

Právne reflexie na pandémiu na Slovensku

1. Úvod

V čase písania tohto príspevku Slovenská republika už viac ako druhý rok čelí náporu pandémie COVID-19, podobne ako iné krajiny sveta. Od roku 2020 kedy pandémia vypukla v plnej sile vírus niekoľkokrát zmutoval, prišiel v jednej silnej vlne a mutácii a o nejaký čas pomaly odišiel, aby sa opäť na to vrátil v inej mutácii a ešte s väčšou intenzitou šírenia. Každý európsky štát bol nútený na pandémiu zareagovať a Slovenská republika nie je výnimkou. Prvotný šok z pandémie, neskúsenosť s právnou odpoveďou na jej prítomnosť v štáte postupne vystriedal zvyk a adekvátne tomu sa mali/majú prispôbiť aj postupy najvyšších ústavných orgánov v štáte. Vláda Slovenskej republiky sa v začiatkoch pandémie pustila do boja s neznámym nepriateľom, čo však už v roku 2022 neplatí. V rámci boja proti pandémie sa začali prijímať rúzne kroky, ktoré mali predísť a minimalizovať vznik škôd v ekonomickej a hospodárskej oblasti štátu, ale rovnako mali poslúžiť na ochranu zdravia obyvateľov Slovenska. Po počiatočných zmätkoch, kedy naozaj nikto nevedel zodpovedne vyhodnotiť ako primerane a vhodne postupovať, by sa dalo od predstaviteľov štátu očakávať, že sa s pandemiou „zžili“ a prispôbili sa jej aj v oblasti prijímania adekvátnej právnej úpravy, protipandemických opatrení. V roku 2022 je na Slovensku cítiť veľké napätie medzi občanmi a predstaviteľmi štátnej moci, k čomu značným spôsobom prispievajú aj opatrenia prijímané v boji COVID-u 19, ktoré zasahujú do ľudských práv a slobôd občanov.

2. Pandémia ako dôvod núdzového stavu

Ako prvotnú reakciu na vznik pandémie možno vyhodnotiť vyhlásenie mimoriadnej situácie (od 12. marca 2020 so začiatkom o 6:00 hod. ráno prostredníctvom Uznesenia vlády SR č. 111/2020) a neskôr núdzového stavu v Slovenskej republike. Núdzový stav bol najprv vyhlásený od dňa 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 území okresov v územných obvodoch, v ktorých bol vyhlásený núdzový stav, a tiež zakázanie uplatňovania práva na štrajk niektorým pracovníkom.¹ Podľa počtu nakazených prvá vlna pandémie COVID-19 citeľne nezasiahla Slovensko, z tohto dôvodu sa následne uvoľnili opatrenia (núdzový stav skončil uplynutím 13. júna 2020)² až do skoršej jesene 2020. Epidemiologická situácia sa zdramatizovala na jeseň roku 2020, a preto slovenská vláda dňa 30. septembra 2020 prijala 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 (ďalej aj ako „ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu“) vyhlásila od 1. októbra 2020 núdzový stav na obdobie 45 dní na postihnutom území Slovenskej republiky. A vtedy sa to celé na Slovensku zrejme skutočne začalo. Za účelom ochrany a zachovania verejného zdravia sa začali prijímať obmedzenia, ktorými sa zasahovalo do základných práv a slobôd občanov.

Núdzový stav je taký typ krízovej situácie, ktorá predstavuje istým spôsobom odchýlenie od bežného fungovania spoločnosti a štátu. Vznik mimoriadnej situácie, ktorá si vyžiada vyhlásenie núdzového stavu v štáte so sebou prináša isté formy zásahov a obmedzení, ktoré sa dotýkajú orgánov štátnej moci a ich fungovania, ale tiež právneho postavenia jednotlivca a iných subjektov v spoločnosti. K mimoriadnym obmedzeniam základných práv a slobôd v núdzovom stave môže dôjsť, avšak nesmie to byť v takom rozsahu, že to bude narúšať základné princípy fungovania právneho štátu a do tej miery, že by dokonca nastalo bezprávie. Základné práva a slobody sú nevyhnutným základom ústavnoprávnej regulácie, tvoria takú ústavnú kategóriu, kde je presne určená možnosť, rozsah možného zásahu a obmedzenia do nich, či sú vymedzené povinnosti, ktoré

¹ Uznesenie vlády SR č. 114/2020 publikované pod č. 45/2020 Z. z.

² Uznesenie vlády SR č. 366/2020 publikované pod č. 147/2020 Z. z.

možno uložiť v takej krízovej situácii. Zásah do základných práv a slobôd v núdzovom stave, či mimoriadnej krízovej situácii všeobecne, musí mať ústavný charakter. Rovnako počas vyhláseného núdzového stavu, krízovej situácie, musia obmedzenia a zásahy do základných práv a slobôd rešpektovať aj medzinárodnoprávnu úpravu (osobitne je treba uviesť Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd), ktorú Slovenská republika ratifikovala a je ňou viazaná. Podľa Benátskej komisie právny štát musí spĺňať základné princípy ako zákonnosť, právna istota, predchádzanie zneužívaniu právomocí, rovnosť pred zákonom a nediskriminácia a prístup k spravodlivosti.³ Ak by orgány verejnej moci v rámci svojich postupov nerešpektovali uvedené princípy právneho štátu, konali bez základu v Ústave Slovenskej republiky publikovanej pod č. 460/1992 Zb. (ďalej aj ako „Ústava SR“) a mimo jej medzí, nastala by situácia kedy núdzový stav umožňuje porušovať či dokonca úplne eliminovať demokratický a právny základ štátu. V kontexte vyhláseného núdzového stavu možnosti obmedzenia základných práv a slobôd upravuje podľa čl. 51 ods. 2 Ústavy SR ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu (v čl. 5 ods. 3).⁴

Prvú väčšiu verejnú diskusiu vyvolala otázka ústavnosti vyhlásenia núdzového stavu s cieľom spomaliť šírenie pandémie podľa platnej ústavnoprávnej regulácie, ktoré skončilo na posúdenie Ústavným súdom SR. V rámci tohto konania sa posudzovala ústavná konformita uznesenia vlády Slovenskej republiky č. 587 z 30. septembra 2020 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 uverejneného v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 268/2020 Z. z. v súvislosti s vyhlásením núdzového stavu na zabezpečenie riešenia druhej vlny COVID-19. Ústavný súd SR sa v tejto súvislosti postavil do pozície, kedy by mal byť podozrievavý a pozorne by mal preveriť formálne náležitosti, prípadne dôvodnosť vyhlásenia núdzového stavu, prípadne či to predstavuje narušenie samotnej štruktúry slovenskej ústavnosti. V rámci výsledku súdneho prieskumu sa napokon vyjadril „Núdzový stav môže byť vyhlásený len za podmienky, že «došlo alebo bezprostredne hrozí, že dôjde k ohrozeniu života a zdravia osôb, a to aj v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie, ohrozením životného prostredia

³ Benátska komisia, CDL-AD(2016)007, Rule of Law Checklist, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-e) (navštívené dňa: 10.01.2022).

⁴ Článok 51 ods. 2 Ústavy SR: „Podmienky a rozsah obmedzenia základných práv a slobôd a rozsah povinností v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu ustanoví ústavný zákon.“

alebo s ohrozením značných majetkových hodnôt v dôsledku živeľnej pohromy, katastrofy, priemyselnej, dopravnej alebo inej prevádzkovej havárie» (čl. 5 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti štátu). Núdzový stav tak môže byť vyhlásený len na základe ústavným zákonom ustanovených dôvodov a posúdenie, či tieto dôvody nastali a či vyžadujú vyhlásenie núdzového stavu, vyžaduje tiež expertné, koncepčné a v konečnom dôsledku politické uváženie. Ústavný súd preto deklaruje, že vláda (ako vrcholný exekutívny orgán s rozsiahlymi, vecne súvisiacimi kompetenciami) je v lepšej pozícii posúdiť takéto okolnosti a za toto posúdenie a dôsledky svojho (pozitívneho, ale aj negatívneho) rozhodnutia o tom, či vyhlási núdzový stav, je demokraticky zodpovedná. Úlohou ústavného súdu pri vyhlásení núdzového stavu je v zásade posúdiť len základnú racionalitu širšieho skutkového základu a zistiť, či nejde o zjavne neprimeranú reakciu exekutívy.⁵ Možno len súhlasiť, že keďže núdzový stav by mal byť územne aj časovo obmedzený, vláda SR je orgán, ktorý dokáže najflexibilnejšie reagovať v takýchto prípadoch krízy. Pre odborný diskurz je dôležité vyjadrenie Ústavného súdu SR, kde sa akcentuje, že dôvod a účel núdzového stavu má byť prirodzene zistiteľný aj zo skutkového, spoločenského a právneho kontextu veci tak, aby bola vylúčená svojvôľa a aby bol dôvod objektívne poznateľný.⁶ Obmedzenia nastavené právnym poriadkom, ktoré určujú mantinely v rámci ktorých je možné núdzový stav vyhlásiť sú určené ako prostriedok garancie proti zneužitiu tohto režimu krízy a majú za cieľ obmedziť až redukovať zásah do základných práv a slobôd občanov. V dôsledku toho, bol preto dlhodobo nastavený model, kde sa nevyžadovala následná konzultácia, resp. odobrenie takejto skutočnosti zo strany poslancov ako zástupcov občanov. Etablovaný je však už spomenutý mechanizmus, že rozhodnutie o vyhlásení núdzového stavu možno podrobiť fakultatívnej kontrole ústavnosti vykonávanej Ústavným súdom SR.

Po upokojení verejnosti, že vyhlásenie núdzového stavu v Slovenskej republike bolo prvýkrát v súlade s ústavným poriadkom prišlo predĺženie núdzového stavu na celom území Slovenskej republiky o ďalších 40 dní, a to uznesením vlády Slovenskej republiky č. 160 zo 17. marca 2021 k návrhu na opakované predĺženie času trvania núdzového stavu podľa čl. 5 ods. 2 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov vyhláseného uznesením vlády Slovenskej republiky č. 587 z 30. septembra 2020 a na prijatie opatrení podľa čl. 5 ods. 4 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase

⁵ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 22/2020 zo 14.10.2020.

⁶ *Ibidem*.

vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov, uverejneného v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 104/2021 Z. z. V tomto prípade bolo dôvodom na podnet na ústavný prieskum najmä spôsob akým vláda prijala predĺženie času trvania núdzového stavu (bez predkladacej správy, dôvodovej správy alebo akéhokoľvek iného relevantného dokumentu argumentačne odôvodňujúceho nevyhnutnosť opakovaného predĺženia núdzového stavu), a fakt, že sa ním vytvoril právny predpoklad pre prijímanie protipandemických opatrení zasahujúcich do základných práv a slobôd jednotlivcov. Podľa argumentácie prezentovanej Ústavným súdom SR bol pri prieskume dôvodnosti a nevyhnutnosti predlžovania vyhláseného núdzového stavu prísnejší aj z dôvodu objektívneho faktu plynutia času, než je tomu pri prvotnom vyhlásení. Jeho rozhodovanie sa dominantne orientuje na ochranu základných práv a slobôd v predĺženom núdzovom stave. Ústavný súd opäť dospel k záveru, že predĺženie núdzového stavu je v súlade s ústavným poriadkom, i keď prísnosť pri posudzovaní bola podstatne determinovaná závažnosťou a povahou pretrvávajúcej hrozby. Východiskom pre tento záver prijatým v rámci ústavného prieskumu bol fakt, že dostatočným ústavno-právnym odôvodnením napadnutého uznesenia vlády je fakt, že Slovensko sa nachádza v pandemickej situácii, ktorá poslúžila ako informačný základ pre rozhodovanie vlády o opakovanom predĺžení núdzového stavu, cieľom je snaha ochrániť život a zdravie osôb, a bezpečnosť spoločnosti. Preto podľa názoru Ústavného súdu SR skutočnosť, že dôvod vyhlásenia núdzového stavu nie je v napadnutom uznesení vlády výslovne uvedený, jeho súlad s ústavou a ústavným zákonom neovplyvnila.

Slovenská prax sa stretla s využitím núdzového stavu v roku 2011⁷ a viackrát až v rokoch 2020–2021 v dôsledku pandémie. Opätovné využitie vyhlásenia núdzového stavu spojené s praktickým dôsledkom v podobe opakovanej žiadosti o kontrolu ústavnosti takehoto rozhodnutia si v závere roka 2020 vyžiadali revíziu ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu. Túto zmenu schválila Národná rada SR narýchlo v rámci skráteného legislatívneho konania ako ústavný zákon č. 414/2020 Z. z., ktorý nadobudol účinnosť 29. decembra 2020. Podmienky za akých sa tak stalo možno označiť ako za minimálne nevhodné a nedôstojné. Existujúci mechanizmus vyhlásenia núdzového stavu sa tak doplnil o nový prvok demokratickej

⁷ Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 752 z 28.11.2011 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, uverejneného v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 421/2011.

a politickej legitímácie vládneho rozhodnutia v podobe procesu vyslovenia súhlasu Národnej rady SR s predĺžením núdzového stavu.⁸

Doplnenie tzv. ústavnej poistky súvisí s európskym štandardom, kde sa akcentuje efektívna (parlamentná a súdna) kontrola nad vyhlásením aj možným predĺžením núdzového stavu na jednej strane a aktiváciou a aplikáciou núdzových právomocí na druhej strane. Avšak zdôrazňuje sa aj, že ak mimoriadny stav vyhlási exekutíva, jej rozhodnutie by malo podliehať okamžitému schváleniu parlamentom a opatrenia by nemali nadobudnú platnosť pred schválením parlamentom. Ak je potrebné okamžité nadobudnutie účinnosti bez súhlasu parlamentu, „vyhlásenie by sa malo okamžite predložiť parlamentu, ktorý ho môže zrušiť.“ Cieľom má byť vytvorenie takého stavu v štáte, kedy by parlament mal mať právomoc v pravidelných intervaloch kontrolovať núdzový stav a podľa potreby ho suspendovať. Okrem toho *post hoc* všeobecná zodpovednosť parlamentu je založená na možnosti preskúmať a viesť vyšetrovanie, čo je mimoriadne dôležité pre vyhodnotenie správania a postupov vlády.⁹

Doplnená ústavná poistka v podobe dodatočného súhlasu parlamentu s vyhlásením núdzového stavu zatiaľ v slovenskej praxi našla svoje uplatnenie. Potvrďuje to súhlas vyjadrený s opätovným predĺžovaním núdzového stavu prvý raz vyhláseného z dôvodu ohrozenia života a zdravia osôb v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie, schváleným

⁸ Novelizované znenie čl. 5 odseky 1 a 2 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu tak znie: „(1) Núdzový stav môže vláda vyhlásiť len za podmienky, že došlo alebo bezprostredne hrozí, že dôjde k ohrozeniu života a zdravia osôb, a to aj v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie, k ohrozeniu životného prostredia alebo k ohrozeniu značných majetkových hodnôt v dôsledku živej pohromy, katastrofy, priemyselnej, dopravnej alebo inej prevádzkovej havárie; núdzový stav možno vyhlásiť len na postihnutom alebo na bezprostredne ohrozenom území, ktorým môže byť aj celé územie Slovenskej republiky.

(2) Núdzový stav možno vyhlásiť v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas, 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 predĺžiť najviac o ďalších 40 dní, a to aj opakovane. S predĺžením núdzového stavu podľa druhej vety 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 podľa tretej vety 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.“

⁹ 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. 9, <http://www.assembly.coe.int/LifeRay/JUR/Pdf/TextesProvisaires/2020/20200702-COVIDImpact-EN.pdf> (navštívené dňa: 10.01.2022).

uznesením vlády Slovenskej republiky z 29. decembra 2020 č. 807. Súhlas s predĺžovaním vyhláseného núdzového stavu bol schválený uznesením vlády Slovenskej republiky č. 519 z 12. januára 2021, publikovaný v Zbierke zákonov pod č. 4/2021, ďalej uznesením vlády Slovenskej republiky č. 607 z 26. februára 2021, publikovaný v Zbierke zákonov pod č. 92/2021, a uznesením vlády Slovenskej republiky č. 696 z 1. apríla 2021, publikovaný v Zbierke zákonov pod č. 123/2021. Predĺžovaný núdzový stav na Slovensku sa skončil uplynutím 14. mája 2021.¹⁰

3. Právny štát a dopad jeho protipandemických právnych reflexií

Pandémia a s ňou súvisiaca kríza verejného zdravia vytvorila obrovskú výzvu pre oblasť rešpektovania základných práv a slobôd v právnom štáte. Počas núdzového stavu došlo k zásahom do základných práv a slobôd zaručených ústavnou a medzinárodnou ľudsko-právnou úpravou. V záujme ochrany verejného zdravia sa zasiahlo najčastejšie do slobody pohybu a pobytu, práva na súkromný a rodinný život, práva pokojne sa zhromažďovať, práva na vzdelanie, slobody náboženského vyznania a viery, práva na súdnu a inú právnu ochranu, práva na štrajk a iných. Pri obmedzeniach základných práv a slobôd by mali byť sledované a zachované tri základné atribúty: nevyhnutnosť, dočasnosť a proporcionalita. Ide o základné kritéria určené Benátskou komisiou v snahe pri miere zásahu, či obmedzenia základných práv a slobôd reflektovať na pandemický a s tým spojený spoločenský vývoj, ktorého charakter a závažnosť sa modifikuje pod vplyvom plynúceho času. Môže však nastať taká situácia, kedy sa okolnosti vedúce k vyhláseniu núdzového stavu výrazne nezmenia počas takéhoto trvania kritickéj situácie, a je možné vyžadovať dlhodobejšiu zmenu platného právneho rámca a rozdelenie právomocí v rámci štátu. V takom prípade platia dva hlavné princípy – princíp nadobudnutých práv a princíp vzájomnej kontroly a vyváženia medzi zložkami moci. Vo svojej predbežnej správe Benátska komisia zdôraznila (27. bod predbežnej správy), že princíp vzájomnej kontroly a vyváženia medzi zložkami moci vyžaduje, aby boli rozdielne zložky moci v štáte vybavené rôznymi právomocami,

¹⁰ Pozn. autorky: V čase odovzdania príspevku bol v Slovenskej republike vyhlásený núdzový stav uznesením vlády Slovenskej republiky č. 695 z 24.11.2021, publikovaným v Zbierke zákonov pod č. 428/2021, a to od 25.11.2021 na obdobie 90 dní na celom území Slovenskej republiky.

aby žiadna z nich nemala monopol na štátnu moc a aby sa mohli navzájom kontrolovať. Pri uskutočňovaní dlhodobějších zmien musia štáty zabezpečiť, aby zmeny v rozdelení právomocí nezasahovali do deľby moci a ich vzájomnej kontroly.¹¹

Všeobecne akceptovaná obava z rýchlo sa šíriaceho vírusu predstavuje v prípade COVID-19 doposiaľ v slovenských pomeroch nevídanú hrozbu pre život, zdravie a bezpečnosť ľudí, a tiež ohrozenie ekonomickej a hospodárskej stability. Obmedzovanie základných práv sa v takýchto kritických podmienkach javí ako nevyhnutnosť. Väčšina zo zásahov do základných práv sa javí byť legitímna vzhľadom na existujúce ohrozenie verejného zdravia a bezpečnosti. Avšak objavujú sa aj pochybnosti, či uskutočnené a umožnené zásahy do základných práv sú primerané čo do ich povahy, rozsahu alebo trvania. Vznikli aj pochybnosti, či takéto zásahy nemôžu byť hrozbou pre základné demokratické procesy (napr. ako parlamentná kontrola, súdny dohľad, sloboda prejavu a sloboda médií). Ale je tu aj riziko, že COVID-19 bude mať aj po ústupe pandémie naďalej škodlivé dôsledky pre ľudské práva a právny štát. Toto riziko treba predvídať a odvrátiť, ak je ambícia štátu rešpektovať európske normy a zachovať demokratický spôsob života.¹²

576 Manažovanie pandemickej krízy v štáte, vedenie spoločnosti, tak aby utrpela v dôsledku krízy čo najmenšie straty viedlo k prijímaniu rôznorodých rozhodnutí, protipandemických reštrikcií, kde vzniklo riziko, že nie vždy musia byť adekvátne vo vzťahu k situácii, ktorú majú pomôcť regulovať. Mali by sa prijímať len také opatrenia, ktoré sú nevyhnutné na to, aby štát mohol prekonať kritickú situáciu. Všeobecným účelom núdzových opatrení je pomôcť štátu prekonať núdzový stav ako krízu a vrátiť sa k „normálu“. Dĺžka trvania zavedenia takýchto opatrení by mala byť naviazaná na určité časové obdobie trvania kritickej situácie. Po skončení mimoriadnej situácie musia byť reštrikcie ukončené a nemali by mať trvalé účinky. Zásadnou otázkou v tejto súvislosti ostáva aj primeranosť, proporcionalita týchto opatrení k sledovanému účelu, ktorá výrazným spôsobom určuje ústavnosť obmedzenia. Obmedzenia korešpondujúce s princípom proporcionality by nemali zasahovať do podstaty základu ústavného práva. Aharon Barak vymedzil proporcionalitu tak, že ju možno definovať ako súbor pravidiel determinujúcich nevyhnutné a dostatočné podmienky pre to, aby obmedzenie ústavne chráneného práva zákonom bolo ústavne prípustné. Podľa štyroch podzložiek (subtestov) proporcionality bude obmedzenie ústavného práva ústavne prípustné, ak (i) je určené na riadny účel, (ii) opatrenia prijaté

¹¹ Návrh správy Výboru pre právne záležitosti a ľudské práva Parlamentného zhromaždenia Rady Európy..., s. 1–2.

¹² *Ibidem*, s. 6.

na uskutočnenie takéhoto obmedzenia sú racionálne prepojené s naplnením sledovaného účelu, (iii) prijaté opatrenia sú potrebné v tom zmysle, že neexistujú žiadne alternatívne opatrenia, ktoré by mohli podobne dosiahnuť sledovaný účel s menšou mierou obmedzení, a napokon je potrebné, aby (iv) existoval náležitý vzťah (proporcionalita „*stricto sensu*“ alebo „*vybalansovanie*“) medzi dôležitosťou dosiahnutia náležitého účelu a spoločenským významom prevencie obmedzenia ústavného práva.¹³

V slovenských podmienkach sa počas núdzového stavu pristúpilo k praxi obmedzovať základné práva a slobody všeobecne záväznými aktmi v podobe vyhlášok vydávanými Úradom verejného zdravotníctva Slovenskej republiky (ďalej len „úrad verejného zdravotníctva“ alebo „ÚVZ“) a regionálnym úradom verejného zdravotníctva. Právnym základom pre ich vydávanie je zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ochrane verejného zdravia“).

V rámci tohto príspevku nemáme ambíciu sa podrobne zaoberať všetkými materiálnymi aj formálnymi problematickými aspektmi, ktoré sa dajú nájsť pri normotvorbe úradu verejného zdravotníctva vo vzťahu k obmedzovaniu ľudských práv. Chceli by sme skôr stručne upozorniť len na jednu parciálnu oblasť, na snáď najvypuklejší problém, ktorý prijatým výkladom výrazným spôsobom zasiahol aj do teórie práva.

Podľa T. Lalíka obmedzovanie ľudských práv má okrem legitimacy, ktorá je predmetom úvah v rámci testu proporcionality, aj rovinu legality. Kým legalita (primeranosť *sensu largo*) predstavuje materiálne uvažovanie o účele obmedzenia, existujúcich alternatívach a vážení kolidujúcich hodnôt či verejných záujmov, otázka legality je na prvý pohľad podstatne užšia, pretože sa orientuje na formálnu stránku obmedzenia. Legalita obmedzovania práv a slobôd predstavuje dôležitý a pomerne rozsiahly prvok pri skúmaní, či obmedzenie ľudských práv a slobôd bolo alebo nebolo v súlade s Ústavou SR, poprípade medzinárodnou zmluvou garantujúcou práva a slobody. Zároveň dodáva, že pojem legality je v prvom rade potrebné chápať *sensu largo* – nielen ako otázku zásahu do práva či slobôd zákonom, ale aj otázku kvality zákona či pravidiel pre delegovanú legislatívu (na základe zákona).¹⁴

Veľkú laickú avšak aj odbornú pozornosť vzbudila možnosť obmedzovať základné práva a slobody občanov prostredníctvom vyhlášok úradu verejného zdravotníctva, ktoré sa publikujú vo Vestníku vlády SR. Pre

¹³ A. Barak, *Proportionality: Constitutional Rights and Their Limitations*, Cambridge 2012, s. 3.

¹⁴ T. Lalík, *Kritérium legality (zákonosti) vyhlášok Úradu verejného zdravotníctva*, [v:] *Obmedzovanie ľudských práv*, ed. T. Lalík, Bratislava 2021, s. 43–45.

korektnosť je potrebné uviesť, že táto záležitosť skončila na Ústavnom súde SR, ktorý 1. decembra 2021 nálezom sp. zn. PL. ÚS 8/2021 rozhodol, že ide o ústavne konformný spôsob publikácie týchto opatrení. Ústavný súd SR nevyhovел návrhu generálneho prokurátora SR, ktorý predovšetkým namietal protiústavnosť spôsobu publikácie vyhlášok úradu verejného zdravotníctva vo Vestníku vlády SR a nemožnosť ich prieskumu ústavným súdom. Taktiež namietal retroaktivitu dočasného prevzatia obsahu noriem opatrení úradov verejného zdravotníctva do vyhlášok úradov verejného zdravotníctva. Ústavný súd SR rozhodol, že vyhlášky z dielne úradov verejného zdravotníctva môžu byť vyhlasované publikáciou vo Vestníku vlády SR, a zároveň potvrdil preskúmateľnosť týchto vyhlášok Ústavným súdom SR v konaní o súlade právnych predpisov.¹⁵

Vo vyššie popísanom prípade ide o niekoľko sporných až diskutabilných skutočností. Prvou otázkou, s ktorou bolo nutné sa vysporiadať, bolo zadefinovanie postavenia úradu verejného zdravotníctva v rámci štruktúry orgánov štátnej správy. Na základe zadefinovania jeho postavenia sa dal spraviť odkaz na ústavnoprávnu úpravu (konkrétne čl. 123 Ústavy SR), na základe ktorej by tento typ dekoncentrovaného orgánu štátnej správy s celoštátnou pôsobnosťou mohol disponovať oprávnením na vydávanie všeobecne záväzných právnych predpisov. Osobitnú pozornosť vzbudilo potvrdenie možnosti úradu verejného zdravotníctva nariaďovať svoje opatrenia publikované vo Vestníku vlády SR s účinkom v podobe všeobecne záväzného právneho predpisu označeného ako vyhlášky a vykonávajúce ustanovenia zákona o ochrane verejného zdravia.

Ústavný súd SR dospel k záveru, že nie je porušením princípu delby moci zverenie právomoci vydávať všeobecne záväzné právne predpisy úradu verejného zdravotníctva a regionálnym úradom verejného zdravotníctva, čiže orgánom štátnej správy, ktorým chýba priama demokratická legitimita (ako je to napr. v prípade Národnej rady Slovenskej republiky) alebo aspoň sprostredkovanej demokratickej legitimacy (ako je to napr. pri vláde Slovenskej republiky, resp. jednotlivých ministerstvách). Domnievame sa, že je to naopak minimálne polemické, či práve naopak porušením ústavného princípu delby moci. Do súčasnosti niekto relevantne nevysvetlil prečo vydávanie opatrení zasahujúcich do základných práv a slobôd nerealizuje ministerstvo zdravotníctva svojimi vyhláškami vydanými na základe zákona o ochrane verejného zdravia (tento zákon toto splnomocnenie výslovne obsahuje), kde by tá pochybnosť nevznikla. Je však potrebné povedať, že dôvod je zrejme jednoduchý, a to úspora času a možnosť vyhnúť sa riadnemu legislatívnemu procesu, nakoľko vyhlášky ministerstva sa publikujú v Zbierke zákonov SR.

¹⁵ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 8/2021 z 1.12.2021.

Využívanie formy publikácie vo Vestníku vlády SR v kontexte celoštátnych opatrení zasahujúcich do základných práv a slobôd osôb je preto možné považovať za výraznú zmenu v rámci zaužívaných foriem a pravidiel publikácie všeobecne záväzných právnych predpisov, kde bol vždy kladený náležitý dôraz na kontrolu a možnosť vyjadriť sa k pripravovanému návrhu právneho aktu. Vestník vlády SR bol pôvodne určený a využívaný na publikáciu všeobecne záväzných predpisov vydaných všeobecnými orgánmi miestnej štátnej správy s obmedzenou územnou pôsobnosťou (napr. navyše vecne spadajúcim pod rezort vnútra napr. okresné úrady) a orgánmi územnej samosprávy (napr. všeobecne záväzné nariadenia obecného zastupiteľstva). Vzhľadom na charakter tohto typu publikačného nástroja určeného predovšetkým pre miestnu štátnu správu a samosprávu neexistuje samostatný zákon, ktorý by upravoval spôsob publikácie všeobecne záväzného právneho predpisu v ňom tak, ako to je upravené vo vzťahu k Zbierke zákonov SR ako oficiálnemu publikačnému nástroju v SR zákonom č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky (ďalej len „zákon o Zbierke zákonov“). Ďalším problémom, ktorý tu reálne je, že pri publikácii vo Vestníku vlády SR absentuje tak fundamentálna vec, akou je zakotvenie (nevyvrátiteľnej) domnienky toho, že dňom vyhlásenia sa všetko, čo bolo v tomto publikačnom nástroji vyhlásené, stáva známe každému, koho sa to týka (*ignorantia legis neminem excusat*). Táto domnienka je teóriou priznávaná len právnym predpisom publikovaným v Zbierke zákonov SR.

Domnievame sa, že v tomto prípade ide o narušenie princípu právnej istoty, ale aj predvídateľnosti práva, ktoré tvoria základ princíпов právneho štátu (čl. 1 ods. 1 Ústavy SR). Systém právnych predpisov vrátane ich publikačných nástrojov má byť prehľadný a všeobecne dostupný. Napriek slovám Ústavného súdu SR, je možné pochybovať o tom, že právna norma vydaná úradom verejného zdravotníctva obmedzujúca základné práva slobody publikovaná vo Vestníku vlády SR je dostupná a teda aj poznateľná pre občana, a splňa napríklad aj štandardne citované kritérium dostupnosti právnej normy podľa Európskeho súdu pre ľudské práva. Ten vo veci *The Sunday Times v. Spojené kráľovstvo*¹⁶ konštatoval, že právna norma je dostupná vtedy, ak má osoba vzhľadom na okolnosti prípadu primeranú vedomosť o právnych predpisoch aplikovateľných na jeho situáciu.¹⁷

Stotožňujeme sa s argumentmi vyslovenými v Odlišnom stanovisku sudcu R. Kaššáka, kde uvádza „najväčší rozpor v postupe zákonodarcu

¹⁶ Rozhodnutie EStP vo veci *The Sunday Times v. Spojené kráľovstvo* z 26.04.1979, sťažnosť č. 6538/74.

¹⁷ R. Lysina, *Vestník vlády k rannej káve. Sú protipandemické opatrenia poznateľné?*, [v:] *Obmedzovanie...*, s. 69.

vidím v neodôvodnení zmeny publikačného systému v štáte, vytvorenie dichotómie publikačných mechanizmov, ktoré nie sú rovnako zákonom upravené, boli vytvorené na iný účel, s odlišnými zárukami účinnosti publikácie v nich a s odlišnými požiadavkami pre publikáciu v nich. Ústavný súd zrejme hľadal spôsob, ako argumentačne obhájiť postup zákonodarcu v netradičnej situácii, čo však nepovažujem za jeho úlohu. Opakujem, že súd má ochraňovať ústavnosť a zabezpečiť prehľadnosť publikačného systému, jeho dostupnosť, vnútornú nerozpornosť, a ak chce meniť prístup k existujúcemu publikačnému systému v štáte, musí to urobiť na základe presvedčivej argumentácie. Pretože týmto rozhodnutím vytvoril nebezpečný priestor na prispôsobovanie obsahu existujúcej ústavnoprávnej regulácie potrebám zákonodarnej, a predovšetkým výkonnej moci bez riadneho odôvodnenia, čo je v rozpore s princípmi materiálneho právneho štátu a prejavom necitlivého prístupu k legislatívnej kultúre.”¹⁸

Osobitne závažným problémom, ktorý pociťujú najmä bežní občania je súdna preskúmateľnosť. Ústavný súd SR v náleze sp. zn. PL. ÚS 8/2021 taktiež potvrdil svoju doterajšiu judikatúru, v zmysle ktorej sú vyhlášky iných orgánov štátnej správy (a teda aj vyhlášky vydávané úradom verejného zdravotníctva ako dekoncentrovaným orgánom štátnej správy s celoslovenskou pôsobnosťou a regionálnymi úradmi verejného zdravotníctva) preskúmateľné v konaní o súlade právnych predpisov pred ústavným súdom podľa čl. 125 Ústavy SR. V aktuálnej situácii však možno dôvodne pochybovať o tom, či v podmienkach materiálneho právneho štátu možno považovať takúto formu ochrany za dostatočnú a efektívnu. Bežný občan nemá možnosť iniciovať tento typ konania a *de facto* je pre neho ochrana jeho základných práv a slobôd v takýchto prípadoch nedostupná. Jednotlivec sa bude môcť domáhať prieskumu ústavnosti vyhlášok úradu verejného zdravotníctva, resp. regionálneho úradu verejného zdravotníctva ako všeobecne záväzných právnych predpisov prostredníctvom konania o ústavnej sťažnosti až od roku 2025. Veríme, že o tri roky bude dávno po pandémie...

4. Záver

V súčasnosti ešte na Slovenskú trvá vlna „omikronu“. Pandémia nás sužuje už od jari 2020 a náš právny poriadok si za ten čas prešiel viacerými potrebnými zmenami, ktoré reflektovali na vzniknutú krízovú situáciu.

¹⁸ Odlišné stanovisko sudcu Rastislava Kaššáka k nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. PL. ÚS 8/2021-143 z 1.12.2021.

Okrajovo je tiež nutné spomenúť, že po nástupe pandémie a vyhlásení núdzového stavu začala vláda SR vo veľkom počte prijímať Uznesenia vlády SR. Vláda SR ich prijímala spravidla „na poslednú chvíľu“ a ich obsah mal celospoločenský dopad. Prijímanie Uznesenia vlády SR na rozdiel s Nariadením vlády SR) boli v rámci slovenskej teórie práva dlhodobo vnímané ako typ podzákonnej normotvorby, ktorá nebola záväzná pre jej nepodriadené subjekty. Prax vlády narušila v teórii doposiaľ pertraktované vnímanie uznesenia vlády SR ako nie relevantného prameňa práva.¹⁹

Otázne ostáva, či je v bežnom živote občana zabezpečená dostatočná a efektívna garancia ochrany základných práv a slobôd, ktoré sú vyhláškami úradu verejného zdravotníctva a regionálneho úradu verejného zdravotníctva dotknuté. V kritických situáciách by sa po istom čase malo oveľa dôraznejšie dbať na rešpektovanie princípov právneho štátu, aby sa tak predišlo možnému zneužitiu moci a svojvôli. Dôvera občana v právny štát je aktuálne vo veľkej miere ohrozená, za čo vo veľkej miere môže aj postup štátnych orgánov počas pandémie. Prejavom tohto je nielen citelná spoločenská nespokojnosť, ale najmä nerešpektovanie a porušovanie prijatých opatrení. Nemožno spochybniť, že veľká časť verejnosti, a to i odbornej verejnosti, začína mať celkovo pochybosť o predvídateľnosti rozhodnutí orgánov verejnej moci, čo je pre občanov, iné fyzické osoby a právnické osoby základom pre princíp právnej istoty, predovšetkým ich orientačnej istoty, od ktorej sa odvíja aj ich dôvera v právny poriadok.²⁰ Právny poriadok štátu by mal reflektovať na spoločenský vývoj a potreby spoločnosti, je len otázne, či to predstavitelia verejnej moci dokážu urobiť adekvátnym spôsobom. Slovenská demokracia je ešte stále veľmi krehká a takéto kritické výzvy ju podrobujú veľkým skúškam. Viacero drobných „právnych prešlapov“ sa dá s ohľadom na nepredvídateľnosť vývoja pandémie viackrát prehliadnuť, ale len za podmienky, že sa zabezpečí to najdôležitejšie v demokratickej spoločnosti, čím je primeraná a efektívna ochrana základných práv a slobôd.

¹⁹ Pozri k tomu: J. Prusák, *Teória práva*, Bratislava 1995, s. 195 a nasl.

²⁰ Podľa rozhodnutia Ústavného súdu SR sp. zn. PL.ÚS 29/05.