci v primeranej lehote‘, preto v obsahu týchto práv nemožno vidieť zásadnú odlišnosť.*“¹⁸⁷ Z uvedeného vyplýva, že pre posúdenie primeranosti lehoty v jednotlivých veciach je kľúčové poznanie judikatúry ESĽP.

Podľa judikatúry ESĽP sú pre posúdenie porušenia práva na spravodlivý proces v primeranej lehote podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru rozhodujúce dve základné skutočnosti:

- 1) Určenie dĺžky lehoty
- 2) Zhodnotenie primeranosti lehoty

Ad 1) Vo vzťahu k určaniu dĺžky lehoty, ktorej primeranosť sa bude posudzovať sú rozhodujúce dva časové okamihy. Ide o okamih začiatku plynutia lehoty a okamih skončenia jej plynutia. Začiatok plynutia lehoty sa pritom podľa judikatúry ESĽP líši v závislosti od typu konania.

V občianskoprávných veciach sa spravidla začiatok plynutia lehoty spája so začiatkom konania pred súdom, teda najmä podaním žaloby alebo návrhom na začatie konania príslušnému súdu.¹⁸⁸ Lehota môže začať plynúť, ale aj od podania platobného rozkazu, rozhodnutia o zhabaní veci, podania trestného oznámenia so súčasným uplatnením nároku na náhradu škody, podaním návrhu na predbežné opatrenie, podaním odporu treťou osobou z dôvodu, že bola vlastníkom vecí, ktorej sa týkala exekúcia.¹⁸⁹ Vo výnimočných prípadoch sa však začiatok plynutia lehoty môže spájať aj s okamihom, ktorý predchádza začiatku konania pred súdom. Ide o prípady, kedy sú určité predbežné kroky predpokladom pre začatie takéhoto konania.¹⁹⁰ Napr. v niektorých prípadoch môže byť úspešné zahájenie súdneho konania

¹⁸⁷ Napr. nález ÚS SR zo dňa 13. decembra 2001, sp. zn. I. ÚS 28/01, nález ÚS SR zo dňa 11. apríla 2006, sp. zn. I. ÚS 4/06, nález ÚS SR zo dňa 7. júla 2010, sp. zn. I. ÚS 169/2010, nález ÚS SR zo dňa 26. februára 2015, sp. zn. II. ÚS 726/2014, nález ÚS SR zo dňa 2. apríla 2020, sp. zn. II. ÚS 393/2019.

¹⁸⁸ Pozri rozsudok ESĽP Poiss proti Rakúsku č. 9816/82 z 23. apríla 1987 alebo rozsudok ESĽP Bock proti Nemecku č. 11118/84 z 29. marca 1989.

¹⁸⁹ Pozri PIROŠÍKOVÁ, M. Komentár k vybraným článkom Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Bratislava : EURO IURIS - Európske právne centrum, o. z., 2008. s. 399 a tam citovanú judikatúru.

¹⁹⁰ Rozsudok ESĽP Blake proti Spojenému kráľovstvu č. 68890/01 z 26. septembra 2006.

podmienečné predchádzajúcim rozhodnutím správneho orgánu. V takom prípade sa začiatok plynutia lehoty bude spájať už so začiatkom takéhoto správneho konania.¹⁹¹ Nota bene, podľa judikatúry ESĽP je pri posudzovaní primeranosti lehoty článok 6 ods. 1 Dohovoru použiteľný aj na konania, ktoré síce nemajú výlučne súdny charakter, ale úzko súvisia s dohľadom súdneho orgánu. Takým konaním bolo napr. konanie vedené dvoma notármi a jeho predmetom bolo rozdelenie nehnuteľnosti, ktoré bolo následne schválené súdom.¹⁹²

V trestných veciach sa začiatok plynutia lehoty spája s okamihom obvinenia osoby z trestného činu.¹⁹³ V dôsledku autonómneho výkladu pojmu „obvinenie“ štrasburským súdom sa pritom obvinením osoby nemusí v každom prípade rozumieť úkon vnútroštátneho orgánu voči podozrivej osobe s takýmto formálnym označením. Podľa ESĽP je obvinením v zásade potrebné rozumieť „oficiálne oznámenie príslušného orgánu danej osobe, že údajne spáchala trestný čin“. Avšak, v určitých prípadoch môže ísť aj o iný akt, ktorý má takýto obsah, a ktorý podstatne ovplyvňuje situáciu podozrivého.¹⁹⁴ Takýmto aktom môže byť napr. zadržanie alebo zatknutie osoby,¹⁹⁵ začiatok vyšetrovania¹⁹⁶ alebo výsluch podozrivého v procesnej pozícii svedka, ktorý sa mal údajne dopustiť trestného činu.¹⁹⁷

Plynutie lehoty sa v oboch druhoch konaní končí podľa judikatúry ESĽP okamihom prijatia konečného rozhodnutia vnútroštátneho orgánu bez ohľadu na to, na akej úrovni v rámci štruktúry orgánov bolo prijaté. Konečným rozhodnutím je potrebné spravidla rozumieť rozhodnutie o poslednom opravnom prostriedku alebo uplynutím lehoty na jeho podanie, pričom je však potrebné zohľadňovať aj dobu konania o priznaní náhrady trov alebo dobu výkonu rozhodnutia.¹⁹⁸ ESĽP však spravidla do úvahy neberie úkony, ktoré podľa jeho úsudku neboli rozhodujúce pre vyriešenie veci, napr. žiadosť o obnovu konania alebo o výklad rozsudku.¹⁹⁹

Ad 2) Ak je už posudzovaná lehota určená čo do dĺžky, možno pristúpiť ku zhodnoteniu jej primeranosti. To, či bola lehota v konkrétnom prípade

¹⁹¹ Pozri rozsudok ESĽP König proti Nemecku č. 6232/73 z 28. júna 1978 alebo rozsudok ESĽP Kress proti Francúzsku č. 39594/98 zo 7. júna 2001.

¹⁹² Pozri rozsudok ESĽP Siegel proti Francúzsku č. 36350/97 z 28. novembra 2000.

¹⁹³ Napr. rozsudok ESĽP Neumeister proti Rakúsku č. 1936/63 z 27. júna 1968.

¹⁹⁴ Pozri rozsudok ESĽP McFarlane proti Írsku č. 31333/06 z 10. septembra 2010.

¹⁹⁵ Rozsudok ESĽP Wermhoff proti Nemecku č. 2122/64 z 27. júna 1968.

¹⁹⁶ Rozsudok ESĽP Ringeisen proti Rakúsku č. 2614/65 zo 16. júla 1971.

¹⁹⁷ Rozsudok ESĽP Kalēja proti Lotyšsku č. 22059/08 z 5. októbra 2017.

¹⁹⁸ Ku okamihu skončenia plynutia lehoty pozri napr. MOLEK, P. Právo na spravедlivý proces. Praha : Wolters Kluwer, 2012. s. 297 a tam citovanú judikatúru ESĽP.

¹⁹⁹ Pozri PIROŠÍKOVÁ, M. Komentár k vybraným článkom Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Bratislava : EURO IURIS - Európske právne centrum, o. z., 2008. s. 401 a tam citovanú judikatúru.

primeraná sa podľa judikatúry EŠLP posudzuje vždy podľa jeho konkrétnych okolností, pričom tieto okolnosti je potrebné posúdiť vždy komplexne.²⁰⁰ Komplexnosť posúdenia predpokladá, že je potrebné vždy brať do úvahy konanie ako celok.²⁰¹ Jednotlivé prieťahy totiž samy o sebe nemusia zakladať porušenie práva na prejednanie veci v primeranej lehote, avšak pokiaľ sú posudzované spoločne a kumulatívne, k prekročeniu primeranej lehoty môže dôjsť, čo znamená aj porušenie práva na spravodlivý proces podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru.²⁰² V tejto súvislosti je však dôležité poznamenať, že aj dlhé obdobie v rámci určitej fázy konania, počas ktorého sa vzhľadom na okolnosti prípadu neodôvodnene nekoná, môže mať za následok porušenie práva.²⁰³ EŠLP pritom konštantne judikuje, že pri posudzovaní konkrétnych okolností prípadu vo veciach civilných ako aj trestných berie do úvahy **i) zložitost' prípadu, ii) postup štátnych orgánov a správanie účastníkov konania a iii) význam konania pre sťažovateľa.**²⁰⁴ Ako uvádza právna doktrína,²⁰⁵ v niektorých prípadoch sa javí, že EŠLP prihliada v praxi okrem zmienovaných troch kritérií aj na štvrté, v rámci ktorého EŠLP zohľadňuje **iv) počet inštancií, na ktorých bola vec prejednávaná.**

Ad i) Podľa judikatúry EŠLP sa **zložitost' prípadu** môže týkať tak skutkovej ako aj právnej stránky veci.²⁰⁶ Skutkovo zložitými boli vyhodnotené najmä prípady, v ktorých sa konanie vyznačovalo zložitost'ou dokazovania, a to napr. prípady s potrebou obstarat' a vykonať väčšie množstvo dôkazov,²⁰⁷ prípady s medzinárodným presahom²⁰⁸ alebo prípady,

²⁰⁰ Pre civilné veci pozri napr. rozsudok EŠLP Comingersoll proti Francúzsku č. 35382/97 zo 6. apríla 2000 a pre trestné veci napr. rozsudok Boddaert proti Belgicku č. 12919/87 z 12. októbra 1992.

²⁰¹ Rozsudok EŠLP König proti Nemecku č. 6232/73 z 28. júna 1978.

²⁰² Rozsudok EŠLP Deumeland proti Nemecku č. 9384/81 z 29. mája 1986.

²⁰³ Pozri napr. rozsudok EŠLP Bunkate proti Holandsku č. 13645/88 z 26. mája 1993 alebo rozsudok Matwiejczuk proti Poľsku č. 37641/97 z 2. decembra 2003, v ktorých celková dĺžka konania síce trvala 15 mesiacov, resp. 38 mesiacov, avšak v rámci nich došlo k jednorazovej nečinnosti, ktorej dĺžka bola 15 mesiacov, resp. 18 mesiacov.

²⁰⁴ Pozri napr. rozsudok EŠLP Pélissier and Sassi proti Francúzsku č. 25444/94 z 25. marca 1999, rozsudok EŠLP Comingersoll proti Francúzsku č. 35382/97 zo 6. apríla 2000, rozsudok EŠLP Sürmeli proti Nemecku č. 75529/01 z 8. júna 2006, rozsudok EŠLP Liblik a ďalší proti Estónsku č. 173/15, 181/15, 374/15, 383/15, 386/15, 388/15 z 28. mája 2019.

²⁰⁵ Pozri KMEC, J. - KOSAŘ, D. - KRATOCHVÍL, J. – BOBEK, M. Evropská úmluva o lidských právech, Velké komentáře. 1. Praha : C. H. Beck, 2012. s. 702. alebo MOLEK, P. Právo na spravodlivý proces. Praha : Wolters Kluwer, 2012. s. 299.

²⁰⁶ Pozri rozsudok Katte Klitsche de la Grange proti Taliansku č. 12539/86 z 27. októbra 1994 alebo Papachelas proti Grécku č. 31423/96 z 25. marca 1999.

²⁰⁷ Rozsudok Humen proti Poľsku č. 26614/95 z 15. októbra 1999 alebo Nicolae Virgiliu Tănase proti Rumunsku č. 41720/13 z 25. júna 2019.

²⁰⁸ Rozsudok Neumeister proti Rakúsku č. 1936/63 z 27. júna 1967.

v ktorých išlo o rozsiahlu hospodársku trestnú činnosť.²⁰⁹ Hovoriac o zložitosti týkajúcej sa právnej stránky veci, tá sa môže podľa judikatúry ESĽP týkať tak hmotnoprávnej ako aj procesnej stránky. Po hmotnoprávnej stránke boli ako zložité vyhodnotené najmä prípady, v ktorých absentoval dostatok aplikačnej praxe nadnárodného práva na vnútroštátnej úrovni a z toho plynúcej potreby požiadať Súdny dvor o zodpovedanie prejudiciálnej otázky²¹⁰ alebo aj prípady, ktoré sa nevyznačovali samé o sebe zvláštnou zložitou, ale pre nejasnosť a nepredvídateľnosť vnútroštátneho práva bolo sťažené jeho skúmanie a rozhodujúcim spôsobom prispelo k jeho predĺženiu.²¹¹ Ako procesne zložité boli v predchádzajúcej rozhodovacej praxi ESĽP vyhodnotené prípady s väčším počtom subjektov konania, značný počet návrhov podaných stranami v priebehu konania, problémy súdu súvisiace so zhromažďovaním a preštudovaním veľkého množstva dôkazov, s vyhľadávaním a vypočúvaním svedkov, ktorí zmenili meno alebo adresu, so zabezpečením uskutočnenia úkonov na základe dožiadaní v rámci štátu v cudzine, skutočnosť, že súd sa musel oboznamovať s obsiahlym spisom, prípady, keď sa viedlo viac konaní proti tej istej osobe, prekonávanie vzájomnej prepojenosti viacerých súčasne prebiehajúcich konaní a pod..²¹²

Ad ii) Druhým kritériom, ktoré hodnotí ESĽP je na jednej strane **postup štátnych orgánov** a na druhej strane **správanie účastníkov konania**.

Vo vzťahu ku postupu štátneho orgánu je vždy potrebné posúdiť, či daný priet'ah v konaní možno pričítať štátu. Z judikatúry ESĽP totiž vyplýva, že iba priet'ah, ktorý je možné pripísať štátu, môže viesť k záveru, že primeraná lehota nebola rešpektovaná.²¹³ Štát je pritom zodpovedný za všetky svoje orgány a nie iba tie, ktoré sú súčasťou súdnej moci.²¹⁴ Špecificky sa však táto zodpovednosť vykladá vo vzťahu k postupu ústavného súdu. Pri zhodnotení primeranosti jeho postupu totiž ESĽP rešpektuje jeho špecifické postavenie v systéme súdnej moci ako ochrancu ústavnosti. Pripúšťa tak, aby veci neboli prejednávané v poradí v akom boli ústavnému súdu doručené, ale zohľadnili sa aj ďalšie faktory, najmä povaha veci a jej význam z politického a spoločenského hľadiska.²¹⁵

²⁰⁹ Rozsudok C.P. a ďalší proti Francúzsku č. 36009/97 zo dňa 1. augusta 2000.

²¹⁰ Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy proti Fínsku č. 931/13 z 27. júna 2017.

²¹¹ Lupeni Greek Catholic Parish a ďalší proti Rumunsku č. 76943/11 z 29. novembra 2016.

²¹² Pozri PIROŠÍKOVÁ, M. Komentár k vybraným článkom Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Bratislava : EUROIURIS - Európske právne centrum, o. z., 2008. s. 401.

²¹³ Rozsudok ESĽP Humen proti Poľsku č. 26614/95 z 15. októbra 1999.

²¹⁴ Rozsudok ESĽP Martins Moreira proti Portugalsku č. 11371/85 z 26. októbra 1988.

²¹⁵ Rozsudok ESĽP Süßmann proti Nemecku č. 20024/92 z 16. septembra 1996.

Vychádzajúc z judikatúry EŠLP, štátnym orgánom sú pričítateľné napr. prieťahy pri vydávaní predbežného opatrenia, neobvyklá dĺžka vyšetrovania, prieťahy, pri začatí vyšetrovania alebo pri získavaní spisov z iného súdu, dlhotrvajúca neschopnosť sudcu zodpovedného za prípravu konania vypočuť obžalovaného, prieťahy pri vykonávaní dôkazných prostriedkov, nespojenie vzájomne súvisiacich civilných konaní, dlhé trvanie medzi skončením vyšetrovania obvineného a vznesením obvinenia, prieťahy spôsobené prokurátorom, prieťahy v určení termínu pojednávania alebo určenie vzdialeného termínu, prídlhá doba medzi pojednávaniami alebo automatické odročovanie pojednávaniami, prerušenie konania v dôsledku zníženia počtu úradníkov v kancelárii súdu, či prieťahy vo vyhotovení rozsudku po jeho vyhlásení alebo v jeho doručení.²¹⁶ Okrem uvedeného, zodpovednosť štátu za prieťahy v konaní môže vzniknúť aj vtedy, ak súdy konajú náležite, ale dĺžku konania ovplyvňujú „mimosúdne“ faktory ako napr. nárast ekonomickej trestnej činnosti, rozsah nevybavenej súdnej agendy a pod. EŠLP v takýchto prípadoch skúma uvedené kritéria individuálne a spoločne v ich vzájomnej súvislosti. Zásadne však platí, že prechodné preťaženie štátnych orgánov z týchto dôvodov je ospravedliteľné iba vtedy, ak štáty urýchlene prijmu opatrenia spôsobilé prekonať takúto výnimočnú situáciu.²¹⁷ Ospravedliteľným dôvodom však nemôže byť nadmerné pracovné vyťaženie orgánov chronického charakteru.²¹⁸ Štáty sú totiž v súlade s judikatúrou EŠLP povinné organizovať svoj právny poriadok takým spôsobom, aby vyhovел požiadavkám čl. 6 ods. 1 Dohovoru zahrnujúc aj právo na rozhodnutie vecí v primeranej lehote.²¹⁹

Správanie účastníkov konania je podľa judikatúry EŠLP objektívnou skutočnosťou, ktorá nemôže byť pričítaná žalovanému štátu, a na ktorú je taktiež potrebné brať ohľad pri rozhodovaní, či bola alebo nebola prekročená primeraná lehota podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru.²²⁰ Uvedené však zároveň neznamená, že sa od účastníkov konania vyžaduje, aby v každom prípade aktívne spolupracovali so štátnymi orgánmi. Rovnako im nemôže byť na ujmu ani využitie práva na opravný prostriedok, ktorý im

²¹⁶ PIROŠÍKOVÁ, M. Komentár k vybraným článkom Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Bratislava : EUROIRIS - Európske právne centrum, o. z., 2008. s. 403. ISBN 978-80-9695-9.

²¹⁷ Rozsudok EŠLP Buchholz proti Nemecku č. 7759/77 zo 6. mája 1981.

²¹⁸ Rozsudok EŠLP Unión Alimentaria Sanders SA proti Španielsku č. 11681/85 zo 7. júla 1989.

²¹⁹ Napr. rozsudok EŠLP Milasi proti Taliansku č. 10527/83 z 25. júna 1987 alebo Cappello proti Taliansku č. 12783/87 z 27. februára 1992.

²²⁰ Napr. rozsudok EŠLP Wiesinger proti Rakúsku č. 11796/85 z 30. októbra 1991 alebo rozsudok EŠLP Humen proti Poľsku č. 26614/95 z 15. októbra 1999.

vnútroštátny poriadok priznáva.²²¹ Od účastníkov konania sa však vyžaduje aby postupovali starostlivo pri uskutočňovaní procesných úkonov, ktoré sa ich týkajú, aby sa neuchýľovali k zdržovacej taktike, a aby využívali možnosti skrátených foriem konaní, ktoré im vnútroštátne predpisy ponúkajú.²²² Vo vzťahu k zdržovacej taktike, ku ktorej sa uchýľujú počas konania účastníci je však potrebné dodať, že nezbavuje štátny orgán povinnosti prejednať vec v primeranej lehote.²²³ Účastníkom konania sú podľa judikatúry pričítateľné napr. iniciovanie začiatku konania na nepríslušnom orgáne, predkladanie žiadosti o odročenie, o dodatočné vyšetrovanie alebo o dodatočný čas na predloženie podaní, opakovaná zmena právnych zástupcov, navrhovanie vykonania dôkazov, ktoré sa neskôr ukázali ako nadbytočné, neprítomnosť na pojednávaní, opakované podanie žaloby, ktorá už bola predložená a potom vzatá späť, neúspešný pokus o zmier, námietky zaujatosti sudcu, žiadosť o postúpenie veci inému senátu, odvolania proti nemeritórnym rozhodnutiam, úplne alebo čiastočne využívanie zdanlivej alebo skutočnej výhodnosti dostupných opravných prostriedkov a stanovených lehôt, tzv. „ťažko pochopiteľné kroky“ vyvolávajúce dojem nedostatočnej súčinnosti – odmietnutie predložiť listinu, podpísať zápisnicu, predložiť výsledok lekárskeho vyšetrenia a pod.²²⁴

Ad iii) Význam konania pre sťažovateľa je diferenciačným kritériom na určenie dvoch skupín konaní.²²⁵

Prvá skupina konaní nie je judikatúrou ESLP osobitne vymedzená. Predmet týchto konaní je rôznorodý a ESLP pri nich len všeobecne vyžaduje, aby boli vedené s primeranou rýchlosťou. Zároveň by vo všeobecnosti malo platiť, že trestné veci sú z hľadiska svojho významu pre sťažovateľa významnejšie ako občianskoprávne vzhľadom na dôsledky, ktoré má takéto konanie na postavenie obvineného, jeho povest', profesionálnu činnosť a pod. Osobitne to platí, ak je obvinený vo väzbe, pričom v takom prípade je podľa judikatúry potrebné, aby bolo konanie „osobitne rýchle“.²²⁶

Druhej skupine konaní by sa podľa judikatúry ESLP mala z hľadiska ich predmetu venovať tzv. zvýšená pozornosť. Všetky tieto konanie by mali byť vedené s osobitnou rýchlosťou, a niektoré až s výnimočnou rýchlosťou.

²²¹ Rozsudok ESLP Erkner and Hofauer č. 9616/81 z 23. apríla 1987.

²²² Rozsudok ESLP Unión Alimentaria Sanders SA proti Španielsku č. 11681/85 zo 7. júla 1989.

²²³ Rozsudok ESLP Mincheva proti Bulharsku č. 21558/03 z 2. septembra 2010.

²²⁴ PIROŠÍKOVÁ, M. Komentár k vybraným článkom Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Bratislava : EUROIURIS - Európske právne centrum, o. z., 2008. s. 402-403.

²²⁵ Tamže, s 401.

²²⁶ Rozsudok ESLP Abdoella proti Holandsku č. 12728/87 z 25.11.1992.

Dôvodom je skutočnosť, že na výsledku takýchto konaní má sťažovateľ eminentný záujem, pretože sa koná o nárokoch, o ktorých ak by nebolo rozhodnuté urýchlene, poskytnutá ochrana by bola neúčinná. Do tejto skupiny patria najmä pracovnoprávne spory, ktoré svojou povahou vyžadujú urýchlené rozhodnutie;²²⁷ spory týkajúce sa činnosti, ktorá je zdrojom obživy,²²⁸ spory týkajúce sa dôchodkov a sociálneho zabezpečenia,²²⁹ spory týkajúce sa osobného statusu,²³⁰ spory týkajúce sa náhrady škody za ublíženie na zdraví²³¹ alebo spory, ktorých predmetom je právo na vzdelanie.²³² Tzv. vynímočná rýchlosť sa vyžaduje vo veciach detí odňatých z výchovy rodičov, ich styku s deťmi a pozbavenia rodičovských práv²³³ alebo v konaniach, v ktorých je účastníkom konania osoba s nevyliciteľnou chorobou a má obmedzenú vyhlídku na dožitie.²³⁴

Ad iv) Štvrtým kritériom, ktoré síce výslovne vo svojich rozhodnutiach ESĽP nespomína, ale fakticky naň prihliada, je **počet inštancií, na ktorých je vec prejednaná**. V rámci tohto kritéria ESĽP pri posudzovaní celkovej dĺžky konania na jednej strane rešpektuje skutočnosť, že s počtom inštancií rastie celková dĺžka konania, na druhej strane však kladie zvýšené nároky na rýchlosť prejednaní vecí na inštanciách, na ktorých sa rozhoduje o opravných prostriedkoch, ak dĺžka konania na prvom stupni, resp. konania ako celku sa javí ako zjavne neprimeraná.²³⁵ Zároveň v rámci tohto kritéria platí, že okrem zodpovednosti za prietahy prejednáwanej veci na jednotlivých stupňoch je štát zodpovedný aj za prietahy spôsobené systémom opravných prostriedkov, ktoré vytvoril v rámci svojej zákonodarnej činnosti. Zákonodarca má síce podľa ESĽP oprávnenie nastaviť množstvo a prístupnosť opravných prostriedkov, avšak vo vzťahu ku zárukám vyplývajúcim z čl. 6 ods. 1 Dohovoru je ich potrebné pomerovať tak, aby nebola dotknutá efektívnosť rozhodovania.²³⁶

²²⁷ Rozsudok ESĽP Frydlander proti Francúzsku č. 30979/96 z 27. júna 2000.

²²⁸ Rozsudok ESĽP König proti Nemecku č. 6232/73 z 28. júna 1978.

²²⁹ Rozsudok ESĽP Borgese proti Taliansku č. 12870/87 z 28. februára 1992.

²³⁰ Rozsudok ESĽP Laino proti Taliansku č. 33158/96 z 18. februára 1999.

²³¹ Rozsudok ESĽP Codarcea proti Rumunsku č. 31675/04 z 2. júna 2009.

²³² Rozsudok ESĽP Oršuš proti Chorvátsku č. 15766/03 zo 16. marca 2010.

²³³ Pozri napr. rozsudok ESĽP Tsikakis proti Nemecku č. 1521/06 z 10. februára 2011, rozsudok ESĽP Laino proti Taliansku č. 33158/96 z 18. februára 1999 alebo rozsudok ESĽP Hokkanen proti Fínsku č. 19823/92 z 23. septembra 1994.

²³⁴ Rozsudok ESĽP X. proti Francúzsku č. 18020/91 z 31. marca 1995.

²³⁵ Pozri MOLEK, P. Právo na spravедlivý proces. Praha : Wolters Kluwer, 2012. s. 299 a tam citovaný rozsudok ESĽP Obasa proti Spojenému kráľovstvu č. 50034/99 zo 16. apríla 2003.

²³⁶ Pozri Tamže, s. 299 a tam citovaný rozsudok ESĽP König proti Nemecku č. 6232/73 z 28. júna 1978.

III. Opatrenia štátu na obmedzenie šírenia ochorenia COVID-19 v kontexte práva na prejednanie vecí v primeranej lehote

Účelom prijímaných opatrení na obmedzenie šírenia ochorenia COVID-19 bolo najmä minimalizovať mobilitu obyvateľstva a kontakt s inými ľuďmi. To sa nepochybné dotklo aj činnosti súdov, ich zamestnancov, sudcov, účastníkov konania, strán sporu, či ďalších osôb zaangažovaných na konaní. Nepochybné to mohlo a aj malo vplyv na prieťahy v konaní, resp. na prejednanie vecí v primeranej lehote. V tejto súvislosti je preto relevantné posúdiť, do akej miery a v akom rozsahu takýto prieťah je pripočítateľný štátu, t.j. do akej miery a v akom rozsahu nesie zodpovednosť za prieťah štát, a naopak do akej miery a v akom rozsahu je prieťah ovplyvňujúci objektívnym stavom, voči ktorému musel štát prijať opatrenia.

Štát reagoval na situáciu súvisiacu so šírením ochorenia COVID-19 vyhlásením mimoriadnej situácie s účinnosťou od 12. marca 2020. Následne uznesením vlády č. 114 z 15. marca 2020 bol vyhlásený núdzový stav vo vzťahu k poskytovateľom ústavnej zdravotnej starostlivosti vo vybraných okresoch za účelom uloženia pracovnej povinnosti na zabezpečenie výkonu zdravotnej starostlivosti a zakázanie uplatňovania práva na štrajk niektorým pracovníkom. Uznesením vlády č. 115 z 18. marca 2020 bol takto vyhlásený núdzový stav rozšírený na celé územie Slovenskej republiky. Uznesením vlády č. 169 z 27. marca 2020 došlo aj k rozšíreniu núdzového stavu vo vzťahu k pobytovým zariadeniam sociálnych služieb. A napokon uznesením vlády č. 207 zo dňa 6. apríla 2020 došlo k rozšíreniu opatrení v rámci núdzového stavu spočívajúcich v zákaze vychádzania od 8. apríla 2020 do 13. apríla 2020, t.j. počas veľkonočných sviatkov. Zákaz vychádzania sa nevzťahoval na obvyklú cestu do a zo zamestnania a na výkon podnikateľskej a obdobnej činnosti. No výnimkou zo zákazu vychádzania nebola cesta na súd za účelom účasti na pojednávaní. Teda, z perspektívy skúmaného problému, zamestnanci súdov mohli sa dostať do práce a vykonávať prácu, no iné osoby sa na súd dostať nemohli, a to vrátane účastníkov a strán sporu. Preto možnosť konania pojednávaní bola v tomto období zákazu vychádzania takmer vylúčená.

Reštrikcie vyplývali aj z opatrení Úradu verejného zdravotníctva. Ten dňa 9.3.2020 prijal rozhodnutie č. OLP/2405/84443, ktorým sa zakázalo organizovať a usporadúvať hromadné podujatia športovej, kultúrnej, spoločenskej, či inej povahy s účinnosťou od 10. marca 2020, najskôr s účinnosťou do 23. marca 2020; no na základe ďalšieho rozhodnutia zo dňa 23. marca 2020 č. OLP/2731/2020 tento zákaz bol rozšírený do momentu jeho odvolania. Berúc do úvahy široké vymedzenie pojmu hromadné podujatie a sledovaného účelu týchto rozhodnutí, je možné konštatovať, že tie mohli zamedzovať konaniu aj pojednávaní s väčším počtom účastníkov.

Až dňa 20. apríla 2020 bolo prijaté rozhodnutie č. OLP/3354/2020, ktorým bolo stanovené, že zákaz zhromažďovania sa nevzťahuje na zasadnutia a schôdze štátnych orgánov a orgánov územnej samosprávy. Za takéto zasadnutia je možné považovať aj súdne pojednávania. Pričom až do 6. mája 2020 platila povinnosť vylúčiť verejnosť a zabezpečiť iné formy informovania verejnosti (rozhodnutie č. OLP/3881/2020 zo dňa 6. mája 2020).

Ďalšie reštrikcie vyplývali z rozhodnutí Úradu verejného zdravotníctva, ktorými sa uzatvárali maloobchodné prevádzky a prevádzky poskytujúce služby. Prvé takéto rozhodnutie č. OLP/2595/2020 z 15. marca 2020 nadobudlo účinnosť od 16. marca 2020, pričom boli stanovené taxatívne výnimky, na ktoré sa uzatvorenie nevzťahovalo. No medzi takéto výnimky nepatrili prevádzky advokátov. Je len ťažko si predstaviť uplatňovanie práva na spravodlivý proces v prípade, ak nie je možné sa nechať kvalifikovane zastupovať advokátom. K zmene došlo až s účinnosťou od 30. marca 2020, kedy nadobudlo účinnosť rozhodnutie Úradu verejného zdravotníctva č. OLP/2777/2020 zo dňa 29. marca 2020. Medzi výnimky tak boli zaradené aj prevádzky advokátov, notárov, súdnych exekútorov, správcov konkurzných podstat, mediátorov, dražobníkov, rozhodcov, znalcov, tlmočníkov a prekladateľov. Ďalšími rozhodnutiami sa počnúc od 22. apríla 2020 otvárali ďalšie prevádzky (rozhodnutie č. OLP/3461/2020 zo dňa 21. apríla 2020, rozhodnutie č. OLP/3795/2020 zo dňa 5.5.2020, rozhodnutie č. OLP/4083/2020 zo dňa 19.5.2020).

Na vznik mimoriadnej situácie spôsobenej šírením ochorenia COVID-19 štát reagoval aj prijatím osobitného pandemického zákona, ktorým ustanovil určité odchýlky od bežného chodu vecí aj v oblasti justície. Dňa 27. marca 2020 nadobudol účinnosť zákon č. 62/2020 Z.z. o niektorých mimoriadnych opatreniach v súvislosti so šírením nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19 v justícii a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony v znení neskorších predpisov. V ust. § 3 ods. 1 tohto zákona bolo stanovené, že „*V čase mimoriadnej situácie alebo núdzového stavu a) súdy vykonávajú pojednávania, hlavné pojednávania a verejné zasadnutia len v nevyhnutnom rozsahu, b) je ochrana zdravia dôvodom na vylúčenie verejnosti z pojednávania, hlavného pojednávania a verejného zasadnutia.*“

Na prijatie daného zákona reagovalo aj ministerstvo spravodlivosti prijatím opatrenia, ktoré platilo do 30. apríla 2020. Na základe daného opatrenia v danom období sa nemali konať pojednávania, hlavné pojednávania a verejné zasadnutia s výnimkou i) úkonov vo väzobných veciach v trestných konaniach, rozhodovania o podmienenečnom prepustení z výkonu trestu, rozhodovania o zmene spôsobu výkonu trestu, ii) úkonov v konaniach starostlivosti súdu o maloletých, a iii) úkonov, bez ktorých uskutočnenia hrozí nenávratná škoda alebo iný vážny nenávratný následok.

S účinnosťou od 5. mája 2020 bolo účinné opatrenie ministerstva spravodlivosti, ktoré stanovovalo, že pojednávania, hlavné pojednávania a verejné zasadnutia sa v ďalšom období budú konať i) vo väzobných veciach v trestných konaniach, rozhodovania o podmienčnom prepustení z výkonu trestu, rozhodovania o zmene spôsobu výkonu trestu, ii) v konaniach starostlivosti súdu o maloletých (keďže ide o osoby, ktoré sú odkázané výlučne na zásah súdu; samotná mimoriadna situácia/núdzový stav nie je automaticky dôvodom na odročenie/zrušenie pojednávania), a iii) bez ktorých uskutočnenia hrozí nenávratná škoda alebo iný vážny nenávratný následok, pričom konkrétne prípady budú vecou úvahy zákonného sudcu/senátu (napr. spôsobenie ďalších priesťahov, ak ide o súdne konania, v ktorých už boli zbytočné priesťahy konštatované príslušným orgánom a pod.). A napokon od 6. júna 2020 bolo účinné opatrenie ministerstva spravodlivosti stanovujúce, že sa majú konať pojednávania vo všetkých veciach zohľadňujúc aktuálne protiepidemiologické opatrenia.²³⁷

Berúc do úvahy účel prijatia zákona č. 62/2020 Z. z. jeho ust. § 3 ods. 1 (že pojednávania sa majú konať len v nevyhnutnom rozsahu) nie je možné vykladať izolovane od existujúcich opatrení na zabránenie šírenia ochorenia COVID-19. Toto ustanovenie nemá legitimovať priesťahy v konaní v čase (hoci mimoriadnej situácie), kedy bolo možné vzhľadom na epidemiologický stav a na prijímané opatrenia uskutočňovať pojednávania takmer vo všetkých veciach. Vychádzajú aj z opatrenia ministerstva spravodlivosti nepochybne to tak bolo po 2. júni 2020 a počas letných jesenných mesiacov roka 2020.

Na základe analýzy jednotlivých opatrení prijímaných počas tzv. prvej vlny pandémie je možné konštatovať nasledovné. Situácia vyvolaná šírením ochorenia COVID-19 počnúc marcom 2020 bola z pohľadu štátu nová, v novodobej histórii bezprecedentná. Nebolo možné predvídať v plnom rozsahu možné následky a vplyvy na jednotlivé sféry života, a to aj vrátane na možnosť súdov konať v primeranej lehote. V prvopočiatkoch súdy nemali nastavené pravidlá pre výkon práce zo strany zamestnancov z domáceho prostredia, preto je možné považovať útlm ich produktivity vo vzťahu k vybavovaniu súdnej agendy za ospravedlniteľný, a to v záujme preferencie ochrany zdravia. No po uplynutí určitého obdobia je možné už od štátu očakávať, že prijme potrebné organizačno-technické opatrenia umožňujúce zamestnancom súdov takmer plnohodnotný výkon práce aj v podmienkach mimoriadnej situácie, a to v záujme dodržiavania čl. 6 Dohovoru. Preto ospravedlňovanie priesťahov v konaní v dôsledku potreby

²³⁷ URL - <https://www.justice.gov.sk/Stranky/Ministerstvo/Opatrenia-COVID-19.aspx>, dostupné dňa 28.11.2021.

ochrany zdravia zamestnancov je akceptovateľné iba v určitom krátkom období, počas ktorého štát sa mal adaptovať na danú situáciu.

Možné prietahy v konaní mohli nastať aj v dôsledku nemožnosti konania súdnych pojednávanií. Táto nemožnosť konania pojednávanií bola daná v prvom rade zatvorením aj prevádzok advokátov, obmedzeniami hromadných podujatí, medzi ktoré patria aj zasadnutia štátnych orgánov. Napokon na túto situáciu mal vplyv aj zákaz vychádzania počas veľkonočných sviatkov. Na základe analýzy prijatých opatrení je možné konštatovať, že prietahy v konaní spôsobené v dôsledku nemožnosti konať pojednávania boli ospravedlňiteľné v čase od 12. marca 2020 do konca apríla, prípadne polovice mája 2020, kedy dochádzalo k uvoľňovaniu opatrení vo vzťahu k prevádzkam, hromadným podujatiam, ako aj účasti verejností na úkonoch orgánov štátu. Domnievame sa, že opatrenie ministerstva spravodlivosti účinné od 2. júna 2020, ktorým sa umožňuje konanie všetkých pojednávanií, bolo prijaté oneskorene. Samozrejme, má to relevanciu iba vo vzťahu k takým veciam, pri ktorých sa vyžadovalo pojednávanie, t.j. ktoré nebolo možné vybaviť bez pojednávania.

Ako bolo uvedené vyššie, po uplynutí cca. polovice mája 2020 prietahy v súdnych konaniach nebolo možné ospravedlňovať z dôvodu pandémie, t.j. ďalšie prietahy boli pripočítateľné štátu. V prvom rade štát mal prijať organizačno-technické opatrenia na to, aby zamestnanci súdov mohli plniť svoje pracovné povinnosti aj v období ďalšieho šírenia pandémie (podobne, ako to vykonali súkromní zamestnávateľia). Aj vo vzťahu ku konaniu pojednávanií v čase zhoršenej situácie štát mohol prijať opatrenia eliminujúce vznik prietahov v konaní, napr. širšie využívanie videokonferenčnej techniky a pod. Počas letných mesiacov a skorých jesenných mesiacov neboli prekážky spočívajúce v protipandemických opatreniach, ktoré by bránili uskutočneniu pojednávanií vo všetkých veciach. Zmena v prijatých opatreniach na obmedzenie šírenia ochorenia COVID-19 nastáva až v priebehu októbra 2020. Uznesením vlády č. 587 zo dňa 30. septembra 2020 bol vyhlásený núdzový stav na celom území Slovenskej republiky. Následným uznesením vlády č. 645 zo dňa 12. októbra 2020 bol v rámci núdzového stavu stanovený zákaz pokojne sa zhromažďovať v počte nad 6 osôb mimo jednej domácnosti. Uznesením vlády č. 678 zo dňa 22. októbra 2020 bol rozšírený núdzový stav o zákaz vychádzania od 24. októbra 2020 do 1. novembra 2020, pričom medzi výnimky nepatrila účasť na súdnom pojednávanií. Zákaz vychádzania bol následne predĺžený uznesením vlády č. 693 zo dňa 28. októbra 2020 do 8. novembra 2020 a uznesením vlády č. 704 zo dňa 4. novembra 2020 do 14. novembra 2020. V predĺženom období bola možnosť účasti na súdnom pojednávanií iba v prípade, ak daná osoba disponovala platným certifikátom o testovaní.

Výraznejšie reštrikcie vo vzťahu k zákazu vychádzania platili od 19. decembra 2020 do 24. januára 2021, kedy na podklade viacerých uznesení vlády (uznesenie vlády č. 804 zo dňa 16. decembra 2020, uznesenie vlády č. 807 zo dňa 29. decembra 2020, uznesenie vlády č. 808 zo dňa 31. decembra 2020) nebolo možné vychádzať, a to ani za účelom účasti na súdnych pojednávaniach. Teda, v období od 19. decembra 2020 do 24. januára 2021 bola minimalizovaná možnosť účasti na súdnych pojednávaniach. Ministerstvo spravodlivosti vydalo dňa 4. januára 2021 opatrenie, ktorým odporúčalo súdom zrušiť, prípadne odročiť všetky pojednávania do 24. januára 2021 s výnimkou väzobných vecí, pri ktorých sa zabezpečuje účasť obvineného predvedením, resp. eskortou (nie je to výkon slobody pohybu).²³⁸

V nasledujúcom období bol znova prijatý zákaz vychádzania, no výnimkou už bola cesta na pojednávanie, hlavné pojednávanie alebo verejné zasadnutie (uznesenie vlády č. 77 zo dňa 5. februára 2021, uznesenie vlády č. 104 zo dňa 17. marca 2021, uznesenie vlády č. 215 z 26. apríla 2021, uznesenie vlády č. 229 zo dňa 28. apríla 2021). Núdzový stav bol ukončený dňa 14. mája 2021 na základe uznesenia vlády č. 260 z 14. mája 2021, a tým aj reštrikcie zo zákazu vychádzania a zákazu zhromažďovania.

V súvislosti s konaním súdnych pojednávanií došlo s účinnosťou od 19. januára 2021 k zmene zákona č. 62/2020 Z.z. o niektorých mimoriadnych opatreniach v súvislosti so šírením nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19 a v justícii a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony v znení neskorších predpisov. Ust. § 3 ods. 1 daného zákona bolo zmenené nasledovne: „*V čase mimoriadnej situácie alebo núdzového stavu a) súdy vykonávajú pojednávania, hlavné pojednávania a verejné zasadnutia len v nevyhnutnom rozsahu ustanovenom všeobecne záväzným právnym predpisom, ktorý vydá Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky, b) je ochrana zdravia dôvodom na vylúčenie verejnosti z pojednávania, hlavného pojednávania a verejného zasadnutia.*”. Vykonávací predpis – vyhláška ministerstva spravodlivosti č. 24/2021 Z. z. o vykonávaní pojednávanií, hlavných pojednávanií a verejných zasadnutí v čase mimoriadnej situácie a núdzového stavu v znení neskorších predpisov nadobudla účinnosť dňa 23. januára 2021.

V rámci ust. § 1 ods. 1 tejto vyhlášky bol vymedzený taxatívny zoznam vecí, v ktorých sa budú realizovať súdne pojednávania aj v čase mimoriadnej situácie a núdzového stavu. Medzi takéto patria najmä väzobné a ďalšie trestné veci, rozhodovanie vo veciach maloletých, statusové veci, azylové, prípadne aj ďalšie veci, ak strany súhlasili s pojednávaním v ich

²³⁸ URL - <https://www.justice.gov.sk/Stranky/Ministerstvo/Opatrenia-COVID-19.aspx>, dostupné dňa 28.11.2021.

neprítomnosti. Podľa ods. 2 však súdy mali vykonávať pojednávania aj v ďalších veciach, ktoré neznesú odklad. S účinnosťou od 28. apríla 2021 toto ustanovenie bolo zmenené tak, že súdy vykonávajú pojednávania aj v ostatných veciach a agendách s výnimkou tých, ktoré znesú odklad.

Na základe vyhodnotenia aplikovaných protipandemických opatrení vo vzťahu k možnosti konania v primeranej lehote v období tzv. druhej pandemickej vlny, je možné konštatovať nasledovné: Počas daného obdobia sa neuplatňovali žiadne opatrenia, ktoré by bránili zamestnancom súdov vo výkone ich pracovných povinností; ako už aj bolo uvedené, štát mal zabezpečiť prijatím adekvátnych spoločensko-organizačných opatrení takmer plnohodnotný výkon práce zamestnancami súdov aj v období zvýšeného šírenia ochorenia COVID-19. Vo vzťahu k uskutočňovaniu pojednávaní prijaté protipandemické opatrenia de facto výrazne obmedzovali možnosť konania súdnych pojednávaní v období od 24. októbra 2020 do 1. novembra 2020 a od 19. decembra 2021 do 24. januára 2021. V ostatnom období účasť na súdnych pojednávaniach bolo možné realizovať. Je faktom, že počas mimoriadnej situácie a núdzového stavu sa konajú pojednávania v nevyhnutnom rozsahu, pričom rozsah obligatórnych pojednávaní je stanovený vo vyhláske č. 24/2021 Z. z. No okrem týchto agend sa majú konať pojednávania aj v ostatných veciach, pričom je potrebné zohľadniť aktuálny stav šírenia nákazy a význam konania pre účastníka pri posudzovaní veci, resp. agendy, ktorá znesie odklad, resp. neznesie odklad. Pričom každá vec sa má posúdiť v týchto intenciách individuálne, a to aj s prihliadnutím na charakter veci z hľadiska významu veci pre účastníka tak, ako to vymedzil EŠLP (osobitne rýchle, výnimočne rýchle a pod.). Zároveň máme za to, že od obdobia od zrušenia núdzového stavu dňa 14. mája 2021 do jeho opätovného zavedenia dňa 25.11.2021 neboli dôvody na to, aby sa nemohli realizovať súdne pojednávania vo všetkých agendách.

Dňa 24. novembra 2021 vláda prijala uznesenie č. 695, ktorým vyhlásila núdzový stav a na obdobie od 25. novembra 2021 do 9. decembra 2021 zákaz vychádzania. Vo vzťahu k účasti na súdnych pojednávaniach sa aplikuje výnimka a to v čase od 5:00 hod. do 20:00 hod. Naďalej však platí vyššie uvedené ustanovenie zákona č. 62/2020 Z. z., ako aj ustanovenie vyhlášky č. 24/2021 Z. z., podľa ktorého sa konajú pojednávania aj v ostatných agendách s výnimkou tých, ktoré znesú odklad. Pričom je to na individuálnom vyhodnotení každej veci s prihliadnutím na stav šírenia ochorenia a význam konania pre účastníka.

IV. ZÁVER

Šírenie ochorenia COVID-19 počnúc marcom 2020 a opatrenia štátu zamerané na obmedzenie takéhoto šírenia mali vplyv aj na právo na spravodlivý proces, a najmä na právo na prejednanie vecí v primeranej lehote, resp. bez zbytočných prieťahov. V prvom rade bolo potrebné obmedziť kontakty ľudí, vrátane kontaktov medzi zamestnancami súdov medzi sebou, ako aj medzi zamestnancami súdov a účastníkmi konania, strán sporu, svedkov, znalcov a iných osôb zaangažovaných do konania súdu. V tejto súvislosti došlo aj k obmedzeniam v konaní pojednávaní, hlavných pojednávaní a verejných zasadnutí.

V prvom rade bolo úlohou štátu, aby bezodkladne prijal primerané organizačno-technické opatrenia, ktoré by umožňovali riadny výkon pracovných povinností zo strany zamestnancov súdov. Totiž je povinnosťou štátu zabezpečiť, aby v jeho podmienkach bolo dôsledne zabezpečované právo na spravodlivý proces v rozsahu, v akom je garantované v čl. 6 Dohovoru.

Štát v tejto súvislosti prijal zmeny legislatívy v podobe zákona č. 62/2020 Z. z. o niektorých mimoriadnych opatreniach v súvislosti so šírením nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19 a v justícii a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony v znení neskorších predpisov, ako aj v podobe vyhlášky ministerstva spravodlivosti č. 24/2021 Z. z. o vykonávaní pojednávaní, hlavných pojednávaní a verejných zasadnutí v čase mimoriadnej situácie a núdzového stavu v znení neskorších predpisov. Z daných predpisov vyplývalo to, že počas mimoriadnej situácie alebo núdzového stavu sa súdne pojednávania konajú iba v nevyhnutnom rozsahu. Vyhláškou účinnou od januára 2021 boli vymedzené veci / agendy, v ktorých sa súdne pojednávania obligatórne konajú aj počas takéhoto stavu. Pričom zároveň bolo stanovené, že v ostatných veciach / agendách sa konajú pojednávania, ktoré neznesú odklad, a počnúc od 28. apríla 2021 vo všetkých veciach s výnimkou tých, ktoré znesú odklad.

Máme za to, že vyššie uvedené ustanovenia zákona a vyhlášky ohľadom konania pojednávaní v nevyhnutnom rozsahu nie je možné vykladať paušálne počas celého obdobia mimoriadnej situácie a pre všetky prípady. Takýto výklad by viedol k ospravedlneniu nečinnosti súdov a prieťahov v konaní, ktoré neboli nevyhnutné. Tieto ustanovenia je potrebné vykladať cez jednotlivé kritéria práva na prejednanie vecí v primeranej lehote tak, ako ich vymedzil Ústavný súd SR, ako aj Európsky súd pre ľudské práva. V prvom rade je potrebné v každom individuálnom prípade zohľadňovať, do akej miery a v akom rozsahu je prieťah v konaní spôsobený nekonaním súdu (vrátane nekonania pojednávania) pripočítateľný štátu a do akej miery a v akom rozsahu je ospravedlniteľný z titulu potreby prijatia opatrení štátom na obmedzenie šírenia ochorenia COVID-19. Rovnako je potrebné brať do úvahy aj ďalšie kritérium, a to je význam konania pre jeho účastníka. Štát

síce vymedzil preferované konania, v rámci ktorých sa majú konať pojednávania aj počas mimoriadnej situácie a núdzového stavu. No to neznamená, že aj v iných konaniach nemôže byť daný obzvlášť vysoký význam pre účastníka konania, kedy je potrebné konať zvlášť rýchlo (napr. veci sociálneho zabezpečenia, pracovno-právne spory, ktoré nie sú medzi vecami s preferovanými pojednávania).

V príspevku boli bližšie analyzované jednotlivé opatrenia štátu prijímané na boj proti šíreniu ochorenia COVID-19 a ich vzťah k ospravedliteľnosti vzniknutého priet'ahu v súdnom konaní vo vzťahu k štátu. V najväčšej miere je daná ospravedliteľnosť priet'ahov v konaní uskutočňovaných začiatkom prvej vlny šírenia ochorenia, kedy išlo o novú situáciu, s ktorou sa štát v blízkej minulosti nestretol a nemusel jej čeliť. Preto musel nanovo prijímať opatrenia, ktoré by zabezpečovali aj riadny chod súdnych orgánov. Vyššia miera ospravedliteľnosti priet'ahov v konaní je daná aj počas účinnosti stanovujúcich zákaz vychádzania, kedy účasť na súdnom pojednávaní nebola považovaná za výnimku z tohto zákazu, resp. predstavovala výraznejšiu komplikáciu.

Zoznam použitej literatúry

1. ALFREDSSON, G.- EIDE, A.: The Universal Declaration of Human Rights: a common standard of achievement. Martinus Nijhoff Publishers., 1999.
2. DOEBBLER, C.: Introduction to International Human Rights Law. CD Publishing. 2006.
- CHRONOWSKI, N.: Constitution and Constitutional Principles in the EU. Budapest: Dialóg Campus, 2005.
3. DRGONEC, J. Ústava Slovenskej republiky, Teória a prax. 2. prepracované a doplnené vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2019.
4. HORZINKOVÁ, E.: Správni delikty a dodržiavanie pravidiel spravodlivého procesu. In POTÁŠCH, P. (ed): Správne delikty a správne trestanie v stredoeurópskom právnom priestore – súčasnosť a vízie. Zborník príspevkov z odborného seminára s medzinárodnou účasťou konaného dňa 26. októbra 2010. Bratislava: Paneurópska vysoká škola – Fakulta práva, 2010.
5. JAKAB, R.: Právo na spravodlivý proces v administratívnych veciach pod vplyvom judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva. In: Ochrana ľudských práv a základných slobôd ústavnými súdmi a medzinárodnými súdnymi orgánmi: III. ústavné dni: zborník vedeckých prác z medzinárodnej vedeckej konferencie: 23. september 2014, Košice. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2014. s. 286-296.
6. JAKAB, R.: Uplatnenie práva na spravodlivý súdny proces vo veciach správneho trestania podľa judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva. In:

Princípy trestania a správne delikty: zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie konanej 23. septembra 2016 v Trnave. Trnava: Trnavská univerzita v Trnave, 2016, s. 93-101.

7. MOLEK, P. Právo na spravodlivý proces. Praha : Wolters Kluwer, 2012.

8. KOŠIČIAROVA, S.: Prístup k spravodlivosti a verejná správa. In Občan a verejná správa (ústavno-právne aspekty). Zborník príspevkov z vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou konanej v dňoch 25.-26. Októbra 2007 v Košiciach. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy, 2007.

9. KMEC, J. - KOSAŘ, D. - KRATOCHVÍL, J. – BOBEK, M. Evropská úmluva o lidských právech, Velké komentáře. 1. Praha : C. H. Beck, 2012.

10. PIROŠÍKOVÁ, M. Komentár k vybraným článkom Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Bratislava : EUROIURIS - Európske právne centrum, o. z., 2008.

Kontaktné údaje

doc. JUDr. Radomír Jakab, PhD.

radomir.jakab@upjs.sk

docent v odbore správe právo

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Právnická fakulta

Katedra ústavného a správneho práva

Kováčska 26, 040 75 Košice

JUDr. Lukáš Jančát

lukas.jancat@upjs.sk

Asistent

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Právnická fakulta

Katedra ústavného a správneho práva

Kováčska 26, 040 75 Košice

Od legislatívneho optimizmu k legislatívnej neuróze v čase pandémie

From legislative optimism to legislative neurosis during the pandemic

JUDr. Štefan Kseňák, PhD.

*Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Katedra ústavného práva a správneho práva*²³⁹

*„Rozumní ľudia sa nezhodnú na tom, čo je spravodlivé. Prečo? I to je problém, na ktorom sa rozumní ľudia nezhodnú.“*²⁴⁰

Abstrakt

Právo je sociálny konštrukt. Jeho účelom je regulovať sociálne vzťahy. Výklad legislatívy sa neustále prispôbuje spoločenskému kontextu. Na druhej strane právny poriadok ovplyvňuje vývoj spoločnosti, preto do značnej miery určuje budúci spoločenský kontext. Pandemická situácia však kladie zvýšené nároky na činnosť štátnych orgánov a predovšetkým na prijímanie predpisov. Zdá sa, že kľúčovými požiadavkami sú rýchlosť a efektívnosť. Tie však nesmú viesť k narušeniu ľudských práv. Zasahovanie do ľudských práv by malo byť, pokiaľ je to možné, nevyhnutné. Slabá a spolitizovaná regulácia môže viesť k sociálnej neuróze a právnemu nihilizmu vo všeobecnosti. Regulácia sociálnych vzťahov právnym štátom je ľudskou snahou dosiahnuť bezpečnosť v neistom svete. Toto úsilie sa vypláca a ľudstvo zrejme zatiaľ nenašlo nič efektívnejšie.

Abstract:

Law is a social construct. Its purpose is to regulate social relations. The interpretation of legislation is constantly adapted to the social context. On the other hand, the legal order influences the development of society, therefore it largely determines the future social context. However, the pandemic situation places increased demands on the activities of state authorities and, above all, on the adoption of regulations. Speed and

²³⁹ Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Katedra ústavného práva a správneho práva Kováčska 26, 040 75 Košice, Tel.: +421 (055) 234 4174, e-mail: stefan.ksenak@upjs.sk

²⁴⁰ SCHMIDTZ, D.: *Prvky spravodlnosti*. Praha: nakladateľstvo Dokořán, s.r.o., 2015, 291 str., ISBN 978-80-7363-705-7, str. 5.

efficiency seem to be the key requirements. However, these must not lead to distortions of human rights. Interference with human rights should, as far as possible, be in necessary way. Poor and politicized regulation can lead to social neurosis and legal nihilism in general. The regulation of social relations by the rule of law is a human endeavor to achieve security in an uncertain world. This effort is paying off, and humanity has probably not found anything more effective yet.

Kľúčové slová

právo, pandémia, homeostáza, ústavnosť, spoločenský kontext

Key words

law, pandemic, homeostasis, constitutionality, social context

I.

Človek nemusí byť právnikom, aby si uvedomil, že neustála tvorba pravidiel správania a súčasne častosť a intenzita ich porušovania, je ľudskou záležitosťou, teda človek je z istého pohľadu normatívnou bytosťou.²⁴¹ Fungovanie mraveniska sa veľmi nemení a ani pravidlá, ktorými sa riadi svorka vlkov sa v podstate zásadnejšie nemenia,²⁴² nebudú podliehať neustálym zmenám, pričom pestrosť pravidiel správania v ľudskej spoločnosti je skutočne obrovská, súvisí s ľudskou adaptabilitou na rôzne podmienky a v konečnom dôsledku vedie k tomu, že človek obýva prakticky celú planétu Zem, a to aj napriek tomu, že genetická rozdielnosť, a to v zmysle variability ľudského genómu, medzi ľuďmi je veľmi malá. Pravidlá správania ľudských spoločenstiev sa však veľmi výrazne líšia, stačí poukázať na rozdiel medzi polygýniou a polyandriou. Účelom všeobecne záväzných pravidiel správania je znižovanie entropie,²⁴³ teda chceme docieľiť istú mieru homeostázy, ktorá je nevyhnutná pre prežitie spoločnosti, teda pre vytvorenie vhodných podmienok pre jej existenciu

²⁴¹ Jaroslav Peregrin prezentuje hypotézu, že pravidlá sú tým, čo umožnilo, že sa spolupráca medzi ľuďmi premietla do samotnej podstaty ľudí a učinila z nich rozumné, hovoriace a kultúrne bytosti a že človek je bytosťou predovšetkým normatívnou. Peregrin, J.: Človek a pravidla. Praha, Nakladateľstvo Dokořán, s.r.o. 2011, ISBN: 9788073633479, str. 13. Podľa všetkého predpokladom pre možnosť neustálu tvorbu pravidiel je značná neuroplasticita ľudského mozgu.

²⁴² Tým nechcem tvrdiť, že zvieratá nie sú prispôsobivé. Príkladom môže byť vzťah človeka a psa, kedy je niekedy ťažké rozlíšiť, či pes slúži človeku, alebo človek slúži svojmu domácemu miláčikovi.

²⁴³ Niekedy je z právneho predpisu žiaľ zrejme skôr to, aký partikulárny záujem chceta docieľiť nejaká lobistická skupina.

a ďalšiu reprodukciu. Prirodzená fyzická odolnosť človeka je pomerne nízka, preto je bytostne odkázaný na život v rámci určitého spoločenstva. Ľudské tehotenstvo trvá v priemere 280 dní, čo je približne rovnaká doba ako u antropoidných opíc a napriek tomu sa ľudský novorodenec rodí výrazne nehotový.²⁴⁴ Bez existencie spoločenstva, teda pomoci od iných ľudí, by človek v prvých fázach svojho života nemohol vôbec prežiť, posledné fázy života, teda to čo vnímame ako pokročilý vek, by pravdepodobne neexistovali, resp. by boli výrazne redukované.

Na to, aby spoločnosť, v zmysle ľudského spoločenstva, existovala, potrebuje reguláciu spoločenských vzťahov.²⁴⁵ Pokiaľ ide o ľudské správanie, zrejme ide o koevolúciu génov a kultúry, pričom, ak vezmeme do úvahy minimálnu genetickú rozdielnosť medzi ľuďmi, do popredia vystupuje kultúrny rozmer. Kultúrou sa pôvodne označovalo niečo, čo človek pridal k prirodzenému stavu.²⁴⁶ Ide teda o antropogénny vplyv, ktorým si ľudská spoločnosť vytvára vhodné podmienky pre svoju existenciu, a to tým, že vzdoruje prírodným determinantom a pretvára životné prostredie, tak aby v ňom dokázala prežiť a prosperovať. Jednotlivé kultúry si v priebehu času vytvorili systém pravidiel, ktoré im umožnili existovať, pričom pre existenciu spoločnosti, ktorej počet členov prevyšuje početnosť tzv. základnej sociálnej skupiny (150 – 200 ľudí) sa už vyžaduje existencia inštitucionalizovaných vzťahov. Vývoj pomerne izolovaných spoločenských útvarov viedol k ich značnej odlišnosti, rozmanitosti pravidiel správania. Dejiny ľudstva sú vlastne aj dejinami spolupráce medzi ľuďmi, a tak je celkom prirodzeným javom to, že sa zintenzívňuje kooperácia medzi štátmi, vznikajú stále väčšie štátne a nadštátne organizácie, celkovo je svetová ekonomika závislá na medzinárodnej del'be výroby a medzinárodnom obchode. Globalizácia úzko súvisí s vysokou mobilitou ľudí, čo so sebou prináša zvýšené riziko rýchleho šírenia napr. aj pandémií. Skúsenosť s pandémiami tu bola od nepamäti, ale najmä dnešná stredná a mladšia generácia ich vnímala skôr ako časť učiva v dejepise, teda presnejšie stredná a mladšia generácia vo vyspelých štátoch, pretože v štátoch s nižšou úrovňou zdravotnej starostlivosti sú úmrtia na vírusové alebo bakteriálne ochorenia stále pomerne časté, a to bežne aj v kategórií mladých ľudí.²⁴⁷ V tzv. vyspelých krajinách sa človek, ktorý sa cíti zdravý, obáva skôr napr. onkologického, neurodegeneratívneho alebo

²⁴⁴ Sokol, J.: *Člověk jako osoba*. Vyšehrad, 2016, 3. vydanie 2016, ISBN 978-80-7429-682-6. Str. 31

²⁴⁵ Knapp, V: *Teorie práva*, 1. Vydání. Praha. C. H. Beck 1995, ISBN 80-7179-028-1, str. 27

²⁴⁶ Tamtiež str. 27.

²⁴⁷ Čo zrejme dáva aj odpoveď na to, prečo je obava z očkovania v Ázii a Afrike nižšia než napr. v Európe.

kardiovaskulárneho ochorenia, než napr. poškodenia zdravia a prípadne aj úmrtia v dôsledku chrípky. V dôsledku zvyšovania životnej úrovne obyvateľov a zdokonaľovania zdravotnej starostlivosti došlo v posledných desaťročiach aj k zmenám v demografickej štruktúre spoločnosti, čo sa prejavilo vyšším počtom osôb v seniornom veku, ktorých imunitný systém je celkom prirodzene menej odolný než je tomu u mladších vekových kategórií. Zrejme prirodzený pud sebazáchovy, ktorý sa prejavuje strachom viedol ľudstvo k tomu, že v prípade smrteľnej epidémie vie prijímať opatrenia, ktoré sa osvedčili ako účinné, napr. karanténne opatrenia a pod., a ktoré spoločnosť rešpektuje. Inými slovami nebezpečenstvo pôsobí na ľudskú spoločnosť stmelujúco. Teda malo by.

II.

Zvykne sa hovoriť, že keď sa stretnú v diskusii dvaja právnici, objavia sa na tú istú záležitosť minimálne tri právne názory. Uvedené konštatovanie síce pôsobí ako vtip, ale nie je vtipom (môže byť skôr vhodnou platformou pre tvorbu vtipov, v ktorých právnici tak často vystupujú), pretože právne názory sa líšia. Je dobré, ak sa názory môžu líšiť, horšie by bolo, keby sa líšiť nesmeli. Môže nastať aj situácia, že ak sa bude počet právnikov účastniacich sa nejakého diskurzu zvyšovať, rozdielnosť právnych názorov sa bude zvyšovať ešte viac. Ak účastníci diskusie dokážu vytvoriť hermeneutický kruh, dôsledkom môže byť pôvabné cvičenie intelektu, v rámci ktorého sa jednotliví diskutujúci pokúsia odôvodniť svoj názor a presvedčiť svojich poslucháčov a výsledkom by potom mala byť zhoda na nejakom spoločnom právnom názore, ktorý sa premietne napr. do rozhodnutia. Ak rozhodne kolektív, tak čitateľovi, ktorý rozhodnutie študuje, dobre padne, ak sa môže oboznámiť aj s prípadnými odlišnými názormi členov kolektívu, ktorý rozhodol.

Súčasná pandémia sa premietla nielen do medicínskej oblasti, ale aj do sféry politiky a práva. Špecifikom pandémie je ale to, že spoločnosť na ňu musí reagovať rýchlo a efektívne, pričom ale vzhľadom na to, že žijeme, resp. chceme žiť v podmienkach právneho štátu, tak súčasne takým spôsobom, ktorý zasiahne do oblasti základných práv a slobôd spôsobom, ktorý je nevyhnutný a z formálneho hľadiska akceptovateľný.

Ak má nebezpečenstvo spoločnosť spájať, tak by sa dalo logicky očakávať, že prekonávanie pandémie nás bude zjednocovať, ale zrejme takto tomu nie je. Pri pohľade na politické spektrum môžeme badať, že problematika pandémie sa výrazne spolitizovala. Názory parlamentnej väčšiny a opozície sa líšia, pričom ani názory oboch týchto táborov smerom do ich vnútra nie sú jednotné. Bez ohľadu na to, že to pôsobí len ako kritické konštatovanie, tak ide o skutočný paradox, ktorý by sa dal akceptovať len vtedy, ak by súčasná pandémia bola len umelo vytvorenou mediálnou záležitosťou.

Vieme však, že ide o nebezpečné ochorenie, o čom sa empiricky presvedčili tí, ktorí ho prekonalí v ťažšej forme a tiež aj tí, v sociálnom okolí ktorých bolo toto ochorenie príčinou úmrtia. Iste, v každej spoločnosti je nejaký počet ľudí, ktorí sa správajú rizikovo, alebo riziko z nejakých príčin podceňujú či bagatelizujú, ako aj osôb, ktoré nachádzajú inšpiráciu v konšpiráciách.²⁴⁸ Ale to nedáva odpoveď na to, prečo došlo k takej polarizácii na parlamentnej úrovni. Vysvetlením nemôže byť ani existujúci volebný systém pri voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“), ktorý vedie k tomu, že jednotlivé politické strany majú podrobnejšie formulované politické programy zacielené na svoju voličskú základňu,²⁴⁹ pretože pandémie si nevyberá obeť podľa voličskej preferencie. Príčiny sú zrejme hlbšie. Žijeme v rôznych kultúrnych okruhoch, ktorých hranice nie sú pevne dané, ale vykreslia sa pri nejakej konkrétnej situácii, ktorá je niečím špecifická. Nie je tomu tak len v prípade Slovenskej republiky. Môžeme napr. vidieť, že politické preferencie voličov súvisia s tým, či ide o obyvateľov miest alebo vidieka, ďalej od dosiahnutého vzdelania, profesnej orientácie a pod.²⁵⁰

III.

Gustave le Bon bol francúzsky sociológ, sociálny psychológ a antropológ. O. i. za zaoberal aj psychológiou národov. V roku 1895 publikoval svoje dielo *Psychológia davov*. Podľa Gustava le Bona majú davy schopnosť uvažovať, ale naopak sú veľmi dobre uspôsobené k činom.²⁵¹ Dav sa správa inak, než by sa správali jeho jednotliví členovia, v podstate vystupuje do

²⁴⁸ Koniec koncov nejde o nič nové, ako príklad možno uviesť konšpirácie šírené počas epidémie cholery v prvej polovici 19. storočia. Dostupné na internete: <https://ues.sav.sk/?q=sk/epidemie-ako-zdroj-konspiracnych-teorii-v-minulosti>

²⁴⁹ Navyše tento faktor postupne svoj vplyv stráca.

²⁵⁰ Ako príklad možno uviesť Švajčiarsko. V tejto federácii (hoci podľa názvu konfederáciu, ktorou ale bola do prijatia federálnej ústavy v roku 1848) môžeme vidieť, že pri využití inštitútu referenda sú často rozdielne výsledky hlasovania obyvateľov nachádzajúcich sa v tzv. Romandii, kam radíme frankofónnu časť Švajčiarska, teda frankofónne kantóny a časť dvojjazyčných kantónov, napr. kantón Valais. Ide o neoficiálnu hranicu (vymedzenia tzv. Romandie), ale kultúrna rozdielnosť je prítomná. Výsledok hlasovania obyvateľov frankofónnych kantónov bol iný, než vo zvyšku Švajčiarska napr. v známom a do istej miery v zahraničí aj kriticky vnímanom referende o zákaze výstavby minaretov, ktoré sa nakoniec premietlo aj do článku 72 ods. 3 federálnej ústavy, podľa ustanovenia ktorého „The construction of minarets is prohibited“, text ustanovenia dostupný na internete: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/en>

Možno sa v rámci spoločenských vied v dohľadnej dobe dočkáme aj štúdií o kultúrnych okruhoch podľa vzťahu k dôvere k očkovaniu.

²⁵¹ Le Bon, G.: Psychologie davu, dostupné na internete: <https://adoc.pub/gustave-le-bon-psychologie-davu.html>, str. 3

popredia emocionálna zložka správania a racionálna zložka je potlačená. V časoch, keď Gustav le Bon tvoril svoje dielo bolo predpokladom pre to, aby došlo k prejavom správania sa davu to, že sa jednotlivci tvoriaci dav aj fyzicky stretli a na takomto stretnutí boli ovplyvnení osobou, ktorá ich ovplyvnila, tzv. vodcom davu.²⁵² Rozvojom masovokomunikačných prostriedkov však môžeme badať, že na to, aby sa vyvolalo správanie typické pre dav, nie je už fyzická prítomnosť členov davu na jednom mieste v tom istom čase potrebná.²⁵³ Keď vezmeme do úvahy to, že v dnešnej dobe ľudia medzi sebou komunikujú pohodlne cez sociálne siete, musíme sa vážne zaoberať otázkou, do akej miery táto okolnosť prispieva k spoločensky nežiaducemu správaniu sa osôb, u ktorých by sme inak takéto správanie považovali za krajne nepravdepodobné. Čo napr. niekoho primáje k tomu, aby sa pobral do nákupného centra a tam bojovne dokazoval svoj názor na nosenie respirátorov diskusiou s pracovníkom/pracovničkou pri pokladni, teda s osobou, ktorá vykonáva únavnú monotónnu prácu, ktorá je navyše pomerne nízko honorovaná, keď z logiky veci vyplýva, že už pri istej miere empatie by dotýčný diskutér, aj v prípade, že by to nebolo nariadené, z ohľaduplnosti k iným, respirátor použil a nevytváral zbytočne stresovú situáciu. Ale voči davovému správaniu nie sú imúnne ani kolektívne orgány, napr. parlament, ktoré Gustave le Bone klasifikuje ako dav rôznorodý a neanonymný. V tejto súvislosti sa vracia otázka, či ten ktorý poslanecký klub nevytvára vlastnú davovú kultúru už len preto, aby sa odlíšil od iného poslaneckého klubu, ktorý je jeho konkurentom v snahe získať priazeň voličov. V konečnom dôsledku sa potom ako dav môžeme správať aj my – verejnosť.

IV.

V začiatkoch pandémie sa v spoločnosti prejavovala istá zomknutosť, tú bolo badať napr. pri šití tzv. rúšok, ako keby na povrch vyplávala istá spolupatričnosť a dovolím si povedať, že aj altruizmus. Následne pribúdali rôzne opatrenia, ktoré možno neboli dobre komunikované s verejnosťou, teda neboli verejnosti dobre vysvetlené a možno ani neboli optimálne,²⁵⁴ ale v tom čase ešte boli verejnosťou dobre tolerované.

²⁵² Autor spomína aj konkrétne historické osobnosti, ktoré dokázali vyvolať davové správanie sa ľudí, napr. Napoleona Bonaparte, Maximilián Robespierre atď.

²⁵³ Veľký dôraz na komunikáciu prostredníctvom rádia kládol Adolf Hitler.

²⁵⁴ Napr. počas Veľkonočných sviatkov v roku 2020, sa obyvatelia tzv. územia Košíc mohli v rámci vychádzok do prírody pohybovať len na tomto území, ktoré predstavuje necelých 243 km² a na ktorom žije približne 240 000 obyvateľov (samozrejme odhad sa môže líšiť, pretože v Košiciach sa zdržiava aj pomerne veľké množstvo osôb, ktoré tu majú prechodný pobyt, prípadne sa tu zdržiavajú aj napriek tomu, že tu nemajú ani trvalý ani prechodný pobyt, ale tu napr. vlastnia nehnuteľnosť). Naproti tomu v okrese Gelnica je hustota

Postup autorít verejnej moci viedol následne aj k tomu, že v spoločnosti začalo narastať napätie aj v dôsledku toho, že niekomu prijaté opatrenia vyhovovali viac, niekomu menej a niekomu vôbec. Zatiaľ čo vo verejnej správe a niektorých segmentoch súkromnej sféry zavedenie tzv. home office, teda práce z domu, nečinilo závažnejší problém,²⁵⁵ v prípade napr. tzv. gastrosektora však situácia bola už oveľa vážnejšia a v prípade zdravotníkov dramatická. Ako zásadný problém však vidím to, že fragmentácia spoločnosti sa však v tomto prípade nekončí na úrovni ekonomických záujmov obyvateľov. Moderná spoločnosť je určite pluralitnejšia než tomu bolo v prípade karanténnych opatrení počas morovej epidémie, tzv. Čiernej smrti, v 14. storočí. Dnešná spoločnosť je totiž rôznorodejšia nielen pokiaľ ide o profesijnú štruktúru spoločnosti, ale aj sociálne diferencovanejšia z dôvodu vekovej štruktúry, zdravotného stavu a pod. Myslím si, že to je mimoriadne podceňovaná oblasť, ktorá by ale pri akýchkoľvek právnych úpravách mala byť zohľadnená. Uvediem príklad - v našej spoločnosti existuje pomerne výrazná sociálna skupina seniorov v dôchodkovom veku. Má značný voličský potenciál a všeobecne rešpektujeme to, že spoločnosť je taká vyspelá, ako sa vie postarať o túto skupinu obyvateľov a koniec koncov starostlivosťou o ňu sa realizuje aj ústavný princíp solidarity. No ale v našej spoločnosti existujú aj mladí ľudia, ktorí sú v konečnom dôsledku budúcnosťou tejto krajiny, resp. od nich závisí budúcnosť Slovenskej republiky viac než od dôchodcov, a to pri všetkom rešpekte k dôchodcom. Ak však plošné opatrenia citlivo nezohľadnia aj požiadavky vekovo mladších kategórií obyvateľov, tak nemôžeme očakávať, že sa bude všeobecný konsenzus na ich dodržiavanie, a to najmä ak pôsobia neracionálne, resp. nie sú dostatočne vysvetlené. To, čo na prvý pohľad nepôsobí ako právna otázka, ale nakoniec má priamy vplyv aj na právne regulácie, resp. ich efektívnosť. Časť mladých ľudí, ale nielen mladých ľudí, pravidelne športuje, šport je pre nich prirodzenou potrebou, ak sa takejto skupine necitlivo plošne obmedzí prístup k športovým aktivitám, tak je veľmi pravdepodobné, že dôjde k rozvoju

obyvateľstva približne 55 obyvateľov/1km². Internetový zdroj: <https://www.vlada.gov.sk/vlada-obmedzila-volny-pohyb-osob-pocas-velkej-noci/>.

Výsledkom bolo, že v prímestskom prírodnom prostredí Košíc sa zišla taká koncentrácia osôb, ako zrejme ešte nikdy predtým. Ľudia sa tak stretávali v zápchach na lesných chodníkoch, čo psychickej pohode zaiste nepridalo, skôr naopak. Nevedno prečo nemali obyvatelia Košíc možnosť ísť do prírody aj v susedných riedko zaľudnených okresoch. Treba dodať, že počas Veľkej noci v roku 2020 bolo pekné snečné počasie.

²⁵⁵ Otázka je, aké dôsledky to prinesie do budúcnosti. Ako príklad uvádzam výučbu prezenčnou formou, ktorú som mal u tzv. lingvistov v 2. ročníku ich štúdia na právnickej fakulte v Košiciach. Ako ma informovali, bol som prvý vyučujúci, s ktorým sa prezenčne počas doterajšieho vysokoškolského štúdia prezenčne stretli, ja som len dodal, že dúfam, že nie aj posledný.

antiprávných deregulátorov, ktoré budú mať prijaté právne regulácie. Ak sa prijme zákaz vychádzania po 20:00 hod, tak by malo byť vysvetlené, ako negatívne vplýva na pandemickú situáciu napr. beh alebo cyklistika práve po 20:00h, navyše v ročnom období, kedy je tma už od cca 16:00 hod., pretože aj po 16:00 hodine aj po 20:00 hodine sa takáto športová aktivita dá väčšinou realizovať len pomocou prenosného svetelného zdroja. Prijaté opatrenia, ktoré budú zohľadňovať záujmy a potreby čo najväčšieho počtu členov spoločnosti vyžaduje istú námahu a empatiu. Čo môžeme chcieť od už spomenutej skupiny mladých ľudí, ktorí sa venujú športovým aktivitám, na ktorých sú v dobrom slova zmysle možno aj do istej miery závislí (veď koniec koncov je lepšie zobrať loptu, nie drogy), keď im opatrenie, o ktorého potrebnosti možno oprávnené pochybovať, a to najmä ak nie je presvedčivo zdôvodnené, prezentuje osoba, ktorá zrejme sama pristupuje k svojmu zdraviu nie práve najohľadupľnejšie a je už na prvý pohľad vysokoppravdepodobné, že k fyzickej aktivite práve neinklinuje, resp. je o nej známe, že sama trpí niektorými zdravotnými škodlivými závislosťami, napr. nikotinizmom. Tieto riadky nie sú obhajobou záujmov športovcov, ale ak sa prijmu opatrenia, ktoré nezohľadnia záujmy – ako príklad – mladých ľudí, tak je prejavom naivity si myslieť, že ich táto skupina obyvateľov bude rešpektovať, a to aj napriek hroziacim pokutám. Výsledok napokon môže byť taký, že ak potrebnosť časti opatrení nebude presvedčivo zdôvodnená (a možno pri niektorých sa to ani nebude dať zdôvodniť), tak nespokojnosť časti obyvateľov bude mať priamy vplyv na to, že sa začnú podporovať radikálnejšie politické spektrum, a to vlastne ako prejav protestu.

Tiež treba brať do úvahy aj kapacitu represívnych zložiek štátneho aparátu, pretože táto nie je neobmedzená. Inými slovami všetky prijímané opatrenia v čase pandémie majú vychádzať z predpokladu, že až na malé výnimky, takmer každý má z ochorenia strach a strach chráni. Človek, ktorý ide do lekárne po lieky (do predajne potravín, k lekárovi a pod.) si nasadí respirátor nie preto, že ho mal nasadený moderátor televíznych správ počas vysielania správ, ale preto, lebo má informácie, že respirátor mu na mieste, kde je pravdepodobnosť ohrozenia infekciou, pomáha chrániť jeho zdravie a že tým aj chráni zdravie iných osôb. V tom je odôvodnená potreba použiť respirátor a preto sme uzrozmene s tým, že takéto žiaduce správanie je aj povinnosťou, ktorú treba dodržiavať. Toto sa dá vysvetliť dokonca ja deťom. Na druhej strane je ale nesprávne, ak sa z nosenia respirátora stáva kultúrny vzorec správania prezentovaný masovými komunikačnými prostriedkami ako potrebný, aj tam, kde to evidentne netreba, tak asi dostatočne nezohľadňujeme okolnosť, aké následky to môže, ale zrejme aj bude, mať napr. na vývoj maloletých detí, obzvlášť tých v predškolskom veku, ktoré už teraz trpia deficitom socializácie.

Právna úprava musí zohľadňovať sociálnu realitu, musí sa zakladať na väčšinovom konsenze a musí rešpektovať dôstojnosť jednotlivca, teda dôstojnosť každej ľudskej bytosti. Hovorí sa, že po bitke je každý generál, očakávať teda možno, že ak pandémia pominie, a história nás učí, že skôr či neskôr zatiaľ pandémie pominuli, otázka je ale s akými stratami, tak sa na Slovensku objaví veľké množstvo „generálov“, ktorí budú spätne hodnotiť, čo sa mohlo a malo urobiť, ale neurobilo. Nielen politici, ale všetky osoby, ktoré pôsobia mienkotvorne musia v prvom rade dbať na to, aby z ich prejavov bolo cítiť rešpekt k ľudskej dôstojnosti, rešpekt k svojim spoluobčanom. Súčasná, na európske pomery pomerne nízka miera preočkovanosti slovenskej populácie svedčí aj o tom, že prístup štátu, k tejto problematike nebol realizovaný optimálne – a to je v zásade jedno, ako označenie „štát“ perzonifikujeme. Heslá ako „vakcína znamená slobodu“ ťažko považovať za vhodné. Sloboda je príliš vážnou hodnotou a navyše to evokuje, hoci implicitne, možný záver, že neočkovaný je neslobodný. Realisticky vzaté, kto sa išiel zaočkovať, sa nešiel očkovať zo zábavy. Ak to bolo racionálne rozhodnutie, zväčša vychádzalo z pomerovania možných rizík, teda či je výhodnejšie vystaviť sa možnému nižšiemu riziku alebo sa vystaviť oveľa vyššiemu riziku. Posunúť tému očkovania z roviny racionálneho diskurzu do politickej roviny a prezentovať to napr. tak, že náboženských obradov sa bude môcť zúčastniť len očkovaný, je kontraproduktívne, nedôstojné a prináša to len napätie. Rovnako tak pôsobí vyslovene neracionálne argument, že vakcinácia je predovšetkým o podnikateľskej aktivite výrobcov vakcín. Predlžovanie veku dožitia ľudí a zvyšovanie kvality ich života je nepochybne aj o zdravotníctve, úrovni farmaceutického priemyslu a vývoja nových liekov.

Akékoľvek prijaté opatrenia proti pandémie musia mať reálny základ, teda musí byť z nich zrejmé, v čom spočíva ich potrebnosť, musia byť verejnosti náležite vysvetlené a musia zohľadňovať oprávnené záujmy jednotlivých segmentov spoločnosti. Nejedná sa len o apel, ale táto požiadavka vyplýva aj zo zásad legislatívneho procesu. Nežijeme predsa v 18. storočí, kedy prosperita alebo krach nejakého hostinca znamenali izolovaný lokálny problém, ale žijeme v spoločnosti intenzívne previazanej sociálnymi väzbami prejavujúcimi sa reguláciami, ktoré zohľadňujú aj obdobie budúceho jestvovania napr. jednotiek podnikajúcich v cestovnom ruchu, ktoré ak upadnú, tak na tom akurát tak získa ich zahraničná konkurencia,²⁵⁶ čo prinesie negatívne externality v budúcom období.

²⁵⁶ Mimochodom, keď v minulej lyžiarskej sezónne boli slovenské lyžiarske strediská zatvorené, časť lyžiarov išla lyžovať za hranice, napr. do Poľskej republiky, čím sa riziko

Pokiaľ sa téma spolitizuje a predstavitelia štátnej moci sa na ňu pozerú predovšetkým optikou záujmu svojho elektorátu, nehovoriac, že je otázne, či sa dá taký partikulárny záujem vôbec uspokojuivo odhadnúť, výsledkom bude polarizácia spoločnosti a legislatívny optimizmus, že boj s pandémiou pomôžu regulácie zvládnuť, môže skončiť v niečom ako v legislatívnej neuróze. Neurózami z medicínskeho hľadiska je sú *psychogénne psychické poruchy funkčného charakteru, ktoré narušujú adaptáciu pacienta na jeho životnú situáciu a harmóniu medziľudských vzťahov*.²⁵⁷ Tieto, nazvime ich pracovne „sociálne neurózy“ do značnej miery súvisia aj so správaním sociálnych skupín, ktoré by vyššie spomínaný autor Gusatve le Bon označil ako davy.²⁵⁸

V.

Pokiaľ spoločenská problémová situácia nie je uspokojuivo riešená prijatými právnymi reguláciami, a to najmä, ak tieto regulácie vnímajú ich adresáti ako poškodzujúce, diskriminačné, teda jednoducho nespravodlivé, tak sa problém prenáša na pôdu orgánov ochrany práva, v tomto prípade súdov. Tu môžeme subjekty, ktoré uplatnili svoje právo podať návrh na Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) rozdeliť do dvoch kategórií. Prvou kategóriou sú predstavitelia štátnej moci, veľmi často aj politici, ktorí využili svoje oprávnenie, ktoré im priznáva Ústava Slovenskej republiky v čl. 130 ods. 1. Pokiaľ ide o verejných funkcionárov, ktorí sú politikmi, ide o poslancov národnej rady, pokiaľ ide o verejných funkcionárov, ktorí nie sú politikmi, tak išlo o návrhy Generálneho prokurátora Slovenskej republiky a Verejnej ochrankyne práv.

V prípade skupiny poslancov (aktívna legitímácia na podanie návrhu vyplýva z čl. 130 ods. 1 písm. a) ústavy), navrhovatelia iniciovali konania vedené na ústavnom súde pod sp. zn. PL. ÚS 10/2021, PL. ÚS 11/2021, PL. ÚS 14/2021, o ktorých ústavný súd na predbežnom prerokovaní veci už rozhodoval.

nákazy neznížilo, akurát sa zo Slovenska vyviezli zdroje, ktoré v konečnom dôsledku podporili konkurenciu voči slovenským pandémiou poškodeným subjektom.

²⁵⁷ VADEMECUM MEDICI, vydavateľstvo Osveta 1985, str. 1225

²⁵⁸ „Druhou príčinou je duševná nákaza, ktorá rovnako podmieňuje u davov prejav zvláštnych vlastností a určuje zároveň aj ich smerovanie. Nákaza je ľahko zistiteľný, ale doposiaľ nevysvetlený, ktorý možno pričítať k javom povahy hypnotickej, ktorú budeme ďalej študovať. V dave je každý čin a cit nákazlivý, a to do tej miery, že jedinec veľmi často obetuje svoj osobný záujem záujmu kolektívneho. Je to vlastnosť, ktorá je protichodná jeho prirodzenej povahe, a človek je jej schopný výhradne ako súčasť davu.“ Le Bon, Gustave: Psychologie davu, dostupné na internete: <https://adoc.pub/gustave-le-bon-psychologie-davu.html>, str. 7, z čestiny preložené autorom príspevku.

Návrhom zo dňa 07.07.2021 žiadajú navrhovatelia vysloviť nesúlad vyhlášky Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky č. 226/2021 V. v., ktorou sa nariaďujú opatrenia pri ohrození verejného zdravia ku karanténnym povinnostiam osôb po vstupe na územie Slovenskej republiky, uverejnenej 2. júla 2021, s Ústavou Slovenskej republiky. Tento návrh bol uznesením ústavného súdu č.k. PL. ÚS 10/2021-38 zo dňa 17.07.2021 na predbežnom prerokovaní veci prijatý na ďalšie konanie, ústavný súd súčasne pozastavil účinnosť napadnutej právnej úpravy a obnovil platnosť a účinnosť vyhlášky Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky č. 218/2021 V. v., ktorou sa nariaďujú opatrenia pri ohrození verejného zdravia ku karanténnym povinnostiam osôb po vstupe na územie Slovenskej republiky, uverejnenej 10. júna 2021.

O návrhu doručenom ústavnému súdu 19.07.2021 na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. b) Ústavy Slovenskej republiky o súlade vyhlášky Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky č. 231/2021 V. v. SR, ktorou sa nariaďujú opatrenia pri ohrození verejného zdravia ku karanténnym povinnostiam osôb po vstupe na územie Slovenskej republiky, uverejnenej 16. júla 2021, s Ústavou Slovenskej republiky rozhodol ústavný súd uznesením č.k. PL. ÚS 11/2021-55 z 27.07.2021 v spojení s opravným uznesením PL. ÚS 11/2021-82 z 29.07.2021 tak, že návrh na predbežnom prerokovaní veci prijal na ďalšie konanie (výrok 1. Uznesenia) a pozastavil účinnosť § 9 ods. 1 vyhlášky Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky č. 231/2021 V. v. SR, ktorou sa nariaďujú opatrenia pri ohrození verejného zdravia ku karanténnym povinnostiam osôb po vstupe na územie Slovenskej republiky, uverejnenej 16. júla 2021. (výrok 2. uznesenia) a návrhu na pozastavenie účinnosti vo zvyšnom rozsahu nevyhovet (výrok 3. uznesenia). Opravným uznesením bolo opravené odôvodnenie opravovaného uznesenia, a to tak že za slová „§ 9“ vkladá slová „ods. 1“.

Návrhom zo dňa 17.08.2021 sa skupina poslancov národnej rady domáha vyslovenia nesúladu zákona č. 304/2021 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, s Ústavou Slovenskej republiky. O tomto návrhu rozhodol ústavný súd na predbežnom prerokovaní veci uznesením č.k. PL. ÚS 14/2021-52 z 27.10.2021 tak, že návrh skupiny 30 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky v časti namietaného nesúladu čl. I zákona č. 304/2021 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 2 a čl. 13 ods. 1 písm. a), ods. 2, 3 a 4 Ústavy Slovenskej republiky prijal a na ďalšie konanie (výrok 1.). Vo zvyšnej časti návrh odmietol (výrok 2.). Návrhu na pozastavenie účinnosti zákona č. 304/2021 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č.

355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, nevyhoviel (výrok 3.).

Dňa 24.11.2021 bol ústavnému súdu doručený návrh skupiny poslancov, ktorou sa domáhajú vysloviť nesúlad vyhlášky Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky č. 258/2021 V. v. a vyhlášky Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky č. 259/2021 V. v..

Pokiaľ ide o Generálneho prokurátora Slovenskej republiky, tento doručil 18.03.2021 ústavnému súdu

Návrh na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade ustanovenia § 58 ods. 5, ustanovenia § 59b ods. 1 v časti „úrad verejného zdravotníctva [§ 5 ods. 4 písm. k)] alebo regionálny úrad verejného zdravotníctva [§ 6 ods. 3 písm. e)]“, ustanovenia § 59b ods. 2 v časti „tento predpis sa nevzťahuje na všeobecne záväzné právne predpisy vydávané podľa odseku 1 úradom verejného zdravotníctva a regionálnym úradom verejného zdravotníctva“, ustanovení § 59b ods. 3, 4, 5 a 6 a ustanovenia § 63l zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení čl. I zákona č. 286/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, s Ústavou Slovenskej republiky a ústavným zákonom č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov. Ústavný súd rozhodol uznesením č.k. PL. ÚS 8/2021-73 zo dňa 26.05.2021 tak, že návrh v časti namietaného nesúladu ustanovenia § 59b ods. 1 v časti „úrad verejného zdravotníctva [§ 5 ods. 4 písm. k)] alebo regionálny úrad verejného zdravotníctva [§ 6 ods. 3 písm. e)]“, ustanovenia § 59b ods. 2 v časti „tento predpis sa nevzťahuje na všeobecne záväzné právne predpisy vydávané podľa odseku 1 úradom verejného zdravotníctva a regionálnym úradom verejného zdravotníctva“, ustanovení § 59b ods. 3, 4, 5 a 6 a ustanovenia § 63l zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení čl. I zákona č. 286/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 46 ods. 2, čl. 123 a čl. 125 ods. 1 písm. b) a d) Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 11 ods. 1 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov prijal na ďalšie konanie (výrok 1.). Návrh v časti namietaného nesúladu ustanovenia § 58 ods. 5 zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane,

podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení 2 čl. I zákona č. 286/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 13 ods. 4, čl. 46 ods. 3 a čl. 51 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 11 ods. 3 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov odmietol (výrok 2.) a návrhu na pozastavenie účinnosti ustanovenia § 59b ods. 1 v časti „úrad verejného zdravotníctva [§ 5 ods. 4 písm. k)] alebo regionálny úrad verejného zdravotníctva [§ 6 ods. 3 písm. e)]“, ustanovenia § 59b ods. 2 v časti „tento predpis sa nevzťahuje na všeobecne záväzné právne predpisy vydávané podľa odseku 1 úradom verejného zdravotníctva a regionálnym úradom verejného zdravotníctva“, ustanovení § 59b ods. 3, 4, 5 a 6 a ustanovenia § 631 zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení čl. I zákona č. 286/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, nevyhovet (výrok 3.).

Podľa verejne dostupných informácií o návrhu Verejnej ochrankyne práv zo dňa 10.02.2021, ktorý je na ústavnom súde vedený pod sp. zn. Rvp 286/2021 ešte ústavný súd na predbežnom prerokovaní veci nerozhodol.

Generálny prokurátor SR a verejná ochrankyňa práv iniciovali konanie podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy a skupina poslancov konanie podľa čl. 125 ods. 1 písm. b) ústavy, čo vyplýva z hierarchie napadnutých právnych predpisov.

Keď sa hlbšie pozrieme do rozhodovacej praxe ústavného súdu, tak medzi verejne publikovanými rozhodnutiami nájdeme odmietajúce uznesenia, ktorými ústavný súd rozhodol o odmietnutí ústavných sťažností podľa čl. 127 ústavy, ktorými namietali sťažovatelia porušenie svojich práv opatreniami Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky, napr. uznesenie č.k. III. ÚS 314/2021-31 zo dňa 27. mája 2021. Ústavný súd pri týchto rozhodnutiach dospel k názoru, že napadnuté opatrenia majú povahu tzv. hybridných správnych aktov. V tejto súvislosti sa javí zaujímavým odlišné stanovisko formulované v odlišnom stanovisku k spomenutému uzneseniu.

VI.

Tým, že sa časť problému presúva na pôdu súdov, môže vzniknúť zaujímavá situácia, že pandémia pominie skôr, než orgány ochrany práva rozhodnú.

De consitutione ferenda to vytvára priestor na diskurz, či po skončení tzv. pandemického obdobia by sme nemali viesť rozumný diskurz o možnej zmene v prijímaní legislatívy týkajúcej sa boja s pandémiou a prípadne aj o zmenách týkajúcich sa súdnych konaní vo vzťahu k prieskumu legislatívnych aktov.

Podľa čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky *Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Neviaže sa na nijakú ideológiu ani náboženstvo*. Náš pohľad na ústavu je však determinovaný aj mimoprávne, pričom metaprávna oblasť, tvorená sociálnou realitou značí, že ústava chráni aj sumu hodnôt, nejedná sa teda len o rýdzo neutrálny právny dokument. Medzi rozumnými ľuďmi môže byť rozumná nezhoda, čo je aj predpoklad hodnotného diskurzu.

Zoznam použitej literatúry

1. SOKOL, J.: *Člověk jako osoba*. Vyšehrad, 2016, 3. vydanie 2016
2. VADEMECUM MEDICI, vydavateľstvo Osveta 1985
3. KNAPP, V: *Teorie práva*, 1. Vydání. Praha. C. H. Beck 1995
4. LE BON G.: *Psychologie davu*, dostupné na internete: <https://adoc.pub/gustave-le-bon-psychologie-davu.html>
5. SCHMIDTZ, D.: *Prvky spravedlnosti*. Praha: nakladatelství Dokořán, s.r.o., 2015
6. PEREGRIN, J.: *Člověk a pravidla*. Praha, Nakladatelství Dokořán, s.r.o. 2011,

Kontaktné údaje

JUDr. Štefan Kseňák, PhD.

stefan.ksenak@upjs.sk

Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Katedra ústavného práva a správneho práva

Kováčska 26

040 75 Košice

Tel.: +421 (055) 234 4174

Kríza demokracie v krízových situáciách

Crisis of democracy in crisis situations

JUDr. Simona Farkašová, PhD.
UPJŠ v Košiciach, Právnická fakulta

Abstrakt

Príspevok autorky reaguje na aktuálne ústavnoprávne problémy súvisiace s výkonom verejnej moci počas trvania núdzového stavu vyhláseného v súvislosti s pandémiou COVID-19; osobitne sa venuje problematike fungovania národných parlamentov, expanzii výkonnej moci a ďalším ústavnoprávnym aspektom pandémie COVID-19 v Maďarsku a v Poľsku, ako štátov s príklonom k autokratickému spôsobu vlády, najmä v čase krízy.

Kľúčové slová

núdzový stav, pandémia COVID-19, autokracia, populizmus, rozširovanie právomoci výkonnej moci

Abstract

The author's contribution responds to the actual constitutional problems related to the exercise of the public authorities; in particular, the authors deal with the issue of functioning of national parliaments, expansion of executive powers and overview of other some constitutional aspects of pandemic COVID-19 in Hungary and Poland as state close to autocracy, particularly in times of crisis.

Key words

the state of emergency, the pandemic of COVID-19, autocracy, populism, the expansion of an executive powers

Úvod

Pandémia COVID-19 je považovaná za jednu z najväčších kríz v oblasti verejného zdravia za posledných sto rokov.²⁵⁹ Pandémia zmenila fungovanie každej štruktúry spoločnosti v štátoch po celom svete, vrátane Slovenskej republiky. Globálne šírenie koronavírusu vytvorilo unikátnu možnosť pre

²⁵⁹ ENGLER, S. and others: *Democracy in times of pandemic: explaining the variation of COVID-19 policies across European democracies*. In: *West European Politics 2021*, Vol. 44, no. 5-6, 1078 s.

zdieľanie poznatkov z rôznych oblastí vedy a výskumu. Občania, komunity a vlády po celom svete doteraz čelia naliehavým otázkam s účelom zabránenia šíreniu ochorenia COVID-19.²⁶⁰

V prípade Slovenskej republiky, nevznikajú žiadne pochybnosti o to, že nás pandémia COVID-19 zasiahla právne, inštitucionálne a skúsenostne nepripravených.²⁶¹ Slovenský a český vývoj boja s koronavírusom, slovami D. Klimovského a J. Nemca, možno označiť za „paradoxný“ v tom, ako sa úplne nepripravené vlády dokázali dobre vyrovnat' s prvou vlnou pandémie. Zo získaných skúseností však nevedeli ťažiť a počas druhej (aj tretej) vlny neboli schopní adekvátne reagovať.²⁶² Je nepochybné, že pandémia COVID-19 sa stala rozhodujúcim momentom v modeli rozvoja v krajinách strednej a východnej Európy a že jednotlivé ekonomické defekty dospeli k politickej kríze, ktorej príčinou je hlboká transformácia národného politického systému.²⁶³

V zahraničnej vedeckej literatúre sa možno stretnúť s identifikáciou dvoch typov opatrení proti COVID-19, ktoré sú **v rozpore** s demokratickými princípmi. V prvom prípade ide o opatrenia, ktoré obmedzujú základné práva a slobody za účelom spomalenia šírenia vírusu znížením fyzického kontaktu medzi jednotlivcami; ide predovšetkým o kolíziu základných práv a slobôd a ochrany verejného zdravia²⁶⁴, obmedzenia práva na dôstojnosť²⁶⁵, práva na bývanie²⁶⁶, obmedzenia náboženských slobôd²⁶⁷, obmedzenia

²⁶⁰ AFSAHI A. and others: *Democracy in a Global Emergency Five Lessons from the COVID-19 Pandemic*. In: *Democratic Theory* 2020, Vol. 7, Issue 2, 2 s.

²⁶¹ SVÁK, J. – BALOG, B.: *Ústavnosť mimoriadnych zákonov pre boj s Covid-19*. In: VEČERA, M. – SOBEK, T. – TVRDÍKOVÁ, L. – HAPLA M. (eds.). *Weyrovy dny právni teórie* 2020. Brno: Masarykova univerzita, 2020, 9 s.

²⁶² KLIMOVSKÝ, D. – NEMEC, J.: *The Impact of the COVID-19 Pandemic and Responses from Various Policy Actors in the Czech Republic and Slovakia in 2020: An Introduction to a Special Issue*. In: *Scientific Papers of the University of Pardubice* 2021, 29 (1), 2 s.

²⁶³ WOJTAS, K. – WALECKA, K.: *The Pandemic of COVID-19 a Catalyst for Changes in the Countries of East Central Europe*. In: *Online Journal Modelling the New Europe*, No. 34/2020, 185 s.

²⁶⁴ SANTOS, JLG. and others: *Collision of Fundamental Rights and the Right to Health Access During the Novel Coronavirus Pandemic*. In: *Public Health Policy*, January 2021, Vol. 8, 1 – 14 s.

RICHTER, A.: *Balancing protection of public health and freedom of information in time of COVID-19*. In: *Journal of digital and policy* 2021, vol. 12, No. 1, 27 – 46 s.

²⁶⁵ MAY, JR. – DALY, E.: *Dignity Rights for a pandemic*. In: *Law Culture and the Humanities: Legality and Dignity*, 2020, 1- 19 s.

²⁶⁶ FASII, B. – LEVYTSKYI, A. – SAVYTSKYI, A.: *The Right to Housing: During and After the Covid – 19 Pandemic*. In: *Ius Humani. Law Journal*, 2021, Vol. 10, Issued 1, 27 – 50 s.

²⁶⁷ MARTÍNEZ-TORRÓN, J.: *COVID-19 and Religious Freedom: Some Comparative Perspectives*. In: *Laws* 2021, Vol. 10., Issued 2. 2-16 s.

slobody pohybu²⁶⁸, prístup k spravodlivosti, fungovanie súdnej moci²⁶⁹, konanie volieb počas pandémie²⁷⁰, výkon zhromažďovacieho práva počas núdzového stavu²⁷¹, právo na prácu, sociálne práva a sociálne istoty²⁷² atď. V druhom prípade ide o koncentráciu moci v „rukách vlády“, t. j. transfer legislatívnej moci z parlamentu na moc vládnu s cieľom posilniť schopnosť exekutívy efektívne implementovať opatrenia s bojom proti COVID-19. Špeciálna pozornosť je venovaná výzvam spojených s ochranou demokratického zriadenia,²⁷³ tiež právnej úprave núdzového stavu v

MADERA, A.: *The Implications of the COVID-19 Pandemic on Religious Exercise*. In: *Laws*, 2021, Vol. 10., Issued 2. 2-10 s.

ANDROUTSOPOULOS, G.: *The Right of Religious Freedom in Light of the Coronavirus Pandemic: The Greek Case*. In: *Laws*, 2021, Vol. 10., Issued 1. 2-9 s.

BAUMGARDNER, P.: *Immunizing the Flock: How the Pandemic Court Rewrote Religious Freedom*. In: *Laws* 2021, Vol. 10., Issued 1. 2-9 s.

KONG, J.: *Safeguarding the Free Exercise of Religion during the COVID-19 Pandemic*. In: *Forham Law Review*, Vol. 89, Issue 4. 1589 – 1636 s.

HILL, QCM.: *Coronavirus and the Curtailment of Religious Liberty*. In: *Laws* 2020, Vol. 9., Issued 4. 2-16 pp.

²⁶⁸ ZOLKA, V. and others: *The Impact of the Pandemic Covid-19 on the Human Rights to Freedom of Movement*. In: *European Journal of Sustainable Development*, 2021, Vol. 10, Issued 1, 367 – 388 s.

SIMUNEK, M. – SMUTNY, Z. – DOLEZEL, M.: *The Impact of the COVID-19 Movement Restrictions on the Road Traffic in the Czech Republic during the State of Emergency*. In: *Journal of Advanced Transportation*. vol. 2021, 1-20 s.

²⁶⁹ GORODOVENKO, V. – BONAR, O. – UDOVYKA, L.: *Justice in the Covid-19 Era Through the prism of judicial power*. In: *Ius Humani-Revista De Derecho*, 2021, Vo. 10, Issue 1. 51 – 72 s.

KAPLINA, O. – SHARENKO, S.: *Access to Justice in Ukrainian Criminal Proceedings During the Covid-19 Outbreak*. In: *Access to Justice in Eastern Europe*, 2020, Vol. 2, Issued 3, 115-133 s.

²⁷⁰ DOMIN, M.: *Vol'by v čase pandémie (ústavnoprávny pohľad)*. In: *Comenius [elektronický dokument]*. - č. marec (2020), s. [1-13] [online].

DOMIN, M.: *Izolácia v domácom prostredí a výkon volebného práva*. In: *Comenius [elektronický dokument]*. - júl (2020), s. [1-10] [online]

²⁷¹ DOMIN, M.: *Čo robiť so zhromaždením konaným v rozpore s podmienkami núdzového stavu?* In:

Comenius [elektronický dokument]. - október (2020), s. [1-13] [online]

²⁷² ČAMBÁLIKOVÁ, M.: *COVID-19 a jeho vplyv na prácu, sociálne práva a sociálne istoty*. In: *Aktuálne výzvy pre sociálne zabezpečenie v súčasnom období*. Bratislava: Ústav štátu a práva Slovenskej akadémie vied, 2020, 9-15 s.

²⁷³ ENGLER, S. and others: *Democracy in times of pandemic: explaining the variation of COVID-19 policies across European democracies*. In: *West European Politics* 2021, vol. 44, no. 5-6, 1079 s.

BURKLE F. M.: *Declining Public Health Protection within Autocratic Regimes: Impact on Global Public Health Security, Infectious Disease Outbreaks, Epidemics and Pandemics*. In: *Prehospital Disaster Medicine* 2020, Vol. 35, No. 3, 237-246 s.

jednotlivých európskych štátoch²⁷⁴, v Slovenskej republike²⁷⁵, vrátane vydávania núdzových opatrení („*emergency measures*“)²⁷⁶. Takéto opatrenia v období núdzového stavu sú v odbornej literatúre považované za rozporné so zásadou deľby moci, ktorá platí v „normálnych“ časoch.²⁷⁷ Ochrane demokratického zriadenia sa intenzívne venuje Rada Európy²⁷⁸, Európska komisia pre demokraciu prostredníctvom práva (Benátska komisia)²⁷⁹, Medzinárodný inštitút pre demokraciu a volebnú pomoc

²⁷⁴ ANGELIS, G. – OLIVEIRA, E.: *COVID-19 and „the state of exception“: assessing institutional resilience in consolidated democracies – a comparative analysis of Italy and Portugal*. In: Democratization, 2021.

²⁷⁵ DRGONEC, J.: *Podmienky a právny účinok vyhlásenia núdzového stavu*. In: Justičná revue: časopis pre právnu prax, roč. 64, č. 1. 2012, 61-86 s.

SVÁK, J. – BALOG, B.: *Ústavnosť mimoriadnych zákonov pre boj s Covid-19*. In: VEČERA, M. – SOBEK, T. – TVRDÍKOVÁ, L. – HAPLA M. (eds.). *Weyrový dny právni teórie 2020*. Brno: Masarykova univerzita, 2020, 8 – 24 s.

²⁷⁶ BJORNSKOV, C. – VOIGT, S.: *This time is different? – on the use of emergency measures during the corona pandemic*. In: ILE Working Paper Series, No. 36, University of Hamburg, Institute of Law and Economics (ILE), Hamburg, 2 -20 s.

APERIO BELLA, F. – LAURI, C. – CAPRA, G.: *The Role of COVID-19 Soft Law Measures in Italy: Much Ado about Nothing?* In: *The European Journal of Risk Regulation*. Published online by Cambridge University Press: 09 February 2021.

TSOURDI, E. – VAVOULA, N.: *Killing me Softly? Scrutinizing the Role of Soft Law in Greece's Response to COVID-19.*, FERNANDEZ-BERMEJO, DU.: *Soft Law Governance in Times of Coronavirus in Spain*. ALL In: *European Journal of Risk Regulation*, 2021, Vol 12, Special Issue 1, 93-110 s., 55-76 s., 111-126 s.

²⁷⁷ ENGLER, S. and others: *Democracy in times of pandemic: explaining the variation of COVID-19 policies across European democracies*. In: *West European Politics 2021*, vol. 44, no. 5-6, 1079 s.

²⁷⁸ *Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis – A toolkit for member states* 7 April 2020. Information Documents SG/Inf (2020)11. Council of Europe. [online]. [cit. 10. septembra 2020]. Dostupné na: <<https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-respecting-democracy-rule-of-law-and-human-rights-in-th/16809e1f40>>

²⁷⁹1. *Súhrn Stanovísk a Správ Benátskej Komisie k núdzovému stavu CDL-PI (2020)003*, 16. apríl 2020. Ústavný súd Slovenskej republiky. [online]. [cit. 10. septembra 2020]. Dostupné na:

<https://www.ustavnysud.sk/documents/10182/42829548/Suhrn+stanovisk+Benatskej+komisie+k+nudzovemu+stavu_final.pdf/b5dca577-b19d-4d94-a005-0a05881823d>

2. *Respect for democracy, human rights and the rule of law during states of emergency – Reflections (CDL-PI (2020)005rev.)*, 26 May 2020. Council of Europe. [online]. [cit. 10. septembra 2020]. Dostupné na: <<https://rm.coe.int/respect-for-democracy-human-rights-and-rule-of-law-during-states-of-e/16809e82c0>>

3. *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 (CDL-AD (2020)018)*, 8. október 2020. Ústavný súd Slovenskej republiky. [online]. [cit. 10. septembra 2020]. Dostupné na:

(International IDEA),²⁸⁰ Európsky parlament, ku ktorým sa pripojila Iniciatíva 19 členských štátov so spoločným Vyhlásením z 1.4.2020, v ktorom vyjadrili hlboké znepokojenie nad rizikom porušenia zásad právneho štátu, demokracie a základných práv vyplývajúce z prijatia určitých núdzových opatrení.²⁸¹

Z uvedeného pohľadu sú dva aspekty „núdze“ často problematické a to: **ochrana základných práv a právneho štátu, a zachovanie balansu moci - zákonodarnej a súdnej moci vis-à-vis výkonnej moci.**²⁸²

Nosná časť tohto príspevku sa bude orientovať práve na problematiku „domény“ exekutívy v núdzovom stave v európskom priestore, pohľadu na možné obmedzené spôsoby fungovania parlamentov a v tomto dôsledku hrozby autokratického spôsobu vládnutia. Kríza COVID-19 bola a naďalej je záťažovou skúškou pre demokratické záruky demokratického právneho štátu a základných práv.²⁸³ Z týchto dôvodov možno **vedecké hypotézy** formulovať nasledovne: pandémia nepochybne prehĺbila krízu demokracie tým, že núdzové situácie poskytujú exekutive „doménu“.²⁸⁴ Pandémia prináša risk zneužitia núdzového stavu na upevnenie politickej moci dominantnej vládnucej politickej strany. Parlamente boli v niektorých európskych štátoch odsunuté, aby zohrávali vedľajšiu úlohu, čo vládam umožňuje rýchlo zavádzať núdzové opatrenia bez dostatočnej kontroly. Je

<https://www.ustavnysud.sk/documents/10182/42829548/CDL-AD%282020%29018_opatrenia+po%C4%8Das+COVID19.pdf/7b2537f9-b799-415e-b3a5-e94db2cb65c8>

²⁸⁰ MURPHY, J.: *Parliaments and Crisis: Challenges and Innovations, Parliamentary Primer No. 1*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2020. [online]. [cit. 10. septembra 2020]. Dostupné na: <<https://www.idea.int/publications/catalogue/parliaments-and-crisis-challenges-and-innovations>>

²⁸¹ Statement by Belgium, Bulgaria, Cyprus, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, the Netherlands, Portugal, Romania, Spain, Sweden of 1 April 2020. Government of the Netherlands. [online]. [cit. 10. septembra 2020]. Dostupné na: <<https://www.government.nl/documents/diplomatic-statements/2020/04/01/statement-by-belgium-denmarkfinland-france-germany-greece-ireland-italy-luxembourg-the-netherlands-portugal-spain-sweden>>

²⁸² KHAKKEE, A.: *Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe*. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Policy Paper – No. 30, 2009, 6 s.

²⁸³ The impact of COVID-19 measures on democracy, the rule of law and fundamental rights (2020/2790(RSP)) z 4.11.2020. European Parliament. [online]. [cit. 10. septembra 2020]. Dostupné na: <[https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2020/2790\(RSP\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2020/2790(RSP))>

²⁸⁴ PETROV, J.: *The COVID-19 emergency in the age of executive aggrandizement: what role for legislative and judicial checks?* In: *Theory and practice of legislation 2020*, vol. 8, 1-2, 72 s.

nepochybné, že demokratické fungovanie systému brzd a protiváh je pandémiou ovplyvnené a že núdzový stav spôsobuje zmenu v rozdelení právomocí medzi jednotlivými zložkami del'by moci. Z uvedeného dôvodu je **cieľom** tohto príspevku pohľad na zmenu fungovania jednotlivých zložiek del'by moci počas trvania krízy spôsobenej pandémiou COVID-19, najmä v kontexte fungovania parlamentov a výkonu núdzových právomocí vládnuou mocou. Značná pozornosť, vo vyššie spomenutých súvislostiach, bude venovaná Maďarsku a Poľsku. Tieto štáty majú podobné kultúrne a politické korene, čo poskytuje solidný základ na komparáciu.²⁸⁵ Ich spoločnou črtou je nepochybne aj nárast autoritárstva v čase trvania pandémie COVID-19

I. Kríza demokracie – príklon k autokracii

V súvislosti s núdzovým stavom („*state of emergency*“) sa vo vedeckej literatúre objavuje aj pojem **núdzové právomoci** („*emergency powers*“). Vymedzenie pojmu núdzové právomoci ide nad rámec núdzového stavu a vyjadruje špeciálnu výsadu, ktorú môže využiť **vláda alebo prezident v mimoriadnych situáciách** ako vojna, vzbury, teroristické útoky alebo iné hrozby pre štát, environmentálne kalamity, závažné priemyselné nehody, pandémie, prípadne podobné situácie, ktoré ohrozujú veľké množstvo životov. Vo všeobecnosti je akceptované používanie takýchto právomocí iba za mimoriadnych okolností a dokonca iba v takom rozsahu, v akom to situácia dovoľuje.²⁸⁶ Mimoriadne právomoci vlády si vyžadujú dodatočnú kontrolu, aby sa zabezpečilo, že nebudú použité ako zámienka na trvalejšiu zmenu rovnováhy síl. **Mimoriadne opatrenia vlády** by mali byť nevyhnutné, primerané a dočasné. Mimoriadne právomoci sú spojené s rizikom, že dôjde k zneužitiu právomoci výkonnej moci a že po skončení núdzového stavu zostanú vo vnútroštátnom právnom rámci a preto sa musí zabezpečiť primeraná parlamentný a súdny dohľad.²⁸⁷

Mnohí autori, vo svojich vedeckých prácach, poukazujú na **príčinnú súvislosť medzi núdzovým stavom a znižovaním štandardov demokracie a príklonu k autokratickým prvkom vládnutia**. Podľa M.

²⁸⁵ URBANOVICS, A. – SASVÁRI, P. – TELEKI, B.: *Evaluation of the COVID-19 regulations in the Visegrad group*. In: Transforming Government People Process and Policy, 2021, Vol. 58, 2 s.

²⁸⁶ KHAKKEE, A.: *Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe*. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Policy Paper – No. 30, 2009, 6 s.

²⁸⁷ Návrh uznesenia o vplyve opatrení súvisiacich s pandémiou COVID-19 na demokraciu, právny štát a základné práva (2020/2790(RSP)) z 4.11.2020. [online]. [cit. 20. septembra 2020].

Dostupné na: < https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2020-0343_SK.html >

Flindersa „udržiavanie zdravej demokracie počas pandémie sa ukázalo ako problematické v mnohých krajinách, kde sa politici zmocnili krízy za účelom nárokovať si núdzové právomoci a posilniť si svoju pozíciu (Maďarsko, Izrael).“ Skutočnosť, že sa to odohráva v globálnom kontexte, ktorý už zahŕňa „výstrahu autokratizácie“, riziká „demokratického úpadku“ a nárast populistických tlakov jednoducho zvýrazňuje nevyhnutnosť zvýraznenia prepojenia medzi „novou“ Covid-ovo zameranou krízou a už existujúcou demokratickou krízou.²⁸⁸ P. Guasti tvrdí, že „pandémia COVID-19 predstavuje nový a neporovnateľný stresový test pre už narušené liberálno-reprezentatívne demokracie.“ Vo vzťahu ku krajinám Vyšegrádskej štvorky dodáva, že „pandémia COVID-19 reprezentuje možnosti pre populistických lídrov V4 ešte viac podkopať liberálnu demokraciu.“²⁸⁹ J. Petrov varuje pred „riskom zneužitia núdzového stavu na upevnenie politickej moci... zvyšovaním výkonnej moci, zneužívaním populistickej ústavnosti a demokratického rozkladu, keď politickí lídri používajú právne prostriedky na zbavenie sa obmedzení ich právomoci.“²⁹⁰ Historické skúsenosti v Nemecku v období platnosti Weimarskej ústavy ukázali, ako nedostatočné poistky proti zneužitiu verejnej moci v čase núdze viedli k nástupu fašizmu v tridsiatych rokoch 20. storočia.²⁹¹ Navyše, v súčasnej pandemickej „covidovej“ dobe, sa objavujú sa ďalšie problémy týkajúce sa „znetvorenia“ demokracie v nasledovných podobách: (1) *technokracia*: pandémia posilňuje úlohu expertov (viroológov a epidemiológov) a má potenciál podkopať politickú zodpovednosť, (2) *populizmus*: populistickí lídri by mohli inštrumentalizovať pandémiu s cieľom posilniť vylučujúcu rétoriku a oslabiť inštitucionálne záruky (ochrana menšín), (3) *plebiscitarizmus*: zvolení lídri by mohli použiť núdzové právomoci na oslabenie úlohy parlamentov a oslabenie opozície aj občianskej spoločnosti. V odbornej literatúre sa dokonca objavuje aj hybridný pojem „*technokratickí populistí*“, ktorí vládnu v mene ľudí na základe odborných znalostí. V tejto súvislosti sú identifikované tri črty riadenia pandémie technokratickými populistami, ktorými sú (i) obchádzanie ustanovených a inštitucionalizovaných spôsobov boja proti

²⁸⁸ FLINDERS, M: *Democracy and the Politics of Coronavirus: Trust, Blame and Understanding*. In: *Parliamentary Affairs* (2021) 74, 484 s.

²⁸⁹ GUASTI, P.: *The Impact of the COVID-19 Pandemic in Central and Eastern Europe. Rise of Autocracy and Democratic Resilience*. In: *Democratic Theory* 2020, Vol. 7, Issue 2, 48 s.

²⁹⁰ PETROV, J.: *The COVID-19 emergency in the age of executive aggrandizement: what role for legislative and judicial checks?* In: *Theory and practice of legislation* 2020, vol. 8, 1-2, 72 s.

²⁹¹ OROSZ, L. – SVÁK, J. – BALOG, G.: *Základy teórie konštitucionalizmu*. Bratislava: EUROKÓDEX, s. r. o., 2021. 472 s.

kríze, (ii) zapojenie sa do nevyspytateľnej, ale citlivej tvorby politiky (tieto dve črty všadeprítomné u populistov), (iii) inštrumentalizácia znalostí.²⁹²

Na základe doposiaľ uvedeného možno konštatovať, že kombinácia pojmov núdzový stav - kríza demokracie – populizmus – nárast vplyvu výkonnej moci predstavujú riziko autokratického spôsobu vládnutia pre už naštrbené demokratické zriadenie, ako napríklad Maďarsko a Poľsko.

a. Maďarsko ako „koronavírusová autokracia“²⁹³

Posilnenie autokratického uchopenia moci, v dôsledku krízy spôsobenej pandémiou COVID-19, je diskutovaným fenoménom v mnohých krajinách. Maďarsko bolo a stále je výrazne v čele tohto trendu od začiatku krízy.²⁹⁴ Za jednu z možných príčin k ľahkému sklúznutiu k autokracii, v dôsledku reakcie na pandémiu COVID-19,²⁹⁵ možno považovať „naštrbený“ stav demokracie v čase pred pandémiou;. Podľa K. Wojtasa a K. Walecka „od roku 2015 Maďarsko kleslo z kategórie konsolidovaných demokracií k semi-konsolidovaným a pandémia so sebou priniesla aj ďalšie protidemokratické zmeny.“²⁹⁶ P. Guasti poukazuje na prechod Maďarska z: „neliberálnej demokracie k neobmedzenému autokratickému vládnutiu.“²⁹⁷

Ústavná regulácia mimoriadnych stavov je sústredená do čl. 48 až 54 maďarskej ústavy (Základný zákon z roku 2011) pod názvom Osobitný právny poriadok (*Special legal orders*) Spoločné pravidlá pre stav národnej krízy a stav núdze (*Common rules for state of national crisis and the state of emergency*). Podľa týchto ustanovení možno rozlíšiť šesť druhov osobitného právneho poriadku: 1) stav národnej krízy (čl. 48 a čl. 49), 2) stav núdze (čl. 48 a čl. 50), 3) stav preventívnej obrany (čl. 51), 4) stav teroristickej hrozby

²⁹² BUŠTÍKOVÁ, L. – BABOŠ, P.: *Best in Covid: Populists in the Time of Pandemic*. In: *Politics and Governance 2020*, Vol. 8, Issue 4, 497 s.

²⁹³ WOJTAS, K. – WALECKA, K.: *The Pandemic of COVID-19 – A Catalyst for Changes in the Countries of East Central Europe*. In: *Online Journal Modelling the New Europe*, No. 34/2020, 200 s.

²⁹⁴ NEMEC, J. – DRECHSLER, W. – HAJNAL, G.: *Public Policy during COVID-19: Challenges for Public Administration and Policy Research in Central and Eastern Europe*. In: *Journal of Public Administration and Policy*, Vol. XIII, No. 2, 2020/2021, 16 s.

²⁹⁵ AFSABI A. and others: *Democracy in a Global Emergency Five Lessons from the COVID-19 Pandemic*. In: *Democratic Theory 2020*, Vol. 7, Issue 2, 7 s.

²⁹⁶ WOJTAS, K. – WALECKA, K.: *The Pandemic of COVID-19 – A Catalyst for Changes in the Countries of East Central Europe*. In: *Online Journal Modelling the New Europe*, No. 34/2020, 200 s.

²⁹⁷ GUASTI, P.: *The Impact of the COVID-19 Pandemic in Central and Eastern Europe. Rise of Autocracy and Democratic Resilience*. In: *Democratic Theory*, Vol. 7, Issue 2, 2020, 51 s.

(čl. 51/A), 5) neočakávané útoky (čl. 52) a 6) stav extrémneho nebezpečenstva (čl. 53).

Stav nebezpečenstva bol vyhlásený Vládnym nariadením č. 40/2020 zo dňa 11.3.2020 podľa čl. 53 ústavy na celé územie Maďarska za účelom zmiernenia dôsledkov ľudskej epidémie ohrozujúcej bezpečnosť života a majetku a na ochranu zdravia a života maďarských občanov.

Maďarský parlament, za účelom prevencie a zmiernenia škodlivých účinkov pandémie, prijal kontroverzný **Zákon XII z 2020 o zamedzení koronavírusu** (*Act XII of 2020 on the containment of coronavirus*). Tento zákon umožnil vykonávanie rozsiahlych právomoci vláde, ktorá prostredníctvom svojich opatrení môže: (i) pozastaviť uplatňovanie niektorých zákonov, odchýliť sa od ustanovení zákonov a prijať ďalšie mimoriadne opatrenia (časť 2 ods. 1), (ii) predĺžiť aplikovateľnosť jej opatrení prijatých počas stavu nebezpečenstva až do ukončenia stavu nebezpečenstva (časť 3 ods. 1); s výhradou možnosti parlamentu odobrať uvedené oprávnenie pred skončením stavu nebezpečenstva (časť 3 ods. 2), (iii) Národné zhromaždenie potvrdzuje (automaticky bez akéhokoľvek očakávaného individuálneho preskúmania)²⁹⁸, vládne opatrenia, ktoré boli prijaté po nadobudnutí účinnosti Vládného nariadenia č. 40/2020 o vyhlásení stavu nebezpečenstva a pred nadobudnutím účinnosti tohto zákona (časť 3 ods. 3). Na strane druhej má vláda záväzok pravidelne poskytovať informácie o opatreniach prijatých na odstránenie stavu nebezpečenstva buď na zasadnutiach Národného zhromaždenia alebo, ak to nebude možné, tak predsedovi Národného zhromaždenia a predsedom parlamentných skupín (čl. 4).

Výsledkom predmetného zákona bolo prijatých množstvo vládnych opatrení za deklarovaným účelom zaručenia ochrany života, zdravia, osôb, majetku a práv občanov a zaručenia stability národného hospodárstva.²⁹⁹

Aj keď bol núdzový stav zrušený 18. júna 2020, maďarský parlament súčasne prijal **Zákon LVIII z 2020 o prechodných opatreniach a epidemiologickej pripravenosti na zastavenie núdzovej situácie** (*Act on Transitional Arrangements and Epidemiological Preparedness for the Cessation of an Emergency*), ktorý umožňuje maďarskej vláde rozhodovať

²⁹⁸ URBANOVICS, A. – SASVÁRI, P. – TELEKI, B.: *Evaluation of the COVID-19 regulations in the Visegrad group*. In: *Transforming Government People Process and Policy*, 2021, Vol. 58. 2 s.

²⁹⁹ Výpočet vládnych opatrení prijatých počas stavu nebezpečenstva. In: *Hungary Special legal order/State of danger. COVID-19 Alerts*.

dekrétom počas šiestich mesiacov od vyhlásenia núdzového stavu s možnosťou neobmedzeného obnovenia.³⁰⁰

Vyhlásený stav nebezpečenstva v Maďarsku nepochybne poskytol vláde prostriedky na pokusy o dlhodobejšie rozšírenie výkonnej moci, potlačenie politickej opozície a legislatívnej moci nad rámec toho, čo je vhodné v reakcii na pandémiu.³⁰¹ Tieto legislatívne opatrenia nie sú potrebné ani primerané, navyše predstavujú autoritatívny obrat v maďarskom riadení. Uvedený zákon bol odsúdený mnohými medzinárodnými aktérmi, vrátane vysokého komisára OSN pre ľudské práva³⁰², Generálneho tajomníka Rady Európy³⁰³ a Riaditeľa OBSE pre demokratické inštitúcie a ľudské práva.³⁰⁴

Kontroverzný zákon o zamedzení koronavírusu bol predmetom kritiky v oblasti právnej vedy; podľa P. Guasti sú „účinky zákon mrazivé - vládnutie dekrétmi je definitívna forma zvýšenia vládnej moci. Neobmedzený charakter zákona (a dvojtretinová väčšina vládnucich strán) bráni parlamentnému dohľadu (ktorý sa mal uskutočniť pravidelným schválením núdzového stavu na dobu určitú). Keďže je parlamentná opozícia vylúčená, tresty odňatia slobody poskytujú vláde nástroje proti zostávajúcej opozícii - slobodnej tlači a občianskej spoločnosti.“³⁰⁵ Popri autokratickom spôsobe vládnutia vládnymi opatreniami bez časového limitu a oslabenia núdzového dohľadu parlamentom, rozpačito vyznieva aj využitie stavu nebezpečenstva na obmedzenie základných práv, ako napríklad považovanie šírenia

³⁰⁰ THOMSON, S. – IP, E. C.: *COVID-19 emergency measures and the impending authoritarian pandemic*. In: *Journal of Law and the Biosciences*, 2020. Volume 7, Issue 1, 23 s.

³⁰¹ AFSAHI A. and others: *Democracy in a Global Emergency Five Lessons from the COVID-19 Pandemic*. In: *Democratic Theory* 2020, Vol. 7, Issue 2, 7 s.

³⁰² COLVILLE, R.: *Priest briefing note on Hungary*. 27 March 2020. United Nations Human Rights Office of the High Commissioner. [online]. [cit. 15. septembra 2020]. Dostupné na: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?LangID=E&NewsID=25750>

³⁰³ PEJČINOVIC BURIC, M.: *Secretary General writes to Viktor Orbán regarding COVID-19 state of emergency in Hungary*. 24 March 2020. Council of Europe. [online]. [cit. 15. septembra 2020]. Dostupné na: <https://www.coe.int/en/web/portal/-/secretary-general-writes-to-victor-orban-regarding-covid-19-state-of-emergency-in-hungary>

³⁰⁴ ANDRUSZ, K.: *Newly declared states of emergency must include a time limit and parliamentary oversight, OSCE human rights head says*. 30 March 2020. Organization for Security and Co-operation in Europe. [online]. [cit. 15. septembra 2020]. Dostupné na: <https://www.osce.org/odihr/449311>

³⁰⁵ GUASTI, P.: *The Impact of the COVID-19 Pandemic in Central and Eastern Europe. Rise of Autocracy and Democratic Resilience*. In: *Democratic Theory*, Vol. 7, Issue 2, 2020, 53 s.

falošných správ za trestný čin³⁰⁶, obmedzenie práva na azyl pod rúškom COVID-19³⁰⁷ alebo presmerovanie príjmov miestnych vlád na ústrednú vládu.³⁰⁸ Maďarský koronavírusový zákon si vyslúžil rôzne nelichotivé prívlastky; ...ako „jeden z najdrakonickejších núdzových právomocí v Európe“³⁰⁹, či výsmešné pomenovanie v domácich a zahraničných médiách ako „*Splnomocňujúci zákon*“ (Enabling Act), ktorým sa zreteľne odkazuje na zákon, ktorý bol prijatý národnými socialistami v Nemecku 23.3.1933 v nadväznosti na krízu vyvolanú požiarom v Ríšskom sneme, čo následne umožnilo A. Hitlerovi vydávať opatrenia nezávisle od Ríšskeho snemu či prezidenta.³¹⁰

b. Poľsko a politické manévry s prezidentskými voľbami

Poľská ústavnosť a demokracia - podobne ako maďarská – boli už dlhšie predmetom mnohých vážnych diskusií v Európskej únii, ešte pred nástupom COVID-19 krízy. Princíp právneho štátu v Poľsku bol systematicky oslabovaný od volieb konaných v roku 2015, keď pravicovo kresťanská demokratická a populistická strana Právo a spravodlivosť (PiS) získala absolútnu väčšinu v oboch komorách parlamentu a vyhrala aj prezidentské voľby. Navyše, vláda presunula svoju pozornosť na súdny systém a to takým spôsobom, ktorý bol nielen neústavný, ale aj spôsobil porušenie medzinárodného a únieového práva.³¹¹ Nástup pandémie COVID-19 nepochybne znamenal zaťažujúcu skúšku pre takto „naštrbenú“ demokraciu. Mnohí ústavní experti sa zhodujú, že Poľsko (popri Maďarsku) predstavuje

³⁰⁶ POMERANZ, J., L. – SHWID, A., R.: *Governmental actions to address COVID-19 misinformation*. In: Journal of Public Health Policy, 2021, 207 s.

³⁰⁷ TSOURDI, E. – VAVOULA, N.: *Killing me Softly? Scrutinising the Role of Soft Law in Greece's Response to COVID-19*. In: European Journal of Risk Regulation. Vol. 12:1, 73 s.

³⁰⁸ STEFANOVSKA, V.: *Divergences from the separation of powers in times of emergency with special emphasis to the Republic of North Macedonia*. In: Journal of Liberty and International Affairs, Vol. 6, No. 3, 2021, 56 s.

³⁰⁹ THOMSON, S. – IP, E. C.: *COVID-19 emergency measures and the impending authoritarian pandemic*. In: Journal of Law and the Biosciences, 2020. Volume 7, Issue 1, 22 s.

³¹⁰ URBANOVICS, A. – SASVÁRI, P. – TELEKI, B.: *Evaluation of the COVID-19 regulations in the Visegrad group*. In: Transforming Government People Process and Policy, 2021, Vol. 58. 2 s.

³¹¹ URBANOVICS, A. – SASVÁRI, P. – TELEKI, B.: *Evaluation of the COVID-19 regulations in the Visegrad group*. In: Transforming Government People Process and Policy, 2021, Vol. 58. 3 s.

„neliberálne vybočenie v čase pandémie“³¹² a „najlepší príklad úsilia využiť zdravotnú krízu na ustanovenie autokracie.“³¹³

Ústavná regulácia mimoriadnych stavov je sústredená do ustanovení čl. 228 až 234 v Ústave Poľskej republiky z 2. apríla 1997; v obzvlášť nebezpečných situáciách, ak sú bežné ústavné opatrenia neadekvátne, je možné zaviesť ktorúkoľvek z týchto vhodných mimoriadnych stavov: *stanné právo*, *núdzový stav* alebo *stav prírodnej katastrofy*.³¹⁴ V súvislosti s pandemiou COVID-19 sa spája stav **prírodnej katastrofy**; podľa zákona o stave prírodnej katastrofy z 18. apríla 2002 je prípad hromadného šírenia infekčných chorôb (napríklad COVID-19) klasifikovaný ako stav prírodnej katastrofy.³¹⁵ Podľa čl. 232 poľskej ústavy, stav prírodnej katastrofy môže zaviesť Rada Ministrov na dobu určitú, nie dlhšie než 30 dní, na časti alebo na celom území za účelom prevencie alebo odstránenia následkov prírodnej katastrofy alebo technickej nehody vykazujúce charakteristiky prírodnej katastrofy. Predĺžiť stav prírodnej katastrofy je možné len so súhlasom Sejmu.³¹⁶

Zákonná regulácia stavu prírodnej katastrofy bola, pred pandemiou COVID-19, sústredená do dvoch zákonov a to (1) Zákon o stave prírodnej katastrofy z 18. apríla 2002³¹⁷ a (2) Zákon o prevencii a boji proti infekciám a infekčným chorobám z 5. decembra 2008³¹⁸. Prvý zákon obsahuje ustanovenia upravujúce, okrem iného, fungovanie štátnych orgánov a rozsah

³¹² GUASTI, P.: *The Impact of the COVID-19 Pandemic in Central and Eastern Europe. Rise of Autocracy and Democratic Resilience*. In: *Democratic Theory*, Vol. 7, Issue 2, 2020, 53 s.

³¹³ STEFANOVSKA, V.: *Divergences from the separation of powers in times of emergency with special emphasis to the Republic of North Macedonia*. In: *Journal of Liberty and International Affairs*, Vol. 6, No. 3, 2021, 56 s.

³¹⁴ The Constitution of the Republic of Poland of 2nd April 1997. Sejm of the Republic of Poland. [online]. [cit. 17. septembra 2020]. Dostupné na: <<https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>>

³¹⁵ Proclamation of the Speaker of the Sejm of the Republic of the Poland of 15 September 2017 on the publication of the uniform text of the act on the state of natural disaster. ISAP-Internetowy System Aktów Prawnych. [online]. [cit. 17. septembra 2020]. Dostupné na: <<http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20020620558/U/D20020558Lj.pdf>>

³¹⁶ Núdzový stav sa vyhlasuje v prípade ohrozenia ústavného poriadku štátu, bezpečnosti občanov alebo verejného poriadku (čl. 230 Ústavy Poľskej Republiky).

³¹⁷ Proclamation of the Speaker of the Sejm of the Republic of the Poland of 15 September 2017 on the publication of the uniform text of the act on the state of natural disaster. ISAP-Internetowy System Aktów Prawnych. [online]. [cit. 18. septembra 2020]. Dostupné na: <<http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20020620558/U/D20020558Lj.pdf>>

³¹⁸ Act of 5 December 2008 on preventing and combating infections and infectious diseases in humans. ISAP- Internetowy System Aktów Prawnych. [online]. [cit. 18. septembra 2020]. Dostupné na: <<http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20082341570/U/D20081570Lj.pdf>>

obmedzenia základných slobôd počas stavu prírodnej katastrofy. Druhý zákon, obsahovo sa vzťahujúci sa na postupy boja proti infekčným chorobám, upravuje kompetencie orgánov štátu v oblasti prevencie a boja proti týmto chorobám. Zákon ustanovuje, že v prípade zhoršenej epidemickej situácií minister zdravotníctva vyhlási stav epidemického ohrozenia.

Aj napriek existencii relevantných právnych predpisov regulujúcich boj s nákazlivými ochoreniami, poľský parlament dňa 2.marca prijal nový Zákon o konkrétnych riešeniach týkajúcich sa prevencie a boja proti COVID-19 a iným infekčným chorobám a krízam prostredníctvom administratívnych, rozpočtových a epidemiologických opatrení.³¹⁹ Tento tzv. **Covidový zákon** nadobudol účinnosť deň po tom, čo bol publikovaný v Zbierke zákonov, t. j. 8. marca 2020. Covidový zákon bol kritizovaný právnyimi expertmi, pretože priznáva vláde neobmedzenú moc bez náležitého posúdenia proporcionality. Opatrenia ustanovené zákonom o COVID-19 by mohli porušovať základné práva a slobody spôsobom, ktorý by bolo možné uplatniť iba v situácii osobitného nebezpečenstva a iba vtedy, ak by sa ukázalo, že bežné opatrenia sú neadekvátne. Covidový zákon navyše neobsahuje žiadnu konkrétnu ochranu pred svojvôľou orgánov³²⁰, ani žiadne osobitné pravidlá parlamentného dohľadu³²¹ navyše posilnil moc výkonnej moci oslabením kontrol a protiváh, parlamentného dohľadu a súdov.³²²

Z celého spektra právnej regulácie mimoriadnych stavov sa najvhodnejšie javilo vyhlásenie stavu prírodnej katastrofy v zmysle ústavnej úpravy.³²³ Žiadny stav prírodnej katastrofy na ústavnom podklade však nebol vyhlásený. Opatrenia štátu súvisiace s prevenciou a bojom proti pandémii vychádzali zo zákonnej roviny. **Stav epidemického ohrozenia** v Poľsku bol vyhlásený dňa 14.03.2020 podľa *Nariadenia Ministra zdravotníctva zo dňa*

³¹⁹ GUASTI, P.: *The Impact of the COVID-19 Pandemic in Central and Eastern Europe. Rise of Autocracy and Democratic Resilience*. In: *Democratic Theory*, Vol. 7, Issue 2, 2020, 53 s.

³²⁰ Coronavirus COVID-19 outbreak in the EU Fundamental Rights Implications 4 s.

³²¹ Núdzový stav v reakcii na krízu koronavírusu: situácia v niektorých členských štátoch – Ústavný súd Odbor zahraničných vzťahov a protokolu, jún 2020. [online]. [cit. 20. septembra 2020]. Dostupné na: <<https://www.ustavnysud.sk/documents/10182/132068014/Analyza+EU+k+nudzovemu+stavu+I.pdf/1cce8786-0ba8-4e8c-9ac9-1f7a46a0fcad>>

³²² GUASTI, P.: *The Impact of the COVID-19 Pandemic in Central and Eastern Europe. Rise of Autocracy and Democratic Resilience*. In: *Democratic Theory*, Vol. 7, Issue 2, 2020, 53 s.

³²³ URBANOVICS, A. – SASVÁRI, P. – TELEKI, B.: *Evaluation of the COVID-19 regulations in the Visegrad group*. In: *Transforming Government People Process and Policy*, 2021, Vol. 58, 3s.

13.3.2020 týkajúce sa vyhlásenia stavu epidemického ohrozenia na území Poľskej republiky.³²⁴ Tento stav bol zrušený dňa 20.3.2020 a ten istý deň bol vyhlásený **Stav epidémie** na základe *Nariadenia Ministra zdravotníctva v súvislosti s vyhlásením stavu epidémie na území Poľskej republiky*.³²⁵ Väčšina právnych ustanovení stavu epidémie bola rovnaká ako v prípade stavu epidemického ohrozenia.³²⁶

Hlavný dôvod, prečo vláda vyhlásila stav epidémie namiesto stavu prírodnej katastrofy, vidia mnohí akademici v tom, že v prípade vyhlásenia stavu prírodnej katastrofy (resp. ostatných ústavných mimoriadnych stavov) sa nemôžu konať voľby, či už parlamentné alebo prezidentské (čl. 228 ods. 7 poľskej ústavy).³²⁷ Vláda bola teda ústavne oprávnená vyhlásiť stav prírodnej katastrofy až na 30 dní, ale tým by sa termín volieb posunul na jeseň.³²⁸ Slovanmi P. Gausti „demokratický úpadok je v Poľsku najlepšie viditeľný v snahe vládnucej strany (*Právo a Spravodlivosť*) uskutočniť prezidentské voľby, pôvodne plánované na 10. mája 2020, a to uprostred pandémie.“³²⁹ Cesta k samotnému vykonaniu volieb, ktoré boli napokon presunuté na deň 28. jún 2020, obsahovala niektoré „nedemokratické“ prvky, ktoré možno charakterizovať ako „politické manévry a právne rébusy“.³³⁰ Vládna strana predstavila legislatívny návrh uskutočnenia prezidentských volieb výlučne poštovým hlasovaním. Na strane druhej neprejavila ochotu o konsenzus s opozíciou. Namiesto toho si vystačila s väčšinou v Sejme, aby „pretlačila“ návrh zákona tak rýchlo, ako je to možné (návrh zákona bol predložený vládou do parlamentu 6. apríla a v tej

³²⁴ Journal of Laws 2020, item 433, as amended.

³²⁵ Journal of Laws 2020, item 491 as amended.

³²⁶ Introduction of epidemic state (stan epidemiczny). Polish National Agency for Academic Exchange. [online]. [cit. 19. septembra 2020]. Dostupné na: <<https://study.gov.pl/news/introduction-epidemic-state-stan-epidemiczny>>

³²⁷ URBANOVICS, A. – SASVÁRI, P. – TELEKI, B.: *Evaluation of the COVID-19 regulations in the Visegrad group*. In: *Transforming Government People Process and Policy*, 2021, Vol. 58, 3 s.

³²⁸ VASHCHANKA, V.: *Political manoeuvres and legal conundrums amid the COVID-19 pandemic: the 2020 presidential election in Poland, Case study*. 3 July 2020. International IDEA Supporting Democracy worldwide. [online]. [cit. 20. septembra 2020]. Dostupné na: <<https://www.idea.int/sites/default/files/political-manoevres-and-legal-conundrums-2020-presidential-election-poland.pdf>>

³²⁹ GUASTI, P.: *The Impact of the COVID-19 Pandemic in Central and Eastern Europe. Rise of Autocracy and Democratic Resilience*. In: *Democratic Theory*, Vol. 7, Issue 2, 2020, 54 s.

³³⁰ VASHCHANKA, V.: *Political manoeuvres and legal conundrums amid the COVID-19 pandemic: the 2020 presidential election in Poland, Case study*. 3 July 2020. International IDEA Supporting Democracy worldwide. [online]. [cit. 20. septembra 2020]. Dostupné na: <<https://www.idea.int/sites/default/files/political-manoevres-and-legal-conundrums-2020-presidential-election-poland.pdf>>

istý deň prebehli všetky tri čítania). Napokon, Zákon z 2. júna 2020 o špeciálnych pravidlách pre organizáciu všeobecných volieb Prezidenta Poľskej republiky nariadených v roku 2020 s možnosťou poštového hlasovania (ďalej aj ako „*Špeciálny Volebný Zákon*“) predstavil značný počet zmien pre uskutočnenie prezidentských volieb. Tieto zmeny odrážali okolnosti pandémie COVID-19 a zabezpečili kontinuitu volebného procesu po nemožnosti konať voľby 10. mája.³³¹

Prijatie zákona bolo široko kritizované či už v Poľsku alebo v zahraničí a to v rámci širokého spektra aspektov volieb, od všeobecnej roviny „*ohrozenia životov poľských občanov a podlomenia konceptu rovných, všeobecných, priamych a tajných volieb ako zakotvuje poľská ústava*“³³², vrátane kritiky parlamentnou opozíciou o „*hrubom porušení parlamentných pravidiel a ústavy*“³³³, cez spochybňovanie „*zákonosti príprav volieb*“ poľským Verejným ochrancom práv, až po obavy Spravodajcov Parlamentného zhromaždenia Rady Európy „*o narušení legitimacy volebného procesu a v dôsledku toho narušení legitimacy novozvoleného prezidenta bez ohľadu na výsledok*“ a napokon závery Organizácie pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe (OBSE) „*o porušení slobodných, spravodlivých volieb a zásad zákonosti a zásad právneho štátu*.“³³⁴

Akonáhle bol pravidelný priebeh volebného procesu narušený, stal sa náchylnejší na politické zásahy. Právne predpisy o hlasovaní vládnucej strany boli oportunistické a zle koncipované, čo ohrozovalo kvalitu a dôveryhodnosť volebného procesu a vytváralo skutočné riziko, že voľby a jej výsledky mohla časť voličov odmietnuť.³³⁵

³³¹ VASHCHANKA, V.: *Political manoeuvres and legal conundrums amid the COVID-19 pandemic: the 2020 presidential election in Poland, Case study*. 3 July 2020. International IDEA Supporting Democracy worldwide. [online]. [cit. 20. septembra 2020]. Dostupné na: <<https://www.idea.int/sites/default/files/political-manoevres-and-legal-conundrums-2020-presidential-election-poland.pdf>>

³³² STEFANOVSKA, V.: *Divergences from the separation of powers in times of emergency with special emphasis to the Republic of North Macedonia*. In: *Journal of Liberty and International Affairs*, Vol. 6, No. 3, 2021, 56 s.

³³³ MURPHY, J.: *Parliaments and Crisis: Challenges and Innovations, Parliamentary Primer No. 1*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2020. [online]. [cit. 20. septembra 2020]. Dostupné na: <<https://www.idea.int/publications/catalogue/parliaments-and-crisis-challenges-and-innovations>>

³³⁴ Opinion on the draft Act on special rules for conducting the general election of the President of the Republic of Poland ordered in 2020 (Senate paper No. 99), 27 April 2020. Organization for Security and Co-operation in Europe. [online]. [cit. 20. septembra 2020]. Dostupné na: <<https://www.osce.org/files/f/documents/d/3/450856.pdf>>

³³⁵ VASHCHANKA, V.: *Political manoeuvres and legal conundrums amid the COVID-19 pandemic: the 2020 presidential election in Poland, Case study*. 3 July 2020. International IDEA Supporting Democracy worldwide. [online]. [cit. 20. septembra 2020]. Dostupné na:

II. Kríza demokracie – fungovanie národných parlamentov v európskom priestore v čase krízy?

Ústavná teória považuje **parlamenty** za základné a najdôležitejšie inštitúcie v štáte, od postavenia ktorých sú odvodené viaceré ďalšie orgány verejnej moci. Predstavujú hlavný legitimačný prvok, ktorý sprostredkúva vôľu občanov na správe vecí verejných prostredníctvom priamo delegovaných zástupcov. Ich právomoc a pôsobnosť vyjadruje verejný záujem najvyššej právnej relevancie.³³⁶ Parlamenty sú kľúčovou demokratickou inštitúciou zastupujúcou občanov v celom politickom cykle; pri vytváraní legislatívnych pravidiel, ktorými sa riadi spoločnosť, pri zabezpečovaní efektívnej a spravodlivej implementácie zákonných programov vládou, pri hlasovaní o použití zdrojov daňových poplatníkov na platby za vládne služby a pri zabezpečovaní, aby v každej fáze bolo počuť rôzne názory občanov. V čase krízy musia parlamenty vykonávať rovnaké funkcie, ale rýchlejšie a za často nepriaznivých okolností.³³⁷ Prax je však v čase núdzového stavu odlišná; v čase núdze bola parlamentná kontrola, vo väčšine členských štátov, **obmedzená** z dôvodu použitia výnimočných výkonných právomocí. Parlamenty boli v niektorých členských štátoch odsunuté, zohrávali len vedľajšiu úlohu, čo vládam umožnilo rýchlo zavádzať núdzové opatrenia bez dostatočnej kontroly.³³⁸

Benátska komisia vo svojej Predbežnej správe o opatreniach prijatých v členských štátoch Európskej únie v dôsledku krízy COVID-19 a ich vplyv na demokraciu, právny štát a základné práva z 8. októbra 2020 CDK(2020)018 (ďalej aj „Predbežná správa Benátskej komisie“) identifikovala **3 rôzne kategórie fungovania parlamentu počas stavu núdze**:

1. **Úplne** zastavenie činnosti parlamentu a odovzdanie takmer všetkej moci vláde (Cyprus, Česká republika, Maďarsko, Spojené kráľovstvo)

<<https://www.idea.int/sites/default/files/political-manoevres-and-legal-conundrums-2020-presidential-election-poland.pdf>>

³³⁶ GIBA, M. a kolektív: *Ústavné právo*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2019. 181 s.

³³⁷ MURPHY, J.: *Parliaments and Crisis: Challenges and Innovations, Parliamentary Primer No. 1*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2020. [online]. [cit. 20. septembra 2020]. Dostupné na: <<https://www.idea.int/publications/catalogue/parliaments-and-crisis-challenges-and-innovations>>

³³⁸ Návrhu uznesenia o vplyve opatrení súvisiacich s pandémiou COVID-19 na demokraciu, právny štát a základné práva (2020/2790(RSP)) z 4.11.2020. [online]. [cit. 20. septembra 2020].

Dostupné na:< https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2020-0343_SK.html>

2. **Dočasné** pozastavenie bežných (legislatívnych) činností a limitácia jeho funkcie na dohliadanie na núdzový stav a schvaľovanie/validácia núdzových právnych predpisov (Bulharsko, Grécko). Niektoré parlamenty zredukovali svoje hlavné poslanie zákonodarného zboru ako „fóra“ (Fínsko, Taliansko, Španielsko) na vytvorenie osobitných parlamentných výborov, ktoré sa osobitne zameriavajú na požadovanie informácií od vlád a dohľad nad nimi, pokiaľ ide o núdzové opatrenia (Belgicko).³³⁹ V niektorých krajinách prijímali vlády dekréty bez účasti parlamentu; v Taliansku bola reakcia na koronavírus sprevádzaná významným používaním vládných právnych nástrojov vo forme zákonných dekrétov, dekrétov predsedu vlády a ministerských nariadení. Čiastočne iná situácia nastala v Španielsku, v ktorom síce rokovania parlamentu pokračovali s minimálnou účasťou poslancov v priestoroch parlamentu (avšak s využitím systému elektronického hlasovania na diaľku), Dolná komora mala dôležitú úlohu pri kontrole opatrení prijatých vládou pri šírení koronavírusu.³⁴⁰
3. **Zachovanie** základných demokratických funkcií pri zachovaní svojich bežných činností, avšak pri zmene niektorých svojich postupov (Rakúsko, Chorvátsko, Dánsko, Estónsko, Francúzsko, Írsko, Lotyšsko, Litva, Luxembursko, Malta, Holandsko, Portugalsko, Rumunsko, Slovinsko, Slovensko, Švédsko)

Z toho dôvodu vyvstáva dôležitá otázka: nemali by núdzové situácie a reakcie byť „doménou“ parlamentov? Benátska komisia zastáva názor, že **parlament by mal byť centrom politického života krajiny**. Na udržanie tohto štatútu parlamentu a lepších záruk demokracie a právneho štátu v prípade núdzovej situácie musia byť zavedené potrebné nástroje a mechanizmy, ktoré zabezpečia (i) ústrednú úlohu parlamentov v núdzových situáciách, najmä ich úlohu pri monitorovaní a kontrole situácie na vnútroštátnej úrovni, (ii) následné parlamentné schválenie všetkých právnych aktov vydaných výkonnou moc v prípade, ak došlo k prenosu legislatívnych právomocí na výkonnú moc a zánik ich účinkov, ak

³³⁹ Núdzový stav v reakcii na krízu koronavírusu: situácia v niektorých členských štátoch – Ústavný súd Odbor zahraničných vzťahov a protokolu, jún 2020. [online]. [cit. 20. septembra 2020]. Dostupné na: <<https://www.ustavnysud.sk/documents/10182/132068014/Analyza+EU+k+nudzovemu+stavu+I.pdf/1cce8786-0ba8-4e8c-9ac9-1f7a46a0fcad>>

³⁴⁰ Núdzový stav v reakcii na krízu koronavírusu: situácia v niektorých členských štátoch – Ústavný súd Odbor zahraničných vzťahov a protokolu, jún 2020. [online]. [cit. 20. septembra 2020]. Dostupné na: <<https://www.ustavnysud.sk/documents/10182/132068014/Analyza+EU+k+nudzovemu+stavu+I.pdf/1cce8786-0ba8-4e8c-9ac9-1f7a46a0fcad>>

sa takéto schválenie nezaistí do určitého času, (iii) účinná parlamentná a súdna kontrola (interná a externá) pri vyhlásení, či možnom predĺžení núdzového stavu a pri aktivovaní/uskutočňovaní mimoriadnych exekutívnych právomoci, (iv) uskutočnenie parlamentných plenárnych zasadnutí a nie dočasného zastupovania svojich poslancov alebo obmedzovania ich účasti atď. Benátska komisia zároveň pripomína, že kríza COVID-19 by sa nemala využívať ako príležitosť na zvýšenie právomoci vlád na úkor parlamentov a v žiadnom prípade nie natrvalo.

ZÁVER

Pandémia COVID-19 spôsobila stav núdze v celom európskom priestore a hlboko zasiahla jej obyvateľov najmä tým, že vlády (v priebehu všetkých 3 vln) prijímajú mnohé reštriktívne opatrenia na riešenie prudkého nárastu prípadov, vrátane obmedzenia pohybu, hygienických opatrení, používanie rúšok, obmedzení na verejných podujatiach a pod. Na boj proti pandémie sú potrebné také núdzové opatrenia, ktoré sú v súlade so zásadami právneho štátu, základnými právami a s demokratickou zodpovednosťou a ktoré by mali byť základným kameňom všetkého úsilia o kontrolu šírenia ochorenia COVID-19. Jednomyseľnosť, s akou demokratické režimy po údere COVID-19 vkĺzli do **výkonnej politiky**, naznačuje, že existuje určitý hrubý konsenzus alebo zdravý rozum v prospech tohto spôsobu núdzovej demokracie – pokiaľ existuje prísľub alebo záruka „návratu k normality“, dočasné pozastavenie mnohých demokratických aktivít je prijateľné, keď čelíme katastrofálnej, smrteľnej hrozbe.³⁴¹ Takýmto spôsobom možno načrtnúť „ideálny“ model demokratického fungovania núdzových stavov.

Pochopiť demokraciu v čase pandémie však nie je jednoduchá úloha; ide viac než o vzťahy medzi parlamentami a vládami na národnej úrovni – je to reťaz interakcie, ktorá prebieha z každodennej demokracie z lokálnej úrovne až po medzinárodne vzťahy medzi štátmi.³⁴² Príkladom môže byť aj syntéza ústavných poznatkov zo skúsenosti Maďarska a Poľska s bojom proti negatívnym následkom koronavírusu. Základné závery z vykonanej analýzy oboch štátov možno zhrnúť nasledovne v jednotlivých bodoch, ktoré sa prelínajú a navzájom spolu súvisia:

- naštrbený stav demokracie a právneho štátu ešte v období pred pandemiou COVID-19, čo negatívne predznamenovalo a ovplyvnilo výkon moci v čase pandémie

³⁴¹ AFSABI A. and others: *Democracy in a Global Emergency Five Lessons from the COVID-19 Pandemic*. In: *Democratic Theory* 2020, Vol. 7, Issue 2, 14 s.

³⁴² AFSABI A. and others: *Democracy in a Global Emergency Five Lessons from the COVID-19 Pandemic*. In: *Democratic Theory* 2020, Vol. 7, Issue 2, 15 s.

- silný populistický vplyv najsilnejšej politickej strany (FIDESZ, Právo a Spravodlivosť) vo všetkých sférach riadenia pandémie bez výraznejšej participácie parlamentnej opozície
- hľadanie alternatívnych spôsobov upevňovania moci, prípadne účelové obchádzanie ústavnej regulácie núdzových stavov (Poľsko v súvislosti s možnosťou vykonať prezidentské voľby).
- prijímanie zákonov na posilnenie pozície v čase pandémie (v Maďarsku aj v čase po pandémii) prostredníctvom parlamentnej väčšiny v parlamente

Pandémia COVID-19 v plnej sile ukázala krehkosť demokratického zriadenia a ľahký príklon k autokratickému spôsobu vládnutia. Predmetná oblasť týkajúca sa ochrany demokratického zriadenia v čase núdze si nepochybne zaslúži širšiu pozornosť v oblasti domácej a zahraničnej právnej vedy, špeciálne v tých krajinách, v ktorých demokracia „pokrivkáva“. Formulácia námetov na demokratické fungovanie štátu právnou vedou v atmosfére pandémie, je príležitosťou na jej posilnenie v teórii aj praxi.

Zoznam použitej literatúry

1. AFSAHI A. and others: *Democracy in a Global Emergency Five Lessons from the COVID-19 Pandemic*. In: *Democratic Theory* 2020, Vol. 7, Issue 2.
2. ANDROUTSOPOULOS, G.: *The Right of Religious Freedom in Light of the Coronavirus Pandemic: The Greek Case*. In: *Laws*, 2021, Vol. 10., Issued 1.
3. ANDRUSZ, K.: *Newly declared states of emergency must include a time limit and parliamentary oversight, OSCE human rights head says*. 30 March 2020. Organization for Security and Co-operation in Europe. [online]. [cit. 15. septembra 2020]. Dostupné na: <https://www.osce.org/odihr/449311>.
4. ANGELIS, G. – OLIVEIRA, E.: *COVID-19 and „the state of exception“: assessing institutional resilience in consolidated democracies – a comparative analysis of Italy and Portugal*. In: *Democratization*, 2021.
5. APERIO BELLA, F. – LAURI, C. – CAPRA, G.: *The Role of COVID-19 Soft Law Measures in Italy: Much Ado about Nothing?* In: *The European Journal of Risk Regulation*. Published online by Cambridge University Press: 09 February 2021.
6. BAUMGARDNER, P.: *Immunizing the Flock: How the Pandemic Court Rewrote Religious Freedom*. In: *Laws* 2021, Vol. 10., Issued 1.

7. BJORNSKOV, C. – VOIGT, S.: *This time is different? – on the use of emergency measures during the corona pandemic*. In: ILE Working Paper Series, No. 36, University of Hamburg, Institute of Law and Economics (ILE), Hamburg.
8. BURKLE F. M.: *Declining Public Health Protection within Autocratic Regimes: Impact on Global Public Health Security, Infectious Disease Outbreaks, Epidemics and Pandemics*. In: *Prehospital Disaster Medicine* 2020, Vol. 35, No. 3.
9. BUŠTÍKOVÁ, L. – BABOŠ, P.: *Best in Covid: Populists in the Time of Pandemic*. In: *Politics and Governance* 2020, Vol. 8, Issue 4.
10. COLVILLE, R.: *Priest briefing note on Hungary*. 27 March 2020. United Nations Human Rights Office of the High Commissioner. [online]. [cit. 15. septembra 2020]. Dostupné na: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?LangID=E&NewsID=25750>.
11. ČAMBÁLIKOVÁ, M.: *COVID-19 a jeho vplyv na prácu, sociálne práva a sociálne istoty*. In: *Aktuálne výzvy pre sociálne zabezpečenie v súčasnom období*. Bratislava: Ústav štátu a práva Slovenskej akadémie vied, 2020.
12. DOMIN, M.: *Volby v čase pandémie (ústavnoprávny pohľad)*. In: *Comenius* [elektronický dokument]. - č. marec (2020), s. [1-13] [online].
13. DOMIN, M.: *Izolácia v domácom prostredí a výkon volebného práva*. In: *Comenius* [elektronický dokument]. - júl (2020), s. [1-10] [online].
14. DOMIN, M.: *Čo robiť so zhromaždením konaným v rozpore s podmienkami núdzového stavu?* In: *Comenius* [elektronický dokument]. - október (2020), s. [1-13] [online].
15. DRGONEC, J.: *Podmienky a právny účinok vyhlásenia núdzového stavu*. In: *Justičná revue: časopis pre právnu prax*, roč. 64, č. 1. 2012.
16. ENGLER, S. and others: *Democracy in times of pandemic: explaining the variation of COVID-19 policies across European democracies*. In: *West European Politics* 2021, Vol. 44, no. 5-6.
17. FASII, B. – LEVYTSKYI, A. – SAVYTSKYI, A.: *The Right to Housing: During and After the Covid – 19 Pandemic*. In: *Ius Humani. Law Journal*, 2021, Vol. 10, Issued 1.
18. FLINDERS, M.: *Democracy and the Politics of Coronavirus: Trust, Blame and Understanding*. In: *Parliamentary Affairs* (2021) 74.
19. GIBA, M. a kolektív: *Ústavné právo*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2019.
20. GORODOVENKO, V. – BONAR, O. – UDOVYKA, L.: *Justice in the Covid-19 Era Through the prism of judicial power*. In: *Ius Humani-Revista De Derecho*, 2021, Vo. 10, Issue 1.

21. GUAISTI, P.: *The Impact of the COVID-19 Pandemic in Central and Eastern Europe. Rise of Autocracy and Democratic Resilience*. In: *Democratic Theory*, Vol. 7, Issue 2, 2020.
22. HILL, QCM.: *Coronavirus and the Curtailment of Religious Liberty*. In: *Laws* 2020, Vol. 9., Issued 4.
23. KAPLINA, O. – SHARENKO, S.: *Access to Justice in Ukrainian Criminal Proceedings During the Covid-19 Outbreak*. In: *Access to Justice in Eastern Europe*, 2020, Vol. 2, Issued 3.
24. KHAKEE, A.: *Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe*. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Policy Paper – No. 30, 2009.
25. KLIMOVSKÝ, D. – NEMEC, J.: *The Impact of the COVID-19 Pandemic and Responses from Various Policy Actors in the Czech Republic and Slovakia in 2020: An Introduction to a Special Issue*. In: *Scientific Papers of the University of Pardubice* 2021, 29 (1).
26. KONG, J.: *Safeguarding the Free Exercise of Religion during the COVID-19 Pandemic*. In: *Forham Law Review*, Vol. 89, Issue 4.
27. MAY, JR. – DALY, E.: *Dignity Rights for a pandemic*. In: *Law Culture and the Humanities: Legality and Dignity*, 2020.
28. MARTÍNEZ-TORRÓN, J.: *COVID-19 and Religious Freedom: Some Comparative Perspectives*. In: *Laws* 2021, Vol. 10., Issued 2.
29. MADERA, A.: *The Implications of the COVID-19 Pandemic on Religious Exercise*. In: *Laws*, 2021, Vol. 10., Issued 2.
30. MURPHY, J.: *Parliaments and Crisis: Challenges and Innovations, Parliamentary Primer No. 1*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2020. [online]. [cit. 10. septembra 2020]. Dostupné na: <https://www.idea.int/publications/catalogue/parliaments-and-crisis-challenges-and-innovations>
31. NEMEC, J. – DRECHSLER, W. – HAJNAL, G.: *Public Policy during COVID-19: Challenges for Public Administration and Policy Research in Central and Eastern Europe*. In: *Journal of Public Administration and Policy*, Vol. XIII, No. 2, 2020/2021.
32. OROSZ, L. – SVÁK, J. – BALOG, G.: *Základy teórie konštitucionalizmu*. Bratislava: EUROKÓDEX, s. r. o., 2021.
33. PEJČINOVIC BURIC, M.: *Secretary General writes to Viktor Orbán regarding COVID-19 state of emergency in Hungary*. 24 March 2020. Council of Europe. [online]. [cit. 15. septembra 2020]. Dostupné na: <https://www.coe.int/en/web/portal/-/secretary-general-writes-to-viktor-orban-regarding-covid-19-state-of-emergency-in-hungary>.

34. PETROV, J.: *The COVID-19 emergency in the age of executive aggrandizement: what role for legislative and judicial checks?* In: Theory and practice of legislation 2020, vol. 8, 1-2.
35. POMERANZ, J., L. – SHWID, A., R.: *Governmental actions to address COVID-19 misinformation.* In: Journal of Public Health Policy, 2021.
36. RICHTER, A.: *Balancing protection of public health and freedom of information in time of COVID-19.* In: Journal of digital and policy 2021, vol. 12, No. 1.
37. SANTOS, JLG. and others: *Collision of Fundamental Rights and the Right to Health Access During the Novel Coronavirus Pandemic.* In: Public Health Policy, January 2021, Vol. 8.
38. SIMUNEK, M. – SMUTNY, Z. – DOLEZEL, M.: *The Impact of the COVID-19 Movement Restrictions on the Road Traffic in the Czech Republic during the State of Emergency.* In: Journal of Advanced Transportation. vol. 2021.
39. STEFANOVSKA, V.: *Divergences from the separation of powers in times of emergency with special emphasis to the Republic of North Macedonia.* In: Journal of Liberty and International Affairs, Vol. 6, No. 3, 2021.
40. SVÁK, J. – BALOG, B.: *Ústavnosť mimoriadnych zákonov pre boj s Covid-19.* In: VEČERA, M. – SOBEK, T. – TVRDÍKOVÁ, L. – HAPLA M. (eds.). Weyrovy dny právni teórie 2020. Brno: Masarykova univerzita, 2020.
41. THOMSON, S. – IP, E. C.: *COVID-19 emergency measures and the impending authoritarian pandemic.* In: Journal of Law and the Biosciences, 2020. Volume 7, Issue 1.
42. TSOURDI, E. – VAVOULA, N.: *Killing me Softly? Scrutinizing the Role of Soft Law in Greece's Response to COVID-19.*, FERNANDEZ-BERMEJO, DU.: *Soft Law Governance in Times of Coronavirus in Spain.* ALL In: European Journal of Risk Regulation, 2021, Vol 12, Special Issue 1, 93-110 s., 55-76 s.
43. URBANOVICS, A. – SASVÁRI, P. – TELEKI, B.: *Evaluation of the COVID-19 regulations in the Visegrad group.* In: Transforming Government People Process and Policy, 2021, Vol. 58.
44. VASHCHANKA, V.: *Political manoeuvres and legal conundrums amid the COVID-19 pandemic: the 2020 presidential election in Poland, Case study.* 3 July 2020. International IDEA Supporting Democracy worldwide. [online]. [cit. 20. septembra 2020]. Dostupné na: <<https://www.idea.int/sites/default/files/political-manoevres-and-legal-conundrums-2020-presidential-election-poland.pdf>>

45. WOJTAS, K. – WALECKA, K.: *The Pandemic of COVID-19 – A Catalyst for Changes in the Countries of East Central Europe*. In: Online Journal Modelling the New Europe, No. 34/2020.
46. ZOLKA, V. and others: *The Impact of the Pandemic Covid-19 on the Human Rights to Freedom of Movement*. In: European Journal of Sustainable Development, 2021, Vol. 10, Issued 1, 367 – 388 s.

Internetové zdroje

1. Act of 5 December 2008 on preventing and combating infections and infectious diseases in humans. ISAP- Internetowy System Aktów Prawnych.
<<http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20082341570/U/D20081570Lj.pdf>>
2. Introduction of epidemic state (stan epidemiczny). Polish National Agency for Academic Exchange. Dostupné na:
<<https://study.gov.pl/news/introduction-epidemic-state-stan-epidemiczny>>
3. Návrh uznesenia o vplyve opatrení súvisiacich s pandémiou COVID-19 na demokraciu, právny štát a základné práva (2020/2790(RSP)) z 4.11.2020. Dostupné na:
<https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2020-0343_SK.html>
4. Núdzový stav v reakcii na krízu koronavírusu: situácia v niektorých členských štátoch – Ústavný súd Odbor zahraničných vzťahov a protokolu, jún 2020. Dostupné na:
<<https://www.ustavnysud.sk/documents/10182/132068014/Analyza+E+U+k+nudzovemu+stavu+I.pdf/1cce8786-0ba8-4e8c-9ac9-1f7a46a0fcad>>
5. Núdzový stav v reakcii na krízu koronavírusu: situácia v niektorých členských štátoch – Ústavný súd Odbor zahraničných vzťahov a protokolu, jún 2020. Dostupné na:
<<https://www.ustavnysud.sk/documents/10182/132068014/Analyza+E+U+k+nudzovemu+stavu+I.pdf/1cce8786-0ba8-4e8c-9ac9-1f7a46a0fcad>>
6. Opinion on the draft Act on special rules for conducting the general election of the President of the Republic of Poland ordered in 2020 (Senate paper No. 99), 27 April 2020. Organization for Security and Co-operation in Europe.
Dostupné na:
<<https://www.osce.org/files/f/documents/d/3/450856.pdf>>

7. 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 (CDL-AD (2020)018), 8. október 2020. Ústavný súd Slovenskej republiky. Dostupné na: https://www.ustavnysud.sk/documents/10182/42829548/CDL-AD%282020%29018_opatrenia+po%C4%8Das+COVID19.pdf/7b2537f9-b799-415e-b3a5-e94db2cb65c8
8. Proclamation of the Speaker of the Sejm of the Republic of the Poland of 15 September 2017 on the publication of the uniform text of the act on the state of natural disaster. ISAP- Internetowy System Aktów Prawnych. Dostupné na: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20020620558/U/D20020558Lj.pdf>
9. Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis – A toolkit for member states 7 April 2020. Information Documents SG/Inf (2020)11. Council of Europe. Dostupné na: <https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-respecting-democracy-rule-of-law-and-human-rights-in-th/16809e1f40>
10. Respect for democracy, human rights and the rule of law during states of emergency – Reflections (CDL-PI (2020)005rev.), 26 May 2020. Council of Europe. Dostupné na: <https://rm.coe.int/respect-for-democracy-hu-man-rights-and-rule-of-law-during-states-of-e/16809e82c0>.
11. Statement by Belgium, Bulgaria, Cyprus, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, the Netherlands, Portugal, Romania, Spain, Sweden of 1 April 2020. Government of the Netherlands. Dostupné na: <https://www.government.nl/documents/diplomatic-statements/2020/04/01/statement-by-belgium-denmarkfinland-france-germany-greece-ireland-italy-luxembourg-the-netherlands-portugal-spain-sweden>
12. Súhrn Stanovísk a Správ Benátskej Komisie k núdzovému stavu CDL-PI (2020)003, 16. apríl 2020. Ústavný súd Slovenskej republiky. Dostupné na: https://www.ustavnysud.sk/documents/10182/42829548/Suhrn+stanovisk+Benatskej+komisie+k+nudzovemu+stavu_final.pdf/b5dca577-b19d-4d94-a005-0aeea881823d
13. The impact of COVID-19 measures on democracy, the rule of law and fundamental rights (2020/2790(RSP)) z 4.11.2020. European Parliament. Dostupné na: [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2020/2790\(RSP\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2020/2790(RSP))

14. The Constitution of the Republic of Poland of 2nd April 1997. Sejm of the Republic of Poland. Dostupné na: <<https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>>

Kontaktné údaje:

JUDr. Simona Farkašová, PhD.

simona.farkasova@upjs.sk

UPJŠ – Právnická fakulta

Kováčska 26

040 75 Košice

Slovenská republika

Náboženská sloboda a obmedzenia počas pandémie COVID-19

Religious freedom and restrictions during the COVID-19 pandemic

JUDr. JCLic. Tomáš Majerčák, PhD.
Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach

Abstrakt

Pandémia COVID-19 bola poznačená obmedzením niektorých ľudských práv a slobôd. V príspevku sa venujem obmedzeniu náboženskej slobody. Či je možné obmedziť náboženskú slobodu, ak áno, tak aké podmienky musia byť splnené. Či počas pandémie COVID-19 došlo k obmedzeniu náboženskej slobody. Ak došlo k obmedzeniu, či boli splnené formálne a materiálne podmienky, teda či k obmedzeniu došlo v súlade s čl. 24 ods. 4 Ústavy, a zároveň v súlade s Dohovorom o ochrane základných ľudských práv a slobôd.

Abstract

The COVID-19 pandemic has been marked by the restriction of some human rights and freedoms. In the article, I deal with the restriction of religious freedom. Is it possible to restrict religious freedom, and if so, what conditions must be met. Whether there was a restriction on religious freedom during the COVID-19 pandemic. If there was a restriction, whether the formal and material conditions were met, i.e. whether the restriction occurred in accordance with Article 24, Paragraph 4 of the Constitution of the Slovak Republic, and at the same time in accordance with the Convention on the Protection of Fundamental Human Rights and Freedoms.

Kľúčové slová:

Náboženská sloboda, obmedzenia základných ľudských práv, základné ľudské práva

Key words

Religious freedom, restrictions on fundamental human rights, fundamental human rights

Úvod

Pandémia COVID-19 sa bezprostredne dotkla obmedzení základných práv a slobôd nevynímajúc ani náboženskú slobodu, teda obmedzenia „**slobody**“

myslenia, svedomia, náboženského vyznania a viery“, samozrejme nie v celom rozsahu. Sloboda myslenia, svedomia, náboženského vyznania a viery je garantovaná v čl. 24 Ústavy Slovenskej Republiky č. 460/1992 Zb. (ďalej len „Ústava SR“) aj v čl. 9 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd³⁴³, (ďalej len „Dohovor“). Napriek garantovaniu tohto práva ústavou a medzinárodnou zmluvou došlo k jeho obmedzeniu. Cieľom tohto článku je analyzovať, či je možné obmedziť slobodu myslenia, svedomia, náboženského vyznania a viery, a ak áno, tak vzniká otázka - aké podmienky musia byť splnené, a v akom rozsahu? V súlade so sledovaným cieľom príspevku som tento rozdelil do štyroch častí. V prvej riešim otázku spočívajúcu v tom, čo je obsahom náboženskej slobody. Je to veľmi dôležité pre komplexne pochopenie problému. V druhej časti sa zaoberám otázkou obmedzenia, teda či je možné obmedziť, za akých podmienok a v akom rozsahu. V tretej časti analyzujem, či došlo k obmedzeniu náboženskej slobody v Slovenskej republike v súvislosti s pandémiou COVID 19, či obmedzenie bolo v súlade s Ústavou SR a Dohovorom.

1. Obsah náboženskej slobody

Ústava SR upravuje tri okruhy tejto slobody:

1. sloboda vyznania,
2. prejavy náboženskej slobody - právo verejne prejavovať svoje zmýšľanie,
3. samospráva vnútorných záležitostí cirkvi.

Ad) 1 Sloboda vyznania, je to vnútorné fórum každej fyzickej osoby, ktoré zahŕňa právo náboženského vyznania, možnosť zmeniť náboženské vyznanie alebo vieru, alebo právo byť bez náboženského vyznania³⁴⁴. Každý sa môže sám a slobodne rozhodnúť či bude veriť alebo bude bez vyznania. Ak sa slobodne rozhodne veriť, tak slobodne si môže vybrať vierovyznanie. **Vierovyznanie je vnútorné presvedčenie človeka.** Sloboda spočíva v tom, že to svoje vnútorné presvedčenie, vierovyznanie, môže každý jednotliviec aj navonok vyznať bez toho, aby bol za to sankcionovaný, teda slobodne sa prihlási k svojmu vyznaniu, náboženstvu. K vierovyznaniu nemôže byť nikto donútený orgánmi verejnej moci, ani štátnymi orgánmi, ani nadriadenými v práci³⁴⁵. K vierovyznaniu, teda k vnútornému

³⁴³ OZNÁMENIE Federálneho ministerstva zahraničných vecí č. 209/1992 Zb.

³⁴⁴ Viac pozri SVAK, J.: Národné systémy ochrany ľudských práv. III. Zväzok. Ochrana súkromia a majetk. I. vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer SR s.r.o., 2021, s. 421-474.

³⁴⁵ Pozri rozhodnutie ESLP Buscarini a ďalší proti San Marínu z 18. februára 1999, č. 24645/94.

presvedčeníu, ani nemožno nikoho donútiť, nedá sa to. Ak je niekto donútený k tomu, aby navonok niečo vyznal, alebo aby deklaroval vierovyznanie, tak je to v rozpore s náboženskou slobodou.

Viera je teda jedinečný, neopakovateľný vzťah jednotlivca, človeka s Bohom³⁴⁶. Vnútorné presvedčenie, **viera, ovplyvňuje život človeka**, jeho správanie, jeho konanie, jeho rozhodovanie. Hovoríme tomu - život podľa viery. Viera ovplyvňuje aj psychické zdravie človeka, ktoré je úzko prepojené aj s fyzickým zdravím. Čo sa týka psychického zdravia a fyzického zdravia, tak tieto veľmi súvisí so sviatosťou zmierenia, kde jednotlivec zažíva odpustenie, zmierenie a Božiu lásku. Odpustenie v sviatosti zmierenia, je to v sfére duchovného života. Sviatostný život jednotlivca je veľmi prepojený s psychikou človeka aj s jeho psychickým zdravím. Viera dáva nádej. Sviatosti sú posilnením na ceste života, pri prekonávaní ťažkostí, sú posilnením nádeje³⁴⁷. Nádej pomáha pri prekonávaní ťažkostí, chorôb, pandémie. Pre kresťanský život sviatosti sú neodmysliteľnou súčasťou života. Práve sviatostný život je prameňom sily, nádeje a lásky.

Ad 2) Čo sa týka **prejavov náboženského vyznania**, tak podľa Ústavy SR, každý má právo slobodne prejavovať svoje náboženstvo alebo vieru buď **sám**, buď spoločne **s inými**, **súkromne** alebo **verejne**, bohoslužbou, náboženskými úkonmi, zachovávaním obradov alebo zúčastňovať sa na jeho vyučovaní.

Okrem Ústavy SR je náboženská sloboda garantovaná v čl. 9 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Rozsah ochrany podľa Ústavy SR a Dohovoru je v podstate rovnaký. Každý má právo zúčastňovať sa bohoslužieb, náboženských úkonov, pristupovať k sviatostiam podľa náboženskej príslušnosti.

Prejavy náboženského vyznania môžu byť vonkajšie (verejné), a vnútorné (súkromné). **Vonkajším prejavom náboženského vyznania** môže byť napríklad modlitba na verejných miestach, účasť na náboženských obradoch, nosenie náboženských symbolov.

³⁴⁶ „Viera je predovšetkým osobným primknutím sa človeka k Bohu; súčasne neoddeliteľne je slobodným súhlasom s celou pravdou, ktorú Boh zjavil. Keďže kresťanská viera je osobným primknutím sa k Bohu a súhlasom s pravdou, ktorú zjavil, líši sa od viery v človeka. Je dobré a správne úplne dôverovať Bohu a bezvýhradne veriť tomu, čo povedal. Bolo by však márne a pomýlené vložiť takúto vieru do nejakého tvora. „, bod 150 Katechizmus katolíckej cirkvi, [Dokumenty Katolíckej Cirkvi - FRAMESET \(kbs.sk\)](http://Dokumenty%20Katolíckej%20Cirkvi%20-%20FRAMESET%20(kbs.sk))

³⁴⁷ „Eucharistické slávenie je konanie samého Krista a Cirkvi, v ktorej Kristus Pán službou kňaza obetuje seba samého, podstatne prítomného pod spôsobmi chleba a vína Bohu Otcovi a dáva sa ako duchovný pokrm veriacim, zapojeným do jeho obetovania“ kan. 899 §1 CIC 83.

Vnútrotným alebo súkromným prejavom náboženskej slobody môže byť modlitba v súkromí, alebo náboženské obrady v súkromí. Modlitba môže byť súkromná, keď sa človek modlí v súkromí, napríklad doma. Môže byť verejná, keď sa človek modlí napríklad na bohoslužbách. Môže sa modliť sám alebo v spoločenstve. **Sviatosti sa vysluhujú na bohoslužbách, ktoré sú verejné, môžu byť aj v súkromných obydlíach.** Práve pri verejných bohoslužbách sa človek stretáva s Bohom, prijíma ho do svojho života a do svojho srdca. Je to spojenie človeka s Bohom, čo je najdôležitejšie v našom živote³⁴⁸.

Ad 3) Právo cirkvi a náboženských spoločnosti spravovať vlastné záležitosti. *Cirkvi a náboženské spoločnosti spravujú svoje záležitosti samy, najmä zriaďujú svoje orgány, ustanovujú svojich duchovných, zabezpečujú vyučovanie náboženstva a zakladajú rehoľné a iné cirkevné inštitúcie nezávisle od štátnych orgánov.* Dotýka sa to všetkých vnútrotných predpisov cirkvi³⁴⁹. **Štát, ani nikto iný nemôže cirkvám zasahovať do organizačnej štruktúry, do vnútrotných predpisov, do liturgických predpisov.** V období totality štát chcel mať pod kontrolou organizačnú štruktúru cirkvi, preto do tohto procesu zasahoval, napríklad chcel mať vplyv pri menovaní biskupov, dával súhlas na pastoračiu kňazom, ale takýto postup štátu je v rozpore s náboženskou slobodou. Zasahoval nie len do organizačnej štruktúry, ale napr. zrušil gréckokatolícku cirkev, alebo rehoľné inštitúcie.

2. Možnosti obmedzenia

Ústava SR aj Dohovor pripúšťajú možnosti obmedzenia vonkajších prejavov náboženskej slobody. Podľa Ústavy SR a Dohovoru, **možno obmedziť iba vonkajšie prejavy náboženskej slobody.**

Nemožno obmedziť slobodu vyznania. Nie je možné obmedziť slobodu veriť, teda nie je možné obmedziť náboženské vyznanie, nedá sa to. Navonok môžeme iba niekoho donútiť, aby navonok niečo urobil, teda aby slovne, znakom alebo iným prejavom zaprel svoju vieru, ale takéto

³⁴⁸ „Kristova prítomnosť v liturgii. Na uskutočňovanie takého veľkého diela je Kristus stále prítomný vo svojej Cirkvi, najmä v liturgických úkonoch. Prítomný je v obete svätej omše jednak v osobe služobníka, lebo „teraz službou kňazov prináša obeť ten istý, ktorý vtedy obetoval seba samého na kríži“, 20 no predovšetkým je prítomný pod eucharistickými spôsobmi. Svojou mocou je prítomný vo sviatostiach, takže keď niekto krstí, krstí sám Kristus. 21 Prítomný je vo svojom slove, lebo to on sám hovorí, keď sa v Cirkvi číta Sväté písmo. Napokon, keď sa Cirkev modlí a spieva, je prítomný ten, ktorý prisľúbil: „Kde sú dvaja alebo traja zhromaždení v mojom mene, tam som ja medzi nimi“ (Mt 18, 20). ... Preto každé liturgické slávenie, ako dielo Krista Kňaza a jeho tela, ktorým je Cirkev, je nanajvýš posvätnou činnosťou, ktorej účinnosti sa ani významom, ani stupňom nevyrovná nijaká iná činnosť Cirkvi.“ Bod 7. SACROSANCTUM CONCILIIUM KONŠTITÚCIA O posvätných liturgiách, [Katolícka cirkev na Slovensku \(kbs.sk\)](http://www.kbs.sk)

³⁴⁹ Napríklad Codex iuris canonici z roku 1983. Liturgické predpisy.

konanie by bolo v rozpore s čl. 24 Ústavy SR a s čl. 9 Dohovoru. Aj keď niekoho štát donúti navonok zaprieť svoju vieru, náboženské presvedčenie, predsa len nedokáže a ani nie je možné, aby štát alebo ktokoľvek iný donútil fyzickú osobu prestať veriť, alebo aby sa stal veriacim, aby zmenil svoje zmýšľanie a presvedčenie.

Štát nemôže obmedziť súkromné, neverejné prejavy náboženskej slobody. Nie je možné obmedziť, aby sa človek modlil doma, alebo kdekoľvek kde sa nachádza. Nie je možné obmedziť žiť podľa evanjelia (napr. milovať aj nepriateľov, odpúšťať, byť trpezlivý, rozhodovať spravodlivo nie podľa známosti alebo korupčne, žiť podľa svojho najlepšieho svedomia a vedomia, tak ako to vyplýva z náboženského presvedčenia.) **Vnútorne prejavy vyznania nie je možné obmedziť.**

Dohovor a Ústava SR však pripúšťajú možnosti obmedzenia vonkajších prejavov náboženskej slobody a vnútorných záležitosti cirkvi. Podľa Dohovoru platí, že **„Sloboda prejavovať náboženské vyznanie a presvedčenie môže podliehať len obmedzeniam, ktoré sú ustanovené zákonmi a ktoré sú nevyhnutné v demokratickej spoločnosti v záujme verejnej bezpečnosti, ochrany verejného poriadku, zdravia alebo morálky alebo ochrany práv a slobôd iných.** Ústava SR hovorí **„Podmienky výkonu práv podľa odsekov 1 až 3 možno obmedziť iba zákonom, ak ide o opatrenie nevyhnutné v demokratickej spoločnosti na ochranu verejného poriadku, zdravia a mravnosti alebo práv a slobôd iných.“**

Z uvedeného vyplýva, že:

1. **Podmienky obmedzenia výkonu prejavov náboženského vyznania je možné iba zákonom. Prvou podmienkou je zákon, teda k obmedzeniu prejavov náboženského vyznania možno pristúpiť iba formou zákona, nie uznesením vlády ani nariadením vlády, ale ani vyhláškou alebo opatrením Úradu verejného zdravotníctva SR. Na tomto mieste je potrebné aj zdôrazniť, že Ústavný zákon č. 227/2002 o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu, nepripúšťa možnosť obmedzenia vonkajších prejavoch náboženskej slobody.**
2. **Druhou podmienkou je nevyhnutnosť obmedzení v demokratickej spoločnosti. To znamená, že niet iného spôsobu prostriedku, cesty, ako dosiahnuť ochranu zdravia, mravnosti alebo práv a slobôd iných. Ak je možné dosiahnuť sledovaný cieľ iným spôsobom, tak nemožno obmedziť prejavy náboženskej slobody.**
3. **Treťou podmienkou podľa Dohovoru je ochrana „verejnej bezpečnosti, ochrana verejného poriadku, zdravia alebo morálky (mravnosť) alebo ochrany práv a slobôd iných“, teda legitímne sledovaný cieľ.**

Európsky súd pre ľudské práva ale aj Ústavný súd Slovenskej republiky pri skúmaní či došlo k obmedzovaniu základných práv a slobôd v súlade

s Ústavou SR alebo Dohovorom používajú test proporcionality. V súlade s judikatúrou a samotným obsahom Ústavy SR je potrebné skúmať:

- Formu obmedzenia – zákon,
- Sledovaný cieľ obmedzením náboženskej slobody, teda čo sa chce dosiahnuť obmedzením,
- Nevyhnutnosť obmedzenia, teda sledovaný cieľ nie je možné dosiahnuť iná.

4. Obmedzenia počas COVID -19

1. Prvýkrát v súvislosti s ochorením COVID-19 vyhlásila Vláda Slovenskej republiky núdzový stav dňa 15. marca 2020³⁵⁰, ktorý začal dňa 16. marca a bol ukončený uplynutím dňa 13. júna 2020³⁵¹.
2. Druhýkrát bol vyhlásený núdzový stav dňa 30. septembra 2020, ktorý začal od dňa 01. októbra 2020³⁵², ukončený bol uplynutím 14. mája 2021³⁵³.
3. Tretíkrát bol Vyhlásený núdzový stav dňa 24. novembra 2021 od dňa 25. novembra 2021³⁵⁴, ukončený bol uplynutím dňa 22. februára 2022.

Čo sa týka náboženskej slobody tak je potrebné uviesť, že k explicitnému vyjadreniu, teda žeby bolo priamo uvedené, že sa zakazujú verejné bohoslužby nedošlo ani v Uznesení Vlády SR ani vo vyhláske Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky. Napriek tomu, že to nie je explicitne vyjadrené, tak zákaz verejných bohoslužieb bol obsiahnutý v rámci zákazu organizovania hromadných podujatí zhromažďovania, alebo v rámci zákazu vychádzania.

Prvýkrát k zákazu verejných bohoslužieb **došlo dňa 10. marca 2020, teda ešte pred vyhlásením núdzového stavu a predtým, ako bola vyhlásená svetová pandémia ochorenia COVID-19, ktorá bola vyhlásená až 11.**

³⁵⁰ Uznesenie vlády SR č. 114 z 15. marca 2020 publikované v zbierke zákonov č. 45/2020 Z.z., k návrhu na vyhlásenie núdzového stavu podľa čl. 5 ústavného zákona č. 227/2002 Z.z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov, na uloženie pracovnej povinnosti na zabezpečenie výkonu zdravotnej starostlivosti a zakázanie uplatňovania práva na štrajk niektorým pracovníkom.

³⁵¹ Uznesenie vlády SR č. 366 zo dňa 10.06.2020, publikované v Zbierke zákonov č. 147/2020.

³⁵² uznesenie vlády SR č. 587 zo dňa 30.09.2020, publikované v Zbierke zákonov č. 268/2020

³⁵³ uznesenie vlády SR č. 260 zo dňa 14.05.2021, publikované v Zbierke zákonov č. 175/2021

³⁵⁴ uznesenie vlády SR č. 695 zo dňa 24.11.2021, publikované v Zbierke zákonov č. 428/2021

marca 2020³⁵⁵, a predtým, ako bola vyhlásená mimoriadna situácia³⁵⁶. „Predseda vlády SR Peter Pellegrini dnes Konferencii biskupov Slovenska (ďalej aj ako „KBS“) telefonicky oznámil rozhodnutie, že s platnosťou od 10. marca do 23. marca 2020 sa nesmú na území Slovenska sláviť verejné bohoslužby“³⁵⁷. Je zaujímavé, že Konferencia biskupov Slovenska vychádzala z telefonického rozhovoru s predsedom vlády a nie z rozhodnutia Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky. Je potrebné uviesť, že Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky vydal dňa 09. marca 2020 verejnú vyhlášku, ktorou sa oznamuje vydanie **rozhodnutia o nariadení opatrenia pri ohrození verejného zdravia** podľa ust. § 48 ods. 4 písm. d) zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov³⁵⁸. Týmto rozhodnutím Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky podľa ust. § 48 ods. 4 písm. d) zákona č. 355/2007 Z. z. všetkým fyzickým osobám, fyzickým osobám – podnikateľom a právnickým osobám zakázal organizovať a usporadúvať **hromadné podujatia športovej, kultúrnej, spoločenskej či inej povahy**. Termín: od 10. marca 2020 do 23. marca 2020 a zároveň podľa ust. § 55 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. vylúčil odkladný účinok odvolania proti tomuto rozhodnutiu, „*nakoľko to vyžaduje naliehavý všeobecný záujem na ochranu verejného zdravia ľudí*“.

Uvedené budí dojem, že dňa 10. marca 2020 došlo k obmedzeniu náboženskej slobody rozhodnutím predsedu vlády Petra Pellegriniho, a to telefonickým oznámením KBS, aj keď tu už bola vyhláška s rozhodnutím Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky. Z uvedeného vyplýva, že rozhodnutie o zákaze organizovať a usporadúvať **hromadné podujatia športovej, kultúrnej, spoločenskej či inej povahy** vydal Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky, ale v spolupráci s vládou.

Zákaz hromadných podujatí bol predĺžený 23. marca 2020 opatrením Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky SR, a to do odvolania, teda na neurčito³⁵⁹. Tento zákaz, čo sa týka verejných bohoslužieb, bol zrušený dňa 06. mája 2020, opatrením Úradu

³⁵⁵ [Petícia_c_2_2021.pdf \(uvzsr.sk\)](#) s. 11

³⁵⁶ Mimoriadna situácia bola vyhlásená uznesením vlády SR č. 111, z 11.03.2020

³⁵⁷ [Stanovisko KBS k zákazu verejného slávania bohoslužieb \(tkkbs.sk\)](#)

³⁵⁸ [Microsoft Word - Rozhodnutie zakaz hromadneho podujatia verejna vyhlaska09_03.doc \(uvzsr.sk\)](#)

³⁵⁹ Opatrenie Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky pri ohrození verejného zdravia zo dňa 23.3.2020, číslo: OLP1273t12020, [olp-2731-2020 opatrenie uvz sr zakaz hromadnych podujati od 24.03.2020.pdf \(ruvzca.sk\)](#)

verejného zdravotníctva Slovenskej republiky zo dňa 05. mája 2020, číslo OLP/3796/2020³⁶⁰.

K opätovnému zákazu verejných bohoslužieb došlo uznesením vlády SR s účinnosťou od 13. októbra 2020 v rámci vyhláseného núdzového stavu podľa čl. 5 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov, schváleného uznesením vlády SR č. 587 z 30. septembra 2020, **uplatňovanie práva pokojne sa zhromažďovať v počte nad 6 osôb, okrem osôb žijúcich v jednej domácnosti sa zakazuje**, podľa čl. 5 ods. 3 písm. h) ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov.

Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky SR dňa 14. októbra 2020 vydal **opatrenie**, ktorým s účinnosťou od 15. októbra 2020 do odvolania sa podľa § 48 ods. 4 písm. d) zákona č. 355/2007 Z. z. všetkým fyzickým osobám, fyzickým osobám – podnikateľom a právnickým osobám **zakázal usporadúvať hromadné podujatia športovej, kultúrnej, zábavnej, spoločenskej či inej povahy v jednom okamihu v počte nad 6 osôb. Zákaz sa vzťahoval aj na bohoslužby**³⁶¹.

Tento zákaz platil až do 01. apríla 2021. Na stránke KBS, bola zverejnená dňa 31. marca 2021 správa, že: Kostoly bude možné od štvrtka **1. apríla 2021** navštíviť „za účelom *individuálnej duchovnej starostlivosti*.“ Rozhodla o tom dnes vláda. Schválila návrh podpredsedu vlády SR a ministetra financií povereného riadením ministerstva zdravotníctva Eduarda Hegera. Túto výnimku zo zákazu vychádzania prijala po rokovaní ministra Eduarda Hegera s predsedom KBS Mons. Stanislavom Zvolenským.

„Sme radi, že sa vláda rozhodla legálne garantovať aspoň možnosť individuálnej pastorácie. Z rozhodnutia vyplýva, že cesta do a z kostola dostala výnimku zo zákazu vychádzania. Kto bude chcieť, môže sa aspoň súkromne pomodliť v kostole, za dodržania platných hygienických predpisov. Doteraz sa, žiaľ, opakovane stávalo, že polícia kostoly zatvárala. Veríme, že po tomto uvoľnení príde čoskoro aj k uvoľneniu zákazu verejných bohoslužieb. Zvažovaná možnosť slávenia v exteriéri je pravdaže lepšia než úplný zákaz,“ zareagoval na rozhodnutie vlády hovorca KBS Martin

³⁶⁰ „S účinnosťou od 06. mája 2020 od 6:00 hod. do odvolania sa tento zákaz nevzťahuje na výkon bohoslužieb, prvého svätého prijímania, sviatosti birmovania a sobášneho obradu, vrátane civilného obradu pri dodržaní nasledovných podmienok“ [Microsoft Word - final zmena opatrenia hromadne podujatia bohoslužby.doc \(ruvzca.sk\)](#)

³⁶¹ [Microsoft Word - final opatrenie prevadzky a HP 15 10.docx \(uvzsr.sk\)](#)

Kramara. Vláda SR rozhodla, že podmienky výkonu individuálnej duchovnej starostlivosti určí vo vyhláške hlavný hygienik SR.

V rámci zákazu vychádzania bol aj zákaz prejavovať svoju vieru, účasť na **súkromnej modlitbe v kostole** od 01. januára 2021 do 01. apríla 2021. Od 01. januára 2021 do 19. apríla 2021 bol **zákaz verejných bohoslužieb a vysluhovanie sviatosti**.

Ako je vyššie uvedené, zákaz verejných bohoslužieb, ale aj zákaz individuálnej duchovnej starostlivosti bol stanovený

- Vyhláškami Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky SR,
- Opatreniami Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky SR,
- Uznesením vlády SR.

Podľa môjho právneho názoru takéto obmedzenie, teda zákaz verejných bohoslužieb, alebo individuálnej pastoračnej starostlivosti bol v rozpore s čl. 24 ods. 4 Ústavy SR, teda v rozpore s podmienkami, ktoré sú uvedené vyššie, ale aj v rozpore so samotnou prirodzenosťou človeka. Tento právny názor vychádza z viacerých skutočností:

1. Nebola tu splnená prvá podmienka a to zákonnosť. Podľa Ústavy SR, čl. 24 ods. 1, k obmedzeniu môže dôjsť jedine zákonom. V tomto smere Ústava SR je jednoznačná, iba zákonom. Nie na základe zákona, teda žiadne opatrenie alebo vyhláška Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky, ani uznesenie vlády.

Podmienka zákonnosti je preto, aby nedošlo k zneužitiu tohto obmedzenia, aby nedošlo k popretiu samotnej podstaty tejto slobody. Táto formálna podmienka nebola splnená.

2. Druhá podmienka nevyhnutnosť obmedzenia. *To znamená, že niet iného spôsobu prostriedku, cesty, ako dosiahnuť cieľ, a to ochranu zdravia, mravnosti alebo práv a slobôd iných.*

Čo sa týka druhej podmienky - nevyhnutnosť. Tak je potrebné poukázať na to, že **absolútny zákaz verejných bohoslužieb, nehovoriac o individuálnej pastoračnej starostlivosti nemá opodstatnenie**. Bohoslužba, či pastoračná starostlivosť nie je kultúrnym podujatím. Nedá sa, a nemôže sa porovnávať bohoslužba so športovým podujatím, divadelným predstavením, kinom či iným kultúrnym vyžitím. Prijímanie sviatosti, je pre veriaceho človeka veľmi dôležité a nenahradiťné³⁶².

³⁶² „Najvznešenejšou sviatosťou je najsvätejšia Eucharistia, v ktorej je prítomný sám Kristus Pán, obetuje sa a je prijímaný a ktorou Cirkev ustavične žije a rastie. Eucharistická obeta, pamiatka smrti a zmŕtvychvstania Pána, v ktorej obeta kríža neprestajne pretrváva, je vrcholom a prameňom celého kultu a kresťanského života, ňou sa naznačuje a uskutočňuje jednota Božieho ľudu a dovršuje budovanie Kristovho tela.“ Kan. 897 CIC

V úvode príspevku som opísal čo je to viera, a to práve kvôli pochopeniu, čo sa vlastne zakázalo³⁶³. **Bohoslužba v živote človeka je niečo tak významné, dôležité a zároveň vznešené, že zasiahnuť do tohto možno iba v krajnom prípade.** Možno je to ťažko pochopiteľné pre tých, ktorí sú neveriaci, alebo ľahostajní vo viere.

Otázka, či bolo možné dosiahnuť cieľ iným opatrením, iným spôsobom než len úplným zákazom bohoslužieb, či zákazom individuálnej starostlivosť. Cieľom bola ochrana života a zdravia ľudí.

Už 10. marca 2020 bol zákaz bohoslužieb, napriek tomu, že v SR boli ochorenia na COVID-19 ojedinele, a ešte nebola vyhlásená ani pandémia. Úplným zákazom bohoslužieb v tomto období a v takomto rozsahu (úplný zákaz) došlo k porušeniu čl. 24 ods. 4 Ústavy SR.

Podľa môjho názoru, úplný zákaz bohoslužieb pre verejnosť, teda pre veriacich bol nepochopiteľný a neopodstatnený. Sledovaný cieľ sa mohol dosiahnuť aj inými prostriedkami:

1. Verejné bohoslužby neboli nikdy zakázané v žiadnom susednom štáte, ani v ČR, Poľsku, Maďarsku, Nemecku, teda aj v týchto štátoch cieľ vedeli dosiahnuť iným spôsobom.
2. Vzhľadom na to, akým spôsobom sa vírus šíril bolo možné **stanoviť iné obmedzenia, napríklad odstúp medzi veriacim, alebo naplnenie chrámu do určitej kapacity**³⁶⁴.
3. **Zodpovednosť veriacich**, ak je osoba pozitívna, alebo v karanténe z dôvodu, že bola v styku s pozitívnou osobou, tak ostane doma. Taktiež ostane doma, ak má respiračné ochorenie a nie je v karanténe. Práve viera učí ľudí zodpovednosti voči sebe aj iným. Štát, orgány verejnej moci sa nemôžu správať ako feudál, ktorý nariaďuje podriadeným, čo kedy majú robiť.
4. Veriaci si mohli robiť AG testy, ak boli negatívni, a cítili sa zdravo, tak spokojne mohli mať účasť na bohoslužbách.

Na tomto mieste je potrebné uviesť, že účasť na bohoslužbách a na sviatostnom živote je dobrovoľná a slobodná, človek sa samostatne rozhoduje, či pôjde, kam pôjde a kedy pôjde. Ak sa človek obáva ochorenia, tak zotrvá vo svojom príbytku. Ak sa človek predsa len rozhodne, že pôjde na bohoslužby, tak berie do úvahy aj to riziko, že sa môže nakaziť v prostriedkoch verejnej dopravy, alebo kdekoľvek inde.

³⁶³ Je to nepochopiteľné, že to urobili „kresťanský“ politici a možno aj s „požehnaním“ niektorých cirkevných predstaviteľov.

³⁶⁴ V tejto súvislosti chcem poukázať, podľa môjho názoru na obmedzenie, ktoré taktiež bolo a to 6 osôb, alebo 40 osôb, a nie od veľkosti chrámu alebo priestoru, kde sa veriaci stretávajú.

Bohoslužby boli zakázané, ale ľudia sa stretávali v práci, v autobusoch, vlakoch, v obchodoch, na uliciach, v prírode a na iných miestach, kde sa ochorenie COVID-19 sa šírilo.

Ak sú iné možnosti a miernejšie prostriedky ako dosiahnuť sledovaný cieľ, tak sa musia využiť najprv tieto prostriedky, a orgány štátnej moci takýto postup musia rešpektovať, v opačnom prípade je to totalitný režim. **Ak štátne orgány nebudú rešpektovať podmienku nevyhnutnosti, tak dochádza k zneužívaniu štátnej moci³⁶⁵. Politici zistili, ako môžu manipulovať s verejnou mienkou, ako môžu zneužiť štátnu moc vo svoj prospech.**

Čo sa týka tretej podmienky, a to ochrany zdravia, samozrejme, táto podmienka je prepojená s podmienkou nevyhnutnosti. Je nutné skúmať, či nebolo možné ochrániť život a zdravie iným spôsobom. Obmedzenia mali byť za účelom ochrany života a zdravia, **ale často sa hovorilo o tom, aby neskolaboval zdravotný systém, nakoľko ochorenie COVID-19 nie je smrteľné ochorenie³⁶⁶**, aj keď v niektorých prípadoch v spojení s inými ochoreniami mohlo byť príčinou smrti. Ak cieľom obmedzenia mala byť ochrana života a zdravia, tak ochrana a obmedzenia mali smerovať k cieľovým skupinám, a to chorým pre ktorých by bolo ochorenie COVID-19 veľmi nebezpečné. Ak cieľom ochrany malo byť, aby neskolaboval zdravotný systém, tak obmedzenia mali smerovať týmto smerom. Na tomto mieste je potrebné zistiť, či bolo možné iným spôsobom preventívne sa chrániť proti chorobe COVID-19, alebo, či bolo možné iným spôsobom postupovať aj pri liečbe, než to riešila vláda SR³⁶⁷. Nie je správne, ak vláda SR, ani verejné médiá, predovšetkým rozhlas a televízia, nedávali priestor na diskusiu, čo sa týka odborných diskusií vedcov z oblasti práva a medicíny. Postup počas COVID 19 vlády a médií bol ako za čias totality, kde iný názor nebol prípustný³⁶⁸.

Demokracia je sloboda nie len zvoliť zástupcov, ale sa aj slobodne rozhodovať a niesť za svoje rozhodnutie zodpovednosť.

³⁶⁵ Počas pandémie COVID 19 sme zistili, ako veľmi ľahko a jednoducho môže štátna moc zneužiť svoje postavenie, svojmu moc obmedziť akékoľvek ľudské práva a slobody, bez akejkoľvek logiky.

³⁶⁶ Smrteľné v tom, že dá sa z neho vyliečiť. Na COVID 19 zomrelo menej ľudí než na kardiovaskulárne ochorenie.

³⁶⁷ Nastala doba, ktorá nepripúšťala iný názor. Zakázalo sa vedecky pracovať, lebo ak ste dospeli na základe podkladov k iným záverom než prezentoval vláda a médiá, tak ste boli antivaxer, alebo označený za poburovača. [\(1\) HOVORME SPOLU III - 16.6.2022 | 19:00 - 22:30 - YouTube](#)

³⁶⁸ Prijímané opatrenia, podľa môjho názoru často boli nelogické, neopodstatnené. Jedno až do očí bijúce účasť na pohrebe, krstinách iba 6 ľudí, bez ohľadu na veľkosť kostola.

Pre účasť na bohoslužbách so svätým otcom – pápežom Františekom bola podmienkou vakcína proti ochoreniu COVID-19. **Návšteva svätého otca padla vhod vláde SR, ako donútiť veriacich, aby sa dali zaočkovať.** Ak vláda SR uvádza, že to nie je pravda, tak existujú pochybnosti o pravdivosti takejto informácie. Vláda SR uviedla, že organizátor KBS zaviedol takéto podmienky týkajúce sa zaočkovania proti ochoreniu COVID-19 a naopak, KBS uviedla, že takéto podmienky ohľadom zaočkovania sa zaviedla vláda SR³⁶⁹. Vzniká otázka, ktorý orgán uvádza pravdivé skutočnosti?

Domnievam sa, že „nezaočkovaný“ nie je ekvivalentom „chorého“ na ochorenie COVID-19. Čo sa týka samotného očkovania a nutnosti obmedzenia náboženskej slobody, je potrebné uviesť, že už nie je žiadnou tajnosťou, že **očkovanie nie je ochrana pred nákazou**, teda samotné očkovanie neochráni pred nákazou ochorením COVID-19, a smrťou³⁷⁰, v prípade iných vážnych ochorení. Očkovanie nie je zárukou ochrany zaočkovaného ani pred prenosom choroby COVID-19 na iné osoby. Preto, ak niekto bol zaočkovaný, mohol byť dokonca prenášačom ochorenia COVID-19. Preto, ak bola stanovená vládou SR alebo Úradom verejného zdravotníctva SR, podmienka účasti na bohoslužbách očkovanie, **tak je potrebné povedať, že takáto podmienka a takéto obmedzenie nemá opodstatnenie**, je v rozpore s čl. 24 ods. 4 Ústavy SR³⁷¹.

Nemôže byť účasť na bohoslužbách podmieňovaná injekciami proti ochoreniu COVID – 19. Každý, kto je zdravý a netrpí infekčnou chorobou, tak má práva prejavovať a vyznávať svoju vieru, a to aj účasťou na bohoslužbách.

Kto stanovil obmedzenia náboženskej slobody, tak drastickým spôsobom ako to bolo počas pandémie COVID -19 na území SR **nepochopil, čo je to viera, nepochopil, čo je to Boží kult, nepochopil, čo je to vzťah človeka a Boha, dokonca nepochopil ani zmysel náboženstva a náboženskej slobody.** Počas pandémie COVID-19 štátna moc postupovala v otázke náboženskej slobody ako diktátor, dokonca možno konštatovať, že náboženská sloboda bola popretá.

Premiér Eduard Heger (OĽANO) potvrdil, že individuálna pastoračná činnosť zostane povolená, teda veriaci budú môcť ísť na sved' alebo na

³⁶⁹ Informácie od hovorca KBS, mailová komunikácia.

³⁷⁰ Podľa vyjadrení vlády SR očkovaný by mal mať miernejší priebeh ochorenia COVID 19.

³⁷¹ Je potrebné uviesť, že informácie, ktoré boli podávané vládou na príklad o tom, že pri určitom percente zaočkovaných sa vytvorí kolektívna imunita ukázali sa ako nepravdivé, a to v prípade Izraela, Islandu aj iných štátov, kde zaočkovanosť bola nad 90%. Jej preukázanie, že kolektívna imunita v tomto prípade nefunguje.

individuálne prijímanie³⁷². "*Taktiež bude možné organizovať online sväté omše,*" povedal predseda vlády s tým, že istý počet ľudí, ktorý bude na tento účel potrebný, bude taktiež povolený³⁷³. Takéto vyjadrenia ohľadne online svätých omší sú popretím podstaty náboženskej slobody. Je to obdobné, ako keby bolo povedané svadobčanom, že môže byť prítomní na svadbe, lebo svadby bude možné organizovať online. Alebo ako keby bolo povedané hladnému, že hostina bude organizovaná online, a ten sa môže dosýta najesť.

Záver

Vo výnimočných situáciách je možné obmedziť vonkajšie prejavy náboženskej slobody, ale musia byť splnené podmienky, a to a) iba zákonom, b) musí ísť o nevyhnutné opatrenie, teda ak sledovaný cieľ sa nedá dosiahnuť iným spôsobom, c) cieľ musí byť iba za účelom ochrany verejného poriadku, zdravia a mravnosti alebo práv a slobôd iných.

Z dôvodu ochorenia COVID-19 došlo k obmedzeniu náboženskej slobody. K obmedzeniu náboženskej slobody síce došlo, ale určite nie zákonom, iba opatrením alebo vyhláškou Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky, alebo uznesením vlády Slovenskej republiky. Podľa mojich záverov nebola dodržaná ani podmienka nevyhnutnosti, nakoľko sledovaný cieľ – vyhnúť sa skolabovaniu zdravotného systému, alebo ochrana zdravia iných osôb, bolo možné dosiahnuť jednoznačne aj iným spôsobom. Je veľmi diskutabilné, čo bolo prvoradým cieľom, či to skutočne bola ochrana života zdravia ľudí, resp. ochrana zdravotného systému.

Do budúcnosti je potrebné zákonom stanoviť, kedy je možné obmedziť náboženskú slobodu, teda za akých podmienok a v akom rozsahu.

Zoznam použitej literatúry

1. Codex iuris canonici z roku 1983
2. Katechizmus katolíckej cirkvi, [Dokumenty Katolíckej Cirkvi - FRAMESET \(kbs.sk\)](#)
3. SACROSANCTUM CONCILIIUM KONŠTITÚCIA O posvätnnej liturgii, [Katolícka cirkev na Slovensku \(kbs.sk\)](#)
4. SVAK,J.: Národné systémy ochrany ľudských práv. III.Zväzok. Ochrana súkromia a majetk. I. vydanie . Bratislava:Wolters Kluwer SR s.r.o., 2021

Kontakné údaje

JUDr. JČlic. Tomáš Majerčák, PhD.

³⁷² [HNOnline.sk - Biskupi reagujú na lockdown: Žiadajú čo najskôr odvolať zákaz verejných bohoslužieb](#)

³⁷³ [HNOnline.sk - Biskupi reagujú na lockdown: Žiadajú čo najskôr odvolať zákaz verejných bohoslužieb](#)

tomas.majercak@upjs.sk
UPJŠ – Právnická fakulta
Kováčska 26
040 75 Košice
Slovenská republika

ÚSTAVNÉ DNI

Základné práva a slobody a ich ochrana v núdzovom stave a iných osobitných právnych režimoch – X. ústavné dni

Vydavateľ: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Vydavateľstvo ŠafárikPress

Rok vydania: 2022

Náklad: 250

Rozsah strán: 230

Rozsah: 15,41 AH

Vydanie: prvé

Tlač: EQUILIBRIA, s. r. o.

Účelová publikácia, nepredajná.

ISSN- 2454-003X

ISBN 978-80-574-0125-4