

Collection of Papers
from the International Academic Online Conference
22nd – 23rd of April 2021

CONSTITUTIONAL BODIES AND CONSTITUTIONAL PROTECTION OF FUNDAMENTAL RIGHTS DURING SPECIAL SITUATIONS



Zborník príspevkov
z medzinárodnej vedeckej online konferencie
22. – 23. apríla 2021

ÚSTAVNÉ ORGÁNY A ÚSTAVNÁ OCHRANA ZÁKLADNÝCH PRÁV V KRÍZOVÝCH SITUÁCIÁCH



SYMPÓZIÁ, KOLOKVIÁ, KONFERENCIE

**CONSTITUTIONAL BODIES AND
CONSTITUTIONAL PROTECTION OF
FUNDAMENTAL RIGHTS DURING SPECIAL
SITUATIONS**

BRATISLAVA LEGAL FORUM 2021

**ÚSTAVNÉ ORGÁNY A ÚSTAVNÁ OCHRANA
ZÁKLADNÝCH PRÁV V KRÍZOVÝCH
SITUÁCIÁCH**

BRATISLAVSKÉ PRÁVNICKÉ FÓRUM 2021

Collection of Papers from the International Academic Online Conference
Bratislava Legal Forum 2021
organised by the Comenius University in Bratislava, Faculty of Law
on 22nd – 23rd of April 2021
under the auspices of the Alumni Club of Comenius University in Bratislava,
Faculty of Law.

Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej online konferencie
Bratislavské právnické fórum 2021
organizovanej Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou
v dňoch 22. – 23. apríla 2021
pod záštitou
Alumni Klubu Univerzity Komenského v Bratislave, Právnickej fakulty.



Univerzita Komenského v Bratislave
Právnická fakulta
2021

Reviewers of Papers / Recenzenti:

- doc. JUDr. Marek Domin, PhD.
- doc. JUDr. Marián Giba, PhD.
- doc. JUDr. Milan Hodás, PhD.
- doc. JUDr. Tomáš Ľalík, PhD.
- doc. JUDr. Lívia Trellová, PhD.
- doc. Mgr. Marek Káčer, PhD.
- JUDr. Stanislav Gaňa, PhD.
- Mgr. Vincent Bujňák, PhD.

Editors / Zostavovatelia:

- Mgr. Andrea Szakács, PhD.
- Mgr. Tibor Hlinka, PhD.
- Ing. Magdaléna Mydliarová
- Mgr. Silvia Senková
- Mgr. Michaela Durec Kahounová

Scientific committee / Vedecká komisia:

doc. JUDr. Eduard **Burda**, PhD. – head of the committee / predseda komisie

prof. Mgr. Ľubomír **Batka**, Dr. theol.

prof. PaedDr. JCDr. Róbert **Brtko**, CSc.

prof. ThDr. PaedDr. Ján **Duda**, PhD.

prof. JUDr. Svetlana **Ficová**, CSc.

prof. JUDr. Mojmír **Mamojka**, PhD.

prof. JUDr. Matúš **Nemec**, PhD.

prof. JUDr. Margita **Prokeinová**, PhD.

prof. JUDr. PhDr. Miroslav **Slašťan**, PhD.

prof. JUDr. Tomáš **Strémy**, PhD.

prof. JUDr. Ján **Svák**, DrSc.

prof. JUDr. Juraj **Váčok**, PhD.

prof. JUDr. Mgr. Vojtech **Vladár**, PhD.

prof. JUDr. Marián **Vrabko**, CSc.

Priv. Doz. DDr. Antonio **Merlino**, Dr. Habil

doc. JUDr. Ing. Ondrej **Blažo**, PhD.

doc. JUDr. Marek **Domin**, PhD

doc. Mgr. Lenka **Dufalová**, PhD.

doc. JUDr. Juraj **Hamulák**, PhD.

doc. JUDr. Ing. Matej **Kačaljak**, PhD.

doc. Mgr. Marek **Káčer**, PhD.

doc. JUDr. Ondrej **Laciak**, PhD.

doc. JUDr. Peter **Lukáčka**, PhD.

doc. Mgr. Miroslav **Lysý**, PhD.

doc. JUDr. Ján **Matlák**, CSc.

doc. JUDr. Zuzana **Mikvá Illýová**, PhD.

doc. Mgr. Matej **Mikvý**, PhD., LL.M.

doc. PhDr. JUDr. Lucia **Mokrá**, PhD.

doc. JUDr. Mgr. Martin **Turčan**, PhD.

JUDr. Jozef **Andraško**, PhD.

JUDr. Mária **Havelková**, PhD.

JUDr. Matúš **Mesarčík**, PhD., LL.M.

JUDr. Lucia **Plaváková**, PhD.

Mgr. Martin **Dufala**, PhD.

Mgr. Andrea **Szakács**, PhD.

Mgr. Irena **Bihariová**

ISBN 978-80-7160-603-1
EAN 9788071606031

CONTENT / OBSAH

OCHRANA ZÁKLADNÝCH PRÁV V SKRÁTENOM LEGISLATÍVNOM KONANÍ

Boris Balog 7

MIERA OCHRANY PRINCÍPOV DEMOKRATICKÉHO A PRÁVNEHO ŠTÁTU V ROZHODNUTIACH ÚSTAVNÉHO SÚDU SLOVENSKEJ REPUBLIKY V OBDOBÍ PANDÉMIE OCHORENIA COVID-19

Mária Bezáková 15

NÚDZOVÝ STAV A MOŽNOSTI FUNGOVANIA PARLAMENTNEJ RADY SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Vincent Bujňák 21

SPOLUPRÁCA ÚSTAVNÝCH ORGÁNOV SLOVENSKEJ REPUBLIKY S INŠTITÚCIAMI EURÓPSKEJ ÚNIE POČAS KRÍZOVÝCH SITUÁCIÍ

Daniel Demjanovič 30

OBMEDZENIE A ZÁKAZ UPLATNENIA PRÁVA POKOJNE SA ZHROMAŽDOVAŤ V ČASE KRÍZOVEJ SITUÁCIE A ICH VYKONATEĽNOSŤ

Marek Domin 36

LEGISLATÍVA V OBDOBÍ PANDÉMIE

Stanislav Gaňa 49

KONTROLNÉ MECHANIZMY PRI VYHLASOVANÍ NÚDZOVÉHO STAVU

František Pažitný 59

CONNECTING GENDER IDENTITY AND FREEDOM OF CONSCIENCE IN RECENT ROMANIAN CONSTITUTIONAL CASE-LAW

Mihail Stănescu-Sas 66

VÝKON VOLEBNÉHO PRÁVA V NÚDZOVOM STAVE

Daniel Takács 80

SLOVENSKÝ ÚSTAVNÝ SYSTÉM POD TLAKOM KORONY

Lívía Trellová 90

OCHRANA ZÁKLADNÝCH PRÁV V NÚDZOVOM STAVE S DOPADOM NA TRESTNÉ PRÁVO

František Wágner 100

OCHRANA ZÁKLADNÝCH PRÁV V SKRÁTENOM LEGISLATÍVNOM KONANÍ

Boris Balog

Fakulta práva, Paneurópska vysoká škola

Abstract: The unprecedented use of the abbreviated legislative procedure in 2020 and 2021 forces us to consider this institute. Its use is possible in exceptional circumstances where fundamental human rights and freedoms or security may be jeopardized or if there is a risk of significant economic damage to the state. Its use is not linked to a mandatory proportionality test. The result can be a violation of fundamental rights and freedoms as a paradoxical consequence of efforts to protect them.

Abstrakt: Bezprecedentné využívanie skráteného legislatívneho konania v rokoch 2020 a 2021 nás núti k úvahe o tomto inštitúte. Jeho použitie je možné za mimoriadnych okolností, keď môže dôjsť k ohrozeniu základných ľudských práv a slobôd alebo bezpečnosti alebo ak hrozia štátu značné hospodárske škody. Jeho použitie nie je spojené s povinným testom proporcionality. Výsledkom môže byť porušenie základných práv a slobôd ako paradoxný dôsledok snahy ich ochrániť.

Key words: fundamental rights, abridged legislative procedure, test of proportionality

Kľúčové slová: základné práva, skrátené legislatívne konanie, test proporcionality

1 ÚVOD

Skrátené legislatívne konanie sa stalo základným procesným postupom schvaľovania zákonov v roku 2020, resp. v začiatku VIII. volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“), ktoré sa svojím začiatkom približne prekrýva s pandemiou spôsobenou koronavírusom COVID-19. Vo VIII. volebnom období, ktoré trvá čosi viac ako rok, prerokovala národná rada doteraz viac ako 70 návrhov zákonov v skrátenom legislatívnom konaní. Ide nepochybne o rekord. Napriek tomu, že v čase prípravy tohto príspevku pandémie COVID-19 ustupuje (apríl - máj 2021), zdá sa, že prax schvaľovania návrhov zákonov v skrátenom legislatívnom konaní nepofaví,¹ a to aj napriek tomu, že prezidentka vyslala signál, že je pripravená vrátiť národnej rade na opätovné prerokovanie zákon aj z dôvodu, že bol prerokovaný v skrátenom legislatívnom konaní, predpoklady ktorého podľa nej naplnené neboli.² Zastávam síce názor, že veto hlavy štátu nie je najvhodnejší nástroj na nápravu procedúry skráteného legislatívneho konania, pretože ani vrátený zákon sa neprerokuje v plnom legislatívnom procese,³ ak by ale toto veto spomalilo, alebo úplne zabrzdiло ošial' skráteného legislatívneho konania zo začiatku VIII. volebného obdobia národnej rady, malo by význam.

Riziko skráteného legislatívneho konania je v tom, že sa nepodarí pripraviť a prerokovať návrh zákona tak, aby bolo možné identifikovať a riadne vyhodnotiť všetky dopady, ktoré návrh zákona môže po schválení spôsobiť. Základom skráteného legislatívneho konania je rýchlosť. V krízovej situácii sa od štátu očakáva rýchla reakcia, táto ale nemôže byť „za každú cenu“. Vecne nedomyšlené a legislatívne nedôkladne prerokované návrhy zákonov môžu zasiahnuť do postavenia

¹ Napríklad avizované schvaľovanie tzv. pandemického zákona (v čase odovzdania tohto príspevku ešte bez znalosti jeho obsahu) v skrátenom legislatívnom konaní.

² Zákon z 24. februára 2021, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 488/2013 Z. z. o diaľničnej známke a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, vrátený prezidentkou Slovenskej republiky na opätovné prerokovanie Národnou radou Slovenskej republiky, VIII. volebné obdobie, parlamentná tlač 468.

³ BALOG, B.: Legislatívne pravidlá a ich ochrana. In: *Právny obzor*, 103, č. 5, 2020, s. 343 – 356.

fyzických osôb a právnických osôb v intenzite väčšej, než je intenzita hrozby, ktorá sa rýchlym riešením odvracia. Na posúdenie tohto aspektu skráteného legislatívneho konania sa zameriava predložený príspevok.

2 SKRÁTENÉ LEGISLATÍVNE KONANIE

Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „rokovací poriadok“) stanovuje pre rokovanie o návrhu zákona obmedzenia, ktoré majú zabezpečiť jeho riadne a dôkladné prerokovanie. Tieto obmedzenia majú v prevažnej miere charakter rôznych lehôt, na uplynutie ktorých rokovací poriadok viaže jednotlivé kroky v legislatívnom procese. Podstatou skráteného legislatívneho konania je vypustenie týchto časových obmedzení a dosiahnutie rýchleho prerokovania a schválenia návrhu zákona.

Podľa § 89 ods. 3 rokovacieho poriadku sa v skrátenom legislatívnom konaní obmedzenia podľa [§ 25](#), [§ 72 ods. 1](#), [§ 74 ods. 2](#), [§ 81 ods. 2](#), [§ 83 ods. 4](#), [§ 84 ods. 2](#) a [§ 86](#) rokovacieho poriadku nepoužijú. V skrátenom legislatívnom konaní sa nepoužijú obmedzenia, ktoré sa týkajú

a) situácie pred vlastným rokovaním národnej rady o návrhu zákona, a to, že rokovanie o jednotlivých bodoch programu schôdze národnej rady nemožno začať, ak neboli poslancom najneskôr do 24 hodín pred začatím rozpravy doručené všetky písomné materiály, ktoré slúžia ako podklad na rokovanie, ak národná rada bez rozpravy nerozhodne inak a že návrh zákona sa musí zverejniť na webovom sídle národnej rady najmenej 15 dní pred schôdzou národnej rady, na ktorej sa uskutoční jeho prvé čítanie. Vypustením tohto časového obmedzenia sa získa rýchlosť na úkor riadneho oboznámenia sa s predloženým návrhom zákona,

b) prvého čítania, a to, že národná rada na základe návrhu predsedu národnej rady určí aj lehotu na prerokovanie návrhu zákona vo výboroch, ktorým bol pridelený. Táto lehota nesmie byť kratšia ako 30 dní odo dňa pridelenia. V skrátenom legislatívnom konaní je rokovanie výborov bezprostredné po prerokovaní návrhu zákona v prvom čítaní,

c) druhého čítania, a to, že o návrhu zákona v druhom čítaní môže národná rada rokovať najskôr po uplynutí 48 hodín od doručenia spoločnej správy výborov alebo informácie spoločného spravodajcu. O skrátení tejto lehoty môže na návrh gestorského výboru alebo spoločného spravodajcu rozhodnúť národná rada bez rozpravy, ak ide o jednoduchý návrh zákona, a tiež, že ak v druhom čítaní boli na schôdzi národnej rady podané pozmeňujúce a doplňujúce návrhy, predsedajúci zabezpečí ich doručenie poslancom. Hlasovanie o návrhoch zo spoločnej správy výborov a o pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhoch podaných na schôdzi národnej rady sa koná najskôr po uplynutí 48 hodín od podania pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov v rozprave. O skrátení lehoty rozhodne národná rada bez rozpravy, ak o to požiada gestorský výbor alebo spoločný spravodajca. V skrátenom legislatívnom konaní nasledujú všetky tieto kroky bezprostredne a okamžite po sebe,

d) tretieho čítania, a to, že ak v druhom čítaní boli schválené pozmeňujúce alebo doplňujúce návrhy, koná sa tretie čítanie najskôr na druhý deň po ich schválení. Skôr sa môže konať, ak o tom na návrh gestorského výboru alebo spoločného spravodajcu rozhodne národná rada bez rozpravy, a tiež, že ak v treťom čítaní neboli schválené nijaké opravy, pozmeňujúce ani doplňujúce návrhy, pristúpi sa k hlasovaniu o návrhu zákona ako o celku. Ak boli schválené pozmeňujúce alebo doplňujúce návrhy, na návrh gestorského výboru alebo spoločného spravodajcu sa hlasovanie môže odložiť, kým tieto návrhy nebudú poslancom rozdané v písomnej forme.⁴

Rýchlosť, ktorá sa pri prerokovaní návrhu zákona v skrátenom legislatívnom konaní dosiahne, ide na úkor jeho prerokovania v dôslednom legislatívnom procese. rýchlosť je podmienená splnením materiálnej podmienky stanovenej § 89 rokovacieho poriadku.

Materiálna podmienka, na ktorú rokovací poriadok viaže použitie skráteného legislatívneho konania sú mimoriadne okolnosti. Tieto bližšie vymedzuje ako ohrozenie základných ľudských práv a slobôd (teda nie všetkých, resp. akéhokoľvek základného práva podľa druhej hlavy Ústavy

⁴ BALOG, B.: Legislatívne pravidlá a ich ochrana. In: *Právny obzor*, 103, č. 5, 2020, s. 344. K skrátenému legislatívnemu konaniu pozri tiež PODMANICKÝ, J.: Aplikácia inštitútu skráteného legislatívneho konania v procese tvorby práva. In: *Právny obzor*, 95, č. 3, 2012 alebo CIBULKA, Ľ. A kol.: *Teória a prax legislatívy*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, 2013, s. 128.

Slovenskej republiky, ale len tých základných práv, ktoré sú ľudské) alebo bezpečnosti, alebo ak hrozia štátu značné hospodárske škody.

O prerokovaní návrhu zákona v skrátanom legislatívnom konaní rozhoduje národná rada, pričom jediným orgánom, ktorý môže takýto návrh podať, je vláda. Aj pri návrhoch zákonov, ktoré predkladajú poslanci alebo výbory národnej rady je ich prerokovanie v skrátanom legislatívnom konaní možné, ale jeho potrebu musí posúdiť vláda a podať, ak to uzná za potrebné, návrh, aby bol tento návrh zákona prerokovaný v skrátanom legislatívnom konaní. Dôvodom je skutočnosť, že vláda ako vrcholný orgán výkonnej moci pri plnení svojich úloh podľa čl. 119 Ústavy Slovenskej republiky posudzuje, či sú splnené podmienky podľa § 89 ods. 1 rokovacieho poriadku, teda či môže dôjsť k ohrozeniu základných ľudských práv a slobôd alebo bezpečnosti, alebo či hrozia štátu značné hospodárske škody. Ak by na ich odvrátenie slúžil návrh zákona predložený poslancov alebo výborom, môže vláda schváliť návrh na skrátané legislatívne konanie aj k nemu.

Špecifickým prípadom prerokovania návrhu zákona v skrátanom legislatívnom konaní je situácia, ktorú upravuje § 89 ods. 2 rokovacieho poriadku. O skrátanom legislatívnom konaní môže národná rada, aj bez návrhu vlády, rozhodnúť, ak si rozhodnutie Rady bezpečnosti Organizácie spojených národov o akciách na zabezpečenie medzinárodného mieru a bezpečnosti, vydané podľa čl. 41 Charty Organizácie spojených národov, vyžaduje neodkladné prijatie zákona.

Doterajšia prax pri prerokovaní návrhov zákonov v skrátanom legislatívnom konaní v národnej rade preukázala, že úprava podmienok jeho použitia v § 89 rokovacieho poriadku pripúšťa ich príliš extenzívny výklad a nevyžaduje žiadne špeciálne odôvodnenia ich naplnenia. Využívanie skrátaného legislatívneho konania je predmetom oprávnenej kritiky, ale na druhej strane jeho úplné vypustenie by predstavovalo vysoké riziko neschopnosti vlády (širšie štátu) reagovať na krízovú situáciu.

Čo by bolo riešením zabraňujúcim nadužívanie inštitútu skrátaného legislatívneho konania? Prvým možným riešením by bolo sprísnenie podmienok na využitie skrátaného legislatívneho konania. Také riešenie by však nieslo riziko, že by sa tým mohlo dosiahnuť znemožnenie alebo aspoň sťaženie využitia skrátaného legislatívneho konania aj v tých prípadoch, keď by to bolo naozaj potrebné.

Riešením by nemusela byť zmena úpravy v rokovacom priadku, ale skôr zmena v náhľade na tento inštitút, jeho rešpektovanie a jeho kultúrne využívanie. K jeho využitiu by malo dôjsť len vtedy, ak by vláda a národná rada zodpovedne usúdili, že podmienky podľa rokovacieho poriadku sú skutočne splnené. A ak by aj k takému poznaniu nedospela vláda, je úlohou národnej rady ako jediného zákonodarného orgánu posúdiť, či podmienky na použitie skrátaného legislatívneho konania sú alebo nie sú skutočne splnené, alebo či predstavujú iba želanú skratku vlády. K takémuto prístupu k skrátanému legislatívnemu konaniu môže prispieť aj hlava štátu „výstražným“ vetom, ako som uviedol v úvode.

Ak sa neuspokojíme so súčasným stavom založeným na pomerne masívnom používaní tohto inštitútu v legislatívnej praxi a ak nie je možné dosiahnuť zmenu v jeho používaní mimoprávnymi nástrojmi legislatívnej a parlamentnej kultúry,⁵ vedie cesta, popri zvýšenom dôraze na koncepčnosť legislatívnych prác, len cez úpravu podmienok pre uplatnenie skrátaného legislatívneho konania.

Prípadné legislatívne zmeny by mali spočívať nielen v presnejšom vyjadrení podmienok pre uplatnenie skrátaného legislatívneho konania, vrátane ustanovenia jeho minimálnej dĺžky, ale aj v zakotvení požiadavky súhlasu so skrátaným legislatívnym konaním ak nie ústavnou, tak aspoň nadpolovičnou väčšinou všetkých poslancov. V zhode s praxou niektorých krajín by do úvahy mohla prichádzať aj obmedzená časová platnosť zákonov schválených v skrátanom legislatívnom konaní, resp. požiadavka ich opätovného schválenia v riadnom legislatívnom procese po uplynutí vymedzeného času.

⁵ BALOG, B.: Kultúrny parlament. In: *Právna politika a legislatíva*. Trnava : Trnavská univerzita v Trnave, 2020.

3 OHROZENIE ZÁKLADNÝCH ĽUDSKÝCH PRÁV A SLOBÔD AKO DÔVOD SKRÁTENÉHO LEGISLATÍVNEHO KONANIA V ČASE PANDÉMIE COVID-19

Pandémia COVID-19 zasahuje do všetkých oblastí života človeka, spoločnosti a štátu a zasahuje a ohrozuje aj mnohé základné práva a slobody. Ohrozenie nie každého z nich je ale spôsobiteľným dôvodom na prijatie zákona v skrátanom legislatívnom konaní. Právo na ochranu zdravia alebo právo na bezplatnú zdravotnú starostlivosť⁶ takýto právami nie sú, pretože nemajú charakter základných ľudských práv. Aj keď je ich ohrozenie pandémiou COVID-19 nespochybniteľné, nemajú charakter oprávňujúci schvaľovanie zákonov na ich ochranu v skrátanom legislatívnom konaní. Pandémia COVID-19 ale ohrozuje aj základné ľudské právo na život.⁷

Právo na život pôsobí v dvoch rovinách, resp. súvislostiach. Je to vlastná rovina práva na život, jeho ohrozenia a potreby jeho ochrany a potom je to rovina širšia, v ktorej právo na život vystupuje ako fyzická podmienka uplatňovania iných základných práv a slobôd.

Pandémia COVID-19 bohužiaľ ohrozuje ľudský život priamo. Jej dopad na mnohé základné práva a slobody je zrejmy, a pre toho, koho sa týka je mnohokrát zdruvujúci (právo na prácu, právo na podnikanie, právo na ochranu zdravia, právo pokojne sa zhromažďovať), ale v centre dopadov pandémie Covid-19 na základné práva je jej dopad na právo na život. V náleze sp. zn. PL. ÚS 12/2001 Ústavný súd SR uviedol, že „*život človeka je najväčšia, najposvätejšia z hodnôt, ktoré definujú človeka a ochranu ktorej na seba vzťahol štát*“. Ohrozenie práva na život je preto nielen legitímnym dôvodom na skrátané legislatívne konanie, ale je to tiež predmetom pozitívneho záväzku štátu⁸ na prijatie a vykonanie každého opatrenia, vrátane prijatie potrebnej legislatívnej opory pre takéto opatrenia, ktoré zabráni ohrozovaniu a porušovaniu práva na život. „*Obsahom pozitívneho záväzku štátu vo vzťahu k právam a slobodám občana je povinnosť podniknúť opatrenia na ochranu práv, ktoré v ústave priznal občanovi, ale súčasťou pozitívneho záväzku nie je povinnosť dosiahnuť výsledok, ktorý občan žiada od štátu*.“⁹

Význam práva na život v širších súvislostiach je aj v tom, že „*Účinná ochrana práva na život je totiž nevyhnutnou (i keď nie dostatočnou) podmienkou reálnych záruk telesnej a duševnej integrity fyzickej osoby, a tým aj všetkých jej ostatných práv a slobôd. Tie sú napokon „len“ rôznymi kvalitatívnymi stránkami práva na život, napríklad práva na život v zdravom prostredí alebo v prostredí, kde má každý slobodu pohybu, prejavu, zhromažďovania, spolčovania, či práva na život, ktorého súkromie požíva ochranu alebo v rámci ktorého je možné užívať, požívať a nakladať so svojím majetkom a pod.*“.¹⁰ Rýchla legislatívna reakcia štátu v prípade ohrozenia práva na život (jeho porušenie nie je podmienkou) znamená tiež ochranu tých základných práv, ktoré nemajú charakter ľudských práv, ale sú s právom na život spojené a opatrenia na ochranu práva na život prinášajú tiež ochranu ostatným základným právam (právo na ochranu zdravia).

Okrem ohrozenia základných ľudských práv sa ako dôvod skrátaného legislatívneho konania v čase pandémie COVID-19 používa aj dôvod, že hrozia štátu značné hospodárske škody. Tento dôvod sa používa v prípade zákonov obsahujúcich nástroje ekonomickej pomoci, ktoré majú pomôcť podnikateľom a zamestnávateľom odvrátiť ich ekonomické problémy, ktoré by sa cez sociálny systém a systém podpory v nezamestnanosti následne stali problémom štátu a spôsobili mu značné hospodárske škody buď znížením príjmov a poklesom HDP alebo potrebou vyšších výdavkov financovaných zadĺžením štátu.

Oba dôvody používané na skrátané legislatívne konanie v čase pandémie COVID-19 alebo aj v ich spojení viedli k prijímaniu zákonov zasahujúcich do rôznych oblastí života ľudí, spoločnosti a štátu s cieľom zamedziť šíreniu pandémie COVID-19, zmierniť jej dopady a nakoniec ju úplne odstrániť.

⁶ K týmto právam pozri FRIDRICH, B. a kol.: *Ústavné garancie ľudských práv*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, 2013, s. 168-171.

⁷ K tomu právu pozri FRIDRICH, B. a kol.: *Ústavné garancie ľudských práv*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, 2013, s. 52-62.

⁸ BALOG, B. – TRELLOVÁ, L.: Povinnosť parlamentu prijať zákon ?/! In: *Právny obzor*, 95, č. 1, 2012, s. 25–43.

⁹ Nález sp. zn. II. ÚS 8/96 zo 4. septembra 1996.

¹⁰ Nález sp. zn. PL. ÚS 12/2001 zo 4. decembra 2007.

Na veľkú diery veľká záplata. Zákony prijímané v skrátanom legislatívnom konaní boli mnohokrát pripravované veľmi rýchlo, neprechádzali žiadnym legislatívnym procesom, alebo iba výnimočne. Došlo ku kombinácii skrátaného legislatívneho konania pri legislatívnom procese v parlamentnej etape a využívania výnimiek podľa § 27 zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v predparlamentnej etape legislatívneho procesu. Nedochádzalo k dôslednému vyhodnoteniu navrhovanej právnej úpravy v tom, ako táto zasiahne do základných práv a slobôd, a to nie z hľadiska ich ochrany, ale naopak, z hľadiska ich ohrozenia, či dokonca až porušenia.

Prerokovanie návrhu zákona v skrátanom legislatívnom konaní je spojené s nejakou mimoriadnou, kritickou alebo núdzovou situáciou, ktorá vyžaduje okamžitú legislatívnu reakciu štátu. Prejavuje sa to aj na návrhu zákona, ktorý je v skrátanom legislatívnom konaní schvaľovaný a ktorý je mnohokrát pripravovaný zo dňa na deň. Rokovací poriadok a Legislatívne pravidlá tvorby zákonov síce žiadnu výnimku týkajúcu sa jeho formálnych a obsahových náležitostí neobsahujú a ani výnimky z požiadaviek legislatívnej techniky, mimoriadna situácia, ktorá vyžaduje takéto rýchle konanie sa ale na príprave a konečnom znení návrhu zákona podpíše. Spravidla mu nepredchádza rozsiahly participatívny predparlamentný legislatívny proces, je skôr výsledkom momentálneho rozhodnutia vlády. Je sprevádzaný spravidla skromnejšou dôvodovou správou. Rovnako je skôr spojený s menej intenzívnym vyhodnotením jeho dopadov. A práve tu sa ukazuje slabina prerokovania návrhu zákona v skrátanom legislatívnom konaní, ktorý pri nedôslednom vyhodnutí dopadov môže spôsobiť situáciu, že síce ohrozeným základným ľudským právam, bezpečnosti a štátu z hľadiska zabráneniu hospodárskym škodám poskytne ochranu, ale súčasne zasiahne do iných základných práv a slobôd iných subjektov.

Takýto efekt môžeme identifikovať aj pri zákonoch, ktoré boli schválené v skrátanom legislatívnom konaní počas pandémie COVID-19. Jednotlivé opatrenia, ktoré boli prijímané v záujme riešenia pandémie COVID-19 zasahovali do všetkých oblastí spoločenského, ale aj ekonomického života. Mnohé z nich mali za cieľ poskytnúť rýchlu ochranu tzv. slabšej strane – dlžníkovi, nájomcovi, zamestnancovi. Tieto opatrenia zasahovali do základných práv tých, ktorí sú s chránenými skupinami osôb v právnom vzťahu. Mohlo ísť o zásah do základného ľudského práva vlastníť majetok alebo do práva na súdnu a inú právnu ochranu.

Uvedené môžeme demonštrovať na príklade dvoch zákonov z roku 2020. Prvým je zákon č. 155/2020 Z. z., ktorým sa dopĺňa zákon č. 71/2013 Z. z. o poskytovaní dotácií v pôsobnosti Ministerstva hospodárstva Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a o doplnení 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 zákona č. 92/2020 Z. z. upravujúcom dotáciu na nájomné. Dotácia na nájomné predstavuje štátnu pomoc, ktorú štát poskytuje nájomcovi na predmet nájmu, ktorého užívanie na dohodnutý účel bolo v súvislosti so zamedzením následkov šírenia nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19 opatreniami orgánov štátnej správy na úseku verejného zdravotníctva, zriaďovateľov škôl a školských zariadení alebo Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR znemožnené uzavretím predmetu nájmu, prerušením vyučovania na školách a v školských zariadeniach alebo podstatne obmedzené zákazom prítomnosti verejnosti v predmete nájmu. Nájomné ako také je platba nájomcu prenajímateľovi za to, že nájomca využíva jeho nehnuteľnosť na svoju činnosť. Nájomné je určené prenajímateľovi, je to súčasť jeho práva vlastníť majetok ako úžitok z nejakého vlastneného majetku, ktorý využíva nájomca.

Dotácia na nájomné bola postavená na pravidle, že nájomca ju mohol od štátu získať, iba ak prenajímateľ poskytol nájomcovi zľavu z nájomného. Inak povedané, musel sa vzdať časti svojho majetku. Súčasne zákon stanovil, že ak by prenajímateľ žiadnu zľavu nájomcovi neposkytol, zo zákona došlo k tomu, že nájomca mohol prestať prenajímateľovi platiť nájomné úplne a mohol začať uhrádzať nájomné za obdobie sťaženého užívania predmetu nájmu najviac v 48 rovnakých mesačných splátkach, splatných vždy k 15. dňu príslušného kalendárneho mesiaca, počnúc 15. dňom kalendárneho mesiaca nasledujúceho po kalendárnom mesiaci, v ktorom sa skončila mimoriadna situácia v súvislosti so šírením nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19, ak sa prenajímateľ a nájomca nedohodli na inej lehote splatnosti.

Ak by sa prenajímateľ nedohol s nájomcom na poskytnutí zľavy (znížení zmluvného nájomného) a tým získaní štátnej dotácie, nezávisle od znenia nájomnej zmluvy a úpravy splatnosti

nájomného v nej, musel by zo zákona počkať na celé nájomné ešte 48 mesiacov. Na ich konci by ho síce dostal v plnej výške, ale musel by na svoje vlastníctvo čakať 48 mesiacov, pričom zákonodarcu nezaujímalo, či to prenajímateľovi spôsobí nejaké existenčné, ekonomické alebo iné problémy.

Prenajímateľ pritom nemohol nájomný vzťah ani tak jednoducho ukončiť. Podľa § 3b 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, prenajímateľ nemohol do 31. decembra 2020 jednostranne ukončiť nájom nehnuteľnosti, vrátane nájmu bytu alebo nebytového priestoru, pre omeškanie nájomcu s platením nájomného vrátane úhrad za plnenia obvykle spojených s nájomom splatného v období od 1. apríla 2020 do 30. júna 2020, ak omeškanie nájomcu vzniklo v dôsledku okolností, ktoré majú pôvod v šírení nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19. Tento dôvod pre vznik omeškania musel byť nájomcom dostatočne osvedčený. Iné dôvody pre ukončenie nájmu tým neboli dotknuté. Rýchle riešenie prijaté v marci 2020 chránilo nájomcov a zasahovalo do postavenia prenajímateľov.

V súvislosti so zákonom č. 62/2020 Z. z. možno spomenúť aj opatrenia ako napr. odklad exekúcie na základe vyhlásenia povinného, že v dôsledku mimoriadnej situácie spôsobenej šírením nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19 prechodne poklesli jeho príjmy a neodkladná exekúcia by mohla mať pre neho alebo pre príslušníkov jeho rodiny zvlášť nepriaznivé následky. Odklad exekúcie trval šesť mesiacov od vydania upovedomenia o odklade exekúcie, najdlhšie však do 1. decembra 2020. Chránilo sa tým postavenie dlžníka. Odklad exekúcie je ale zásahom do postavenia veriteľa. Neskúmalo sa, či a ako sa odklad exekúcie prejaví na veriteľovi a jeho situácii a či pre neho alebo pre príslušníkov jeho rodiny nebude mať zvlášť nepriaznivé následky.

Zákomom č. 62/2020 Z. z. sa tiež predlžovala lehota na podanie návrhu na vyhlásenie konkurzu (§ 4), vylučoval sa výkon záložného práva (§ 6), dražby, poverovania predajom majetku dražobníka, organizovania ponukového konania alebo iného súťažného procesu smerujúceho k predaju majetku (§ 7, § 10), predlžovali sa lehoty na uplatňovanie alebo bránenie práv na súde, uplynutím ktorých by došlo k premlčaniu alebo k zániku práva (§ 8, § 9).¹¹ Každé z týchto opatrení chránilo slabšiu stranu, spravidla dlžníka. Aj tu ale platí, že tento vystupuje v nejakom právnom vzťahu s tretími osobami v postavení jeho veriteľov, ktorí majú tak právo vlastníť majetok, ako aj domáhať sa ochrany svojho ohrozeného (majetkového) práva na súde, alebo v inom konaní právnej ochrany. Toto ich právo bolo časovo suspendované bez náležitého vyhodnotenia toho, čo takýto časový odklad môže pre nich znamenať.

4 VÝZNAM TESTU PROPORCIONALITY V SKRÁTENOM LEGISLATÍVOM KONANÍ

Ako som uviedol vyššie, pre návrh zákona, ktorý sa navrhuje na prerokovanie v skrátanom legislatívnom konaní nie sú stanovené žiadne výnimky z hľadiska obsahových a formálnych náležitostí návrhu zákona. Vyžadovať niečo navyše, čo s návrhom zákona predloženým na riadne rokovanie národnej rady spojené nie je, by bolo v rozpore s podstatou skrátaného legislatívneho konania. Je ale možné vyžadovať to, že ak sa akceptujú menej prísne požiadavky na návrh zákona (napr. menej prepracovaná dôvodová správa), bolo by to možné vykompenzovať zvýšenou požiadavkou na vlastný návrh na skrátané legislatívne konanie. Návrh na skrátané legislatívne konanie je samostatný návrh predložený vládou (so samostatným číslom tlače), o ktorom rokuje a hlasuje národná rada samostatne pre vlastným rokovaním o návrhu zákona. Je preto možné odlišovať obsahové požiadavky na návrh na skrátané legislatívne konanie a na vlastný návrh zákona.

Návrhy na skrátané legislatívne konanie sa vyznačujú vysokou mierou formalizmu odôvodnenia. Ich odôvodnenie spravidla iba formálne opakuje/kopíruje znenie rokovacieho poriadku bez bližšieho odôvodnenia použitého dôvodu skrátaného legislatívneho konania. Faktické zmiernenie požiadaviek na odôvodnenie vlastného návrhu zákona by malo byť vyvážené zvýšením požiadaviek na odôvodnenie návrhu na skrátané legislatívne konanie. Jeho súčasťou by mal byť test proporcionality,¹² ktorý by dal plnší obraz o dopadoch prerokovania návrhu zákona z hľadiska uvádzaného dôvodu skrátaného legislatívneho konania.

¹¹ Účelom nie je analýza týchto opatrení. Pre potreby predloženého príspevku je postačujúce ich uvedenie.

¹² K tomuto testu pozri L'ALÍK, T.: *Ústavný súd a parlament v konštitučnej demokracii*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2015, s. 181-185.

V prvom rade je potrebné identifikovať účel skráteného legislatívneho konania. Tento účel musí byť legitímny a legálny a musí preukázať racionálnu väzbu medzi sledovaným účelom a použitím skráteného legislatívneho konania. Rokovací poriadok upravuje účel v § 89. Je ním odvrátenie ohrozenia základných ľudských práv a slobôd alebo bezpečnosti alebo hrozby značných hospodárskych škôd štátu. Rokovací poriadok spája so skráteným legislatívnym konaním preventívny účinok. Na jeho použitie postačuje to, ak sú objekty chránené § 89 ods. 1 rokovacieho poriadku ohrozené a ich skutočné porušenie sa nevyžaduje. Na jednej strane je to správne, pretože reakcia štátu až v stave porušenia je znakom jeho zlyhania, resp. zlyhania jeho orgánov, ktoré nedokázali poskytnúť účinnú ochranu základným ľudským právam a slobodám, bezpečnosti alebo hospodárstvu štátu pred ich porušením, ale súčasne ide o citlivý moment z hľadiska naplnenia a preukázania zákonného účelu. Návrhy na skrátené legislatívne konanie sa nemôžu odôvodňovať tautologicky a formalisticky. Len poukaz na takúto možnosť podľa rokovacieho poriadku s formálnym uvedením, na základe ktorého z tam uvedených účelov (alebo ich kombinácie) sa návrh predkladá, nepostačuje.

Návrh na skrátené legislatívne konanie by mal obsahovať odôvodnenie, ktoré základné ľudské právo alebo sloboda, alebo viaceré, sú ohrozené, kto alebo čo ich čím ohrozuje a aký nástroj prináša návrh zákona na odvrátenie tohto ohrozenia. Rovnako to platí aj vo vzťahu k bezpečnosti a vo vzťahu k značným hospodárskym škodám štátu. Súčasťou odôvodnenia návrhu na skrátené legislatívne konanie by malo byť odôvodnenie toho, či je na odvrátenie ohrozenia nevyhnutne potrebné prijatie zákona (teda zákonného nástroja), či nie je možné inou činnosťou orgánov verejnej moci ohrozenie odvrátiť, či platný a účinný právny poriadok už neobsahuje potrebné zákonné nástroje a ak áno, prečo ich nie je možné použiť a je potrebné prijať nové.

Druhý krok testu proporcionality skráteného legislatívneho konania plynule nadväzuje na prvý. V druhom kroku je potrebné posúdiť, či nebolo možné použiť na dosiahnutie sledovaného cieľa prerokovanie návrhu zákona v riadnom legislatívnom procese.

Musí sa odôvodniť a preskúmať, aká je intenzita ohrozenia z časového hľadiska (bude plynutím času narastať s potenciálom prerásť do porušenia, bude konštantné alebo bude klesať), pretože skrátené legislatívne konanie zasahuje do legislatívneho procesu z hľadiska času. Skrátenie času vytvára tlak na urýchlené schválenie návrhu zákona bez riadneho prerokovania a tým zvyšuje riziko zásahu do iných základných práv a slobôd, ktoré nebude dostatočne zistené a vyriešené. Musí byť preukázaná a odôvodnená racionálna väzba medzi časovými účinkami ohrozenia a časom potrebným na schválenie návrhu zákona (a vo výsledku tým jeho účinnosti). Podstatou je preskúmanie, či na odvrátenie ohrozenia nebude postačovať schválenie návrhu zákona v riadnom legislatívnom procese a či je nevyhnutné vzhľadom na intenzitu a vývoj ohrozenia prerokovanie a schválenie návrhu zákona v skrátenom legislatívnom konaní, inak nebudú právne nástroje na odvrátenie ohrozenia prijaté včas. Súčasťou týchto informácií by mala byť aj informácia o tom, ako dlho vláda má vedomosť o ohrození a či nebolo možné skôr, v stave nižšej intenzity ohrozenia schváliť potrebný návrh zákona v riadnom legislatívnom procese, alebo či je potreba schválenia návrhu zákona v skrátenom legislatívnom konaní skôr dôsledok nekonania vlády, resp. jej nesprávneho vyhodnotenia situácie. To síce nevyklučuje schválenie návrhu zákona v skrátenom legislatívnom konaní, ale otvára následne priestor pre vyvodenie politickej zodpovednosti voči vláde, jej predsedovi alebo príslušnému členovi.

Racionálna väzba musí existovať medzi ohrozením, jeho charakterom a intenzitou a navrhovaným nástrojom na jeho odvrátenie a časom potrebným na jeho účinnosť.

Tretím krokom je posúdenie proporcionality v užšom zmysle. Jeho podstatou je vyvažovanie dvoch v kolízii stojacich práv či hodnôt a následné uprednostnenie jednej z nich v konkrétnom prípade. Práve v tomto kroku je potrebné vyhodnotiť, aké účinky navrhované nástroje odvrátenia ohrozenia vyvolajú, osobitne s dopadmi na základné práva a slobody.

Vo vzťahu ku skrátenému legislatívnemu konaniu to znamená posúdenie proporcionality na línii rýchlosti riešenia, ktorým sa odvracia ohrozenie v porovnaní s dopadmi na základné práva, ktoré vyvolajú. Hodnotou je tu rýchlosť a efektívnosť riešenia. Ak by boli legislatívne opatrenia prijaté v riadnom legislatívnom konaní, ich účinnosť by bola časovo posunutá na čas, kedy by boli už zbytočné alebo fakticky neúčinné, pretože ohrozenie by mohlo prerásť do porušenia základných ľudských práv a slobôd, bezpečnosti alebo existencie reálnych hospodárskych škôd štátu. V poslednom kroku testu proporcionality by sa malo vyhodnotiť, či je rýchlosť poskytovanej ochrany primeraná tomu, že takéto rýchle opatrenia zasahujú do iných základných práv a slobôd. Inak

povedané, či tento zásah do základných práv nie je väčší/intenzívnejší ako dopady neskôr poskytnutej ochrany na ohrozené základné ľudské práva, bezpečnosť alebo hospodárstvo štátu. Ak by bol návrh zákona s opatreniami na odvrátenie ohrozenia prerokovaný v riadnom legislatívnom procese, bolo by možné nájsť a pripraviť aj iné legislatívne riešenia bez zásahov do iných základných práv a slobôd, pričom tento zásah ide práve na vrub rýchlosti riešenia. K prerokovaniu návrhu zákona v skrátanom legislatívnom konaní by malo dôjsť len, ak nastala tak nepredvídateľná situácia, ktorá neumožňovala štandardné legislatívne riešenie a na ktorá sa nebolo možné vopred pripraviť a predvídať ju a vzhľadom na jej vývoj je možné predpokladať, že ak nebude prijaté okamžité, rýchle riešenie, ohrozenie sa zmení na porušenie. V takom prípade rýchlosť riešenia prevyšuje prípadný zásah do základných práv a slobôd. Ak ale ide o situáciu, ktorá síce predstavuje ohrozenie, ale ktorá nenastala nepredvídane a nie je spojená s reálnym rizikom zmeny ohrozenia na porušenie a znesie riešenie v riadnom legislatívnom procese, nie je použitie skrátaného legislatívneho konania prípustné, pretože riziko zásahu do základných práv a slobôd nie je prevýšené hodnotou rýchlosti riešenia.

5 ZÁVER

Skrátané legislatívne konanie nie je stigma, nie je to ani pečať, alebo znak hanby a nepôsobí na zákon automaticky difamujúco alebo faulujúco. Je to riadny inštitút rokovacieho poriadku a ak sú splnené podmienky stanovené § 89 rokovacieho poriadku, tak je jeho použitie na mieste.

Využívanie skrátaného legislatívneho konania má svoje opodstatnenie pri tvorbe zákonov, ale pri inštitúte tohto charakteru je dôležité jeho primerané, vhodné a zákonné využívanie. Realistický pohľad na možný vznik objektívne nepredpokladaných okolností (živelná pohroma, priemyselné havárie, atď.) vedie k tomu, že úplné vylúčenie inštitútu skrátaného legislatívneho konania by spôsobilo viac škody ako úžitku.

Jeho podstatou je rýchle riešenie. Rýchlosť je to, čo prináša a čo predstavuje jeho pridanú hodnotu. Rýchlosť ale legislatíve nesvedčí. Pospisuje sa na kvalite, ktorá sa prejavuje aj v tom, že dopady návrhu zákona nie sú riadne vyhodnotené a v aplikačnej praxi môžu spôsobiť oveľa vážnejšie negatívne dôsledky, ako ohrozenie, ktorému zabráňovali. Toto riziko by malo byť podstúpené iba na základe riadneho vyhodnotenia hodnoty, významu a dôležitosti času, o ktorý sa legislatívny proces urýchlil. Na to by mal slúžiť test proporcionality.

Použitá literatúra:

- BALOG, B.: *Umenie tvoriť zákony. Schvaľovanie zákonov v Slovenskej republike*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019.
- BALOG, B.: Legislatívne pravidlá a ich ochrana. In: *Právny obzor*, 103, č. 5, 2020, s. 343 – 356.
- BALOG, B.: Kultúrny parlament. In: *Právna politika a legislatíva*. Trnava : Trnavská univerzita v Trnave, 2020.
- BALOG, B. – TRELLOVÁ, L.: Povinnosť parlamentu prijať zákon ?/! In: *Právny obzor*, 95, č. 1, 2012, s. 25–43.
- CIBULKA, Ľ. A kol.: *Teória a prax legislatívy*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, 2013.
- FRIDRICH, B. a kol.: *Ústavné garancie ľudských práv*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, 2013.
- ĽALÍK, T.: *Ústavný súd a parlament v konštitučnej demokracii*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2015.
- PODMANICKÝ, J.: Aplikácia inštitútu skrátaného legislatívneho konania v procese tvorby práva. In: *Právny obzor*, 95, č. 3, 2012.

Kontaktné údaje:

doc. JUDr. Boris Balog, PhD.
boris.balog@paneurouni.com
Fakulta práva, Paneurópska vysoká škola
Tomášikova 20
821 10 Bratislava
Slovenská republika

MIERA OCHRANY PRINCÍPOV DEMOKRATICKÉHO A PRÁVNEHO ŠTÁTU V ROZHODNUTIACH ÚSTAVNÉHO SÚDU SLOVENSKEJ REPUBLIKY V OBDOBÍ PANDÉMIE OCHORENIA COVID-19¹

Mária Bezáková

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstract: The recent decision of the Constitutional Court of the Slovak Republic confirmed the compliance of all points of the government resolution on the proposal for further extension of the state of emergency with the Constitution and the Constitutional Act on State Security. This proceeding was not the first one to deal with the constitutionality of a continuing state of emergency. Last fall the Constitutional Court ruled that the resolution and regulation of the Government of the Slovak Republic were in accordance with the Constitution and the Constitutional Act on State Security. In the grounds of the decision PL. ÚS 22/2020, the Constitutional Court emphasized that even in times of emergency it is necessary to respect the principles of the rule of law. The author analyzes the decisions, focusing on protection of constitutional principles by the Constitutional Court of the Slovak Republic.

Abstrakt: Recentné rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky potvrdilo súlad všetkých bodov uznesenia Vlády Slovenskej republiky k návrhu na ďalšie predĺženie núdzového stavu s referenčnými článkami Ústavy a ústavného zákona o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu. Toto konanie nebolo prvým konaním zaoberajúcim sa ústavnosťou trvajúceho núdzového stavu. Aj v prípade z jesene minulého roku Ústavný súd rozhodol, že napadnuté uznesenie a nariadenie vlády sú v súlade s Ústavou a ústavným zákonom o bezpečnosti štátu. V odôvodnení rozhodnutia PL. ÚS 22/2020 Ústavný súd zdôraznil, že aj v čase núdzového stavu je nutné rešpektovať princípy právneho štátu. Autorka podrobuje predmetné rozhodnutia analýze, v ktorej sa zameriava na ochranu ústavných princípov zo strany Ústavného súdu.

Key words: Constitutional Court, rule of law, constitutional principles, state of emergency.

Kľúčové slová: Ústavný súd Slovenskej republiky, materiálny právny štát, ústavné princípy, núdzový stav.

1 ÚVOD

V posledných desaťročiach možno pozorovať príklon Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „Ústavný súd“) k materiálnemu chápaniu právneho štátu, čo našlo svoju odozvu v jeho ustálenej judikatúre. S tým úzko súvisí aj zmena v nahliadaní Ústavného súdu na materiálne jadro ústavy. Súčasťou tejto zmeny je inklinovanie k potvrdzovaniu etablovaných ústavných princípov a odkrývanie, či potvrdzovanie existencie ďalších ústavných princípov.

Míľnik v prístupe Ústavného súdu k ochrane materiálneho jadra ústavy predstavuje prelomový nález PL. ÚS 21/2014.² V tomto období vnímal Ústavný súd svoju úlohu, ako ochrancu

¹ Príspevok je čiastkovým výsledkom riešenia projektu „Zabezpečenie chodu ústavných orgánov Slovenskej republiky počas krízových situácií: aktuálne možnosti, limity a možné riešenia“, ktorý je financovaný Vedeckou grantovou agentúrou Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky a Slovenskej akadémie vied (projekt č. 1/0824/21).

² Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL ÚS 21/2014 z 30. januára 2019.

ústavných hodnôt za tak dôležitú, že si vyvodil právomoc preskúmať aj súlad ústavných zákonov s implicitným materiálnym jadrom Ústavy Slovenskej republiky.

V našom príspevku sa zameriavame na rozhodnutia Ústavného súdu, vydané počas trvania pandémie ochorenia COVID – 19, konkrétne rozhodnutie PL. ÚS 22/2020³ a rozhodnutie PL. ÚS 2/2021⁴. Už od podania návrhov na začatie konania sa na tieto prípady upierala pozornosť médií a veľkej časti verejnosti, z dôvodu, že predmetom konania pred ústavným súdom mala byť ústavnosť vyhlásenia, resp. predĺženia núdzového stavu.

Generálny prokurátor Slovenskej republiky, zastúpený prvou námestníčkou Generálneho prokurátora, podal začiatkom októbra r. 2020 návrh na začatie konania o súlade rozhodnutia o vyhlásení núdzového stavu a o súlade 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 a nariadenia vlády Slovenskej republiky č. 269/2020 Z. z. z 30. septembra 2020 na vykonanie niektorých opatrení hospodárskej mobilizácie v súvislosti s vyhlásením núdzového stavu na zabezpečenie riešenia druhej vlny koronavírusu COVID-19 s čl.1 ods.1 a čl.2 ods.2 ústavy a čl.1 ods. 1 až 4 a čl. 5 ods.1 až 3 ústavného zákona o bezpečnosti štátu.

V ten istý deň bol Ústavnému súdu doručený aj návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky. Ten okrem ústavnosti vyššie uvedeného uznesenia vlády SR napádal aj súlad opatrenia Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky pri ohrození verejného zdravia sp. zn. OLP/7694/2020 z 30. septembra 2020 s čl.1 ods.1 a čl. 2 ods. 2 ústavy a súlad opatrenia úradu pri ohrození verejného zdravia sp. zn. OLP/7845/2020 z 1. októbra 2020 s čl. 1 ods.1 a čl. 2 ods. 2 ústavy.

Na jar 2021 podali opäť, ako Generálny prokurátor SR, tak aj skupina poslancov NR SR návrh na začatie konania, o súlade uznesenia 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 a na prijatie opatrení podľa čl. 5 ods. 4 ústavného zákona o bezpečnosti štátu s čl.1 ods.1, čl. 2 ods. 2 ústavy a s čl.5 ods. 2 a 3 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu.

V článku sa sústreďíme na skutočnosť, že všetky štyri návrhy na začatie konania upriamili pozornosť na čl. 1 ods. 1 Ústavy SR, ktorý zhmotňuje princípy demokratického a právneho štátu. Teda na článok, na ktorý sa odvoláva Ústavný súd pri vyzdvíhovaní konštitutívneho významu ústavných princípov, dôležitých pre zachovanie demokratického charakteru Slovenskej republiky⁵.

V odôvodnení minuloročného rozhodnutia PL. ÚS 22/2020 Ústavný súd uviedol, že aj v čase núdzového stavu je nutné rešpektovať princípy právneho štátu. Sú to práve ústavné princípy, nesúce najdôležitejšie spoločenské hodnoty, ktoré nás majú ochraňovať pred svojvoľou štátnej moci, ktorá by sa práve počas krízových situácií mohla prejaviť.

Cieľom tohto príspevku je potvrdiť, či pri rozhodovaní o tak citlivých otázkach, akými nepochybne vyhlásenie, resp. predĺženie núdzového stavu je, mal Ústavný súd skutočne na zreteli aj ochranu a rešpektovanie týchto princípov.

2 PRINCÍPY DEMOKRATICKEHO A PRÁVNEHO ŠTÁTU

Pred samotným vymedzením pojmu princípy demokratického a právneho štátu, pokladáme za vhodné priblížiť pojmy hodnota, právny princíp a ústavný princíp.

Pojem hodnota predstavuje explicitné vyjadrenie dobra⁶. Hodnoty majú svoj pôvod v prirodzenom práve. Štát ich nemôže vytvoriť prostredníctvom normotvorby ani ich zrušiť. Hodnoty je možné len uznávať, povýšiť niektorú nad iné, resp. niektoré zvýrazniť⁷. Ústavný súd v náleze, sp. zn. PL. ÚS 12/01 vysvetľuje, že: „naša ústava je založená na relatívne ucelenej sústave hodnôt, ktoré vyjadrujú spoločensky uznávané dobro, ktoré si štát váži, rešpektuje ich a prostredníctvom orgánov verejnej moci zabezpečuje ich ochranu.“⁸

³ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 22/20 zo 14. októbra 2020.

⁴ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 2/2021 z 31. marca 2021.

⁵ Pozri nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 16/95 z 24. mája 1995.

⁶ HOLLÄNDER, P.: *Nástin filozofie práva (úvahy štruktúrálni)*. Praha: Všeherd 2000, s. 48.

⁷ OROSZ, L. – SVÁK, J. – BALOG, B.: *Základy teórie konštitucionalizmu*, Eurokódex, Bratislava, 2011, s. 149.

⁸ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. PL. ÚS 12/01 zo 4. decembra 2007.

Hodnoty je však potrebné v právnom systéme zhmotniť a to prostredníctvom právnych princípov. J. Boguszák chápe právne princípy ako pravidlá, „...ktoré sú storočnou vymožitelnosťou právnej kultúry a sú právu imanentné v právnom štáte, či sú alebo nie sú výslovne vyjadrené v platných právnych normách. Tak ako všetky právne normy sú i právne princípy výtvarom synchronie zákonodarstva, judikatúry a právnej vedy; ich pestovanie ako vysoko všeobecných pravidiel je hlavne úlohou právnej vedy.“⁹ Tie najdôležitejšie spoločenské hodnoty sú obsiahnuté v ústavných princípoch. Ústavné princípy v koncentrovanej podobe vyjadrujú tie najvšeobecnejšie ciele práva, ktoré majú byť prostredníctvom práva chránené.¹⁰ Ústavné princípy odzrkadľujú vôľu spoločnosti, obsahujú všetky najdôležitejšie hodnoty, ktoré považuje celá spoločnosť za nutné ochrániť.¹¹

M. Domin pre lepšie pochopenie významu pojmu „princíp“ uvádza¹², že v odbornej spisbe sa môžeme okrem najčastejšieho označenia „zásada“ stretnúť aj s označeniami „kvalita“¹³, „znak“, resp. „kvalitatívny znak“¹⁴. Vo svojej monografii vysvetľuje, že ako výstižné pomenovanie „princípu volebného práva“ sa javí pomenovanie „kvalita volebného práva“. Tvrdí, že: „Princípy volebného práva totiž môžeme považovať za koncentrovanú formu vyjadrenia toho, aké by volebné právo malo byť, čiže koncentrovaným spôsobom vyjadrené obsahové kvality volebného práva.“¹⁵

Zastávame názor, že uvedené tvrdenie je možné použiť aj na iné právne princípy. Princípy demokratického a právneho štátu je teda možné označiť ako „kvality právneho a demokratického štátu“, možno ich považovať za koncentrovanú formu vyjadrenia toho, aký by demokratický a právny štát mal byť.

3 REAKCIA ÚSTAVNÉHO SÚDU NA PORUŠENIE NIEKTORÝCH PRINCÍPOV

Vo svojich podaniach, Generálna prokuratúra a skupina poslancov zhodne namietali najmä absenciu zdôvodnení v dokumentoch o vyhlásení či predĺžení núdzového stavu.

S odvolaním na čl. 5 ods. 2 ústavného zákona o bezpečnosti štátu, podľa ktorého možno núdzový stav vyhlásiť v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas, namietali tiež neurčité vymedzenie územia, na ktoré sa núdzový stav vzťahuje, ako aj neurčité vymedzenie rozsahu núdzového stavu. Čím došlo v mnohých oblastiach k vzniku právnej neistoty.

Prvá námestníčka Generálneho prokurátora dala do pozornosti najmä princípy právneho štátu. A to princíp primeranosti, princíp ochrany základných práv a slobôd a princíp právnej istoty, ktoré vyžadujú aby bolo „postihnuté územie“ alebo „bezprostredne ohrozené územie“ lepšie, vymedzené, príp. aby bol zrozumiteľne určené pravidlo, podľa ktorého bude možné vždy územie, na ktorom je vyhlásený núdzový stav určiť.

Skupina poslancov videla v tomto kroku presadzovanie svojvôle vlády, ktorá ignoruje potrebu bližšej špecifikácie ako územia, tak aj rozsahu núdzového stavu. Poslanci taktiež zdôraznili, že článku. 1 ods. 1 ústavy zodpovedá iba taký právny akt, ktorý je formulovaný s dostatočnou presnosťou. Zrozumiteľnosť právnych noriem, najmä tých, kt. zakazujú určitý druh správania, totiž zohráva dôležitú úlohu, pretože vo výraznej miere znižuje nebezpečenstvo svojvoľného a diskriminačného uplatňovania takýchto noriem výkonnou mocou.¹⁶

⁹ BOGUSZÁK, J.: Právni princípy, hodnoty, finalita. In: *Boguszák, J. a kol.: Právni princípy.*

Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999. s. 26-27.

¹⁰ GERLOCH, A.: Zámernosť a spontánnosť v pôsobení práva. In. *Právnická fakulta 1348 – 1998, jubilejný sborník.* Praha UK 1998, s. 187.

¹¹ BALOG, B.: *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*, 1. vydanie. Žilina: Eurokódex, 2014, s. 25.

¹² DOMIN, M.: *Všeobecnosť volebného práva v Slovenskej republike a jej materiálne zabezpečenie.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, s. 28.

¹³ Napr. ČÍC, M. a kol.: *Komentár k Ústave Slovenskej republiky.* Žilina : Eurokódex, 2012, s. 226, DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax.* Bratislava : C. H. Beck, 2015, s. 715 a nasl.

¹⁴ Napr. CIBULKA, L. a kol.: *Ústavné právo. Ústavný systém Slovenskej republiky.* Bratislava : PraF UK, 2014, s. 126.

¹⁵ DOMIN, M.: *Všeobecnosť volebného práva v Slovenskej republike a jej materiálne zabezpečenie.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, s. 29.

¹⁶ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. 15/98 z 18. marca 1999.

Oba návrhy skupiny poslancov NRSR boli v značnej časti obsahovo takmer identické, v novšom podaní bol však kladený väčší dôraz na ústavné princípy. S istou dávkou zovšeobecnenia možno konštatovať, že práve argumentácia právnymi princípmi rozšírila podanie z r. 2020.

Aj tohtoročný návrh na začatie konania z pera generálneho prokurátora sa viac zameriava na materiálnu stránku veci. Kým v prvom podaní sa prvá námestníčka generálneho prokurátora venovala najmä formálne stránke, generálny prokurátor už napríklad podrobil obmedzenia konkrétnej základných práv a slobôd testu *proporcionality*. Záver svojho návrhu venuje generálny prokurátor otázke právneho štátu z materiálneho hľadiska.

Prípomína Ústavnému súdu jeho nález zn. PL. ÚS 17/2008, v ktorom súd zvýraznil potrebu primeranosti použitého právneho prostriedku k legitímnemu cieľu, ktorého naplnenie chce autorita dosiahnuť. „Materiálny právny štát sa nezakladá na zdanlivom dodržiavaní práva či na formálnom rešpektovaní jeho obsahu spôsobom, ktorý predstiera súlad právne významných skutočností s právnym poriadkom. Podstata materiálneho právneho štátu spočíva v uvádzaní platného práva do súladu so základnými hodnotami demokraticky usporiadanej spoločnosti a následne v dôslednom uplatňovaní platného práva bez výnimiek založených na účelových dôvodoch.“¹⁷ Materiálny právny štát sa odlišuje od formálneho právneho štátu. Kým formálny právny štát favorizuje princíp legality v úzkom význame „bezhodnotového“ pozitívneho práva. Úlohou materiálneho štátu je vnášať do pozitívneho práva aj základné princípy a hodnoty, na ktorých je demokratická spoločnosť založená“¹⁸ Ústavný súd tu zdôraznil aj potrebu súladu legislatívnych opatrení s ústavnými princípmi a s demokratickými hodnotami.

Práve záver podania generálneho prokurátora vnímame ako výzvu pre Ústavný súd, aby pri rozhodovaní o súlade týchto rozhodnutí vzal do úvahy aj nutnosť ich súladu s nosnými princípmi demokratického a právneho štátu.

V nálezoch PL. ÚS 22/2020 a PL. ÚS 2/2021 sme upriamili svoju pozornosť na časti, v ktorých sa Ústavný súd odvoláva na čl. 1 ods. 1 Ústavy SR, teda na princípy demokratického a právneho štátu.

V bode 65 nálezu PL. ÚS 2/2021 vysvetľuje Ústavný súd podstatu celého konania nasledovne: „*podstatou veci je preskúmanie, či boli splnené formálne a vecné podmienky na predĺženie núdzového stavu a či tak boli naplnené kritéria princípu legality (čl. 1 ods. 1) a viazanosti štátnej moci právom (čl. 2 ods. 2) a či obmedzenie základných práv a slobôd spĺňa ústavné podmienky.*“

Tu sa nachádza jeden z mála odkazov na čl.1 ods. 1 – v súvislosti s princípom legality, ktorý nepochybne spadá pod pojem princípy demokratického a právneho štátu. Avšak ostatné subprincípy demokratického a právneho štátu nechal Ústavný súd takmer bez povšimnutia. Viac priestoru by si zaslúžili minimálne tie princípy, na ktoré sa odvolávajú autori návrhov na začatie konania, a to:

princíp právnej istoty a predvídateľnosti práva

princíp zákazu svojvôle

princíp legitimity

princíp proporcionality

a samotný, v oboch nálezoch absentujúci, pojem materiálny právny štát

Apel autorov podaní na dodržiavanie týchto princípov akoby Ústavný súd nie celkom zaregistroval.

Čo sa týka absencie odôvodnenia rozhodnutia o predĺžení núdzového stavu, dovoľujeme si doplniť, že jeho prítomnosť by bola vhodná aj z pohľadu rešpektovania princípu transparentnosti výkonu verejnej moci.

V bode 67 nálezu PL. ÚS 2/2021 ochranca ústavnosti uvádza: „*Ústavnosť, život a zdravie, demokracia, sloboda a právny štát sú pojmy mimoriadnej hodnoty, ktoré sa osobitným spôsobom prejavujú v predmetnom konaní o ústavnosti núdzového stavu vyhláseného v súvislosti so šírením nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19.*“ Identická formulácia sa nachádza aj v náleze Ústavného súdu z jesene minulého roku. Kým potrebou ochrany života a zdravia argumentuje Ústavný súd v náleze často, mimoriadnu hodnotu pojmu právny štát však v ďalších častiach nálezu nevyzdvihuje.

¹⁷ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 17/08 z 20. mája 2009.

¹⁸ Tamže.

4 ZÁVER

Ústavný súd v náleze PL. ÚS 22/2020 skonštatoval, že dôvodom vyhlásenia núdzového stavu je všeobecne známa pandémia COVID-19. Taktiež uviedol, že z ústavného zákona o bezpečnosti štátu nevyplýva explicitný príkaz, aby bol v uznesení výslovne ustanovený dôvod vyhlásenia núdzového stavu. Argumentácia Ústavného súdu, že opodstatnenosť vyhlásenia resp. predĺženia núdzového stavu je zrejmá, už z verejne dostupných informácií o momentálnej pandemickej situácii, nie je podľa nášho názoru, z pohľadu princípu právnej istoty, presvedčivá.

V jednej so svojich argumentácií Ústavný súd vysvetľuje, že aktuálne napadnuté uznesenie používa tú istú formuláciu na vymedzenie územia, konkrétne: „na postihnutom území SR“ ktoré bolo prvý krát použité v uznesení vlády z 18. marca 2020 (to znamená v uznesení z pera predošlej vlády). Teda jednou z reakcií Ústavného súdu na možné porušenie tak dôležitých princíпов, akými sú princíp právnej istoty, princíp proporcionality, či princíp ochrany základných ľudských práv bolo v tomto prípade použité argumentu „tu quoque“.

Ústavný súd síce dodáva, že uznesenia vlády o núdzovom stave *by vo všeobecnosti základný dôvod ich prijatia mali uvádzať* a to z dôvodu dokumentárnej preskúmateľnosti a z dôvodu identifikácie jasnej nadväznosti na predošlé rozhodnutia. Dodáva však, že absencia zdôvodnenia v napadnutých uzneseniach *ich súlad s ústavou a ústavným zákonom neovplyvnila*.

Keby však Ústavný súd namiesto slovných spojení „dokumentárnej preskúmateľnosti“ a „identifikácie jasnej nadväznosti na rozhodnutie“ použil formuláciu „z ohľadom na princíp právnej istoty a predvídateľnosti práva“, možno by dospel k záveru, že absencia dôvodu vyhlásenia núdzového stavu v uznesení vlády síce neovplyvňuje jeho súlad s textom ústavy a ústavným zákonom, ale súlad s materiálnym jadrom a princípmi demokratického a právneho štátu tu narušený je.

Ústavný súd v rozhodnutí PL. ÚS 21/2014 uviedol k princípom demokratického a právneho štátu nasledovné: „ako kľúčové (ústavné) konštitutívne hodnoty sú nedotknuteľné (m. m. PL. ÚS 16/95) a tvoria základné kritérium ústavného prieskumu akéhokoľvek rozhodnutia orgánu verejnej moci...“. Pri posudzovaní ústavnosti vyhlásenia, resp. opakovaného predĺženia núdzového stavu, na toto svoje tvrdenie však Ústavný súd akoby pozabudol.

Napadnuté uznesenia vlády SR so sebou prinášajú množstvo obmedzení, ktoré majú dopad na každého jednotlivca v našej spoločnosti. Práve rozhodnutia o takto závažných veciach, môžu poslúžiť ako dobrí „pomocníci“, pri upevňovaní ústavných princíпов.

V kontexte materiálneho právneho štátu, ktorý slovami Ústavného súdu predstavuje pojem mimoriadnej hodnoty, by mal Ústavný súd chrániť ústavnosť rozhodnutí v celom rozsahu. Ani 10 dňová tieseň pri vydaní týchto rozhodnutí, by nemala byť dôvodom na prehliadanie materiálneho jadra ústavy. Nechávanie hluchého priestoru v ústavnom systéme, priestoru bez ochrany ústavnosti, totiž predstavuje práve odklon od materiálneho právneho štátu, ak nie jeho úplné popretie.¹⁹

Použitá literatúra:

BALOG, B.: *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*, 1. vydanie. Žilina: Eurokódex, 2014, 212 s. ISBN 978-80-8155-032-4.

BOGUSZAK, J.: Právni princípy, hodnoty, finalita. In: *Boguszak, J. a kol.: Právni princípy*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999. s. 26-27.

CIBULKA, L. a kol.: *Ústavné právo. Ústavný systém Slovenskej republiky*. Bratislava : PraF UK, 2014, 407 s. ISBN 978 – 80-7160-366-5.

ČÍC, M. a kol.: *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Žilina : Eurokódex, 2012, 832 s. ISBN 978-80-89447-93-0

¹⁹ DRGONEC, J.: Základné práva a slobody a vyvodená pôsobnosť Ústavného súdu SR. In: *Orosz, L. – Majerčák, T. a kol. Ochrana ľudských práv a základných slobôd ústavnými súdmi a medzinárodnými súdnymi orgánmi – III. ústavné dni*. Košice 2014. s. 177.

DOMIN, M.: Všeobecnosť volebného práva v Slovenskej republike a jej materiálne zabezpečenie. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, 247 s. ISBN 978-80-7160-470-9.

DRGONEC, J. Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. Bratislava : C. H. Beck, 2015, 1603 s. ISBN 978-80-89603-39-8.

DRGONEC, J.: Základné práva a slobody a vyvodená pôsobnosť Ústavného súdu SR. In: *Orosz, L. – Majerčák, T. a kol. Ochrana ľudských práv a základných slobôd ústavnými súdmi a medzinárodnými súdnymi orgánmi – III. ústavné dni*. Košice 2014. s. 177 - 193.

GERLOCH, A.: Zámernosť a spontánnosť v pôsobení práva. In. *Právnická fakulta 1348 – 1998, jubilejný zborník*. Praha UK 1998, s. 181 - 188.

HOLLÄNDER, P.: *Nástin filozofie práva (úvahy štrukturální)*. Praha: Všeherd 2000, 125 s. ISBN 80-85305-43-7.

OROSZ, L. – SVÁK, J. – BALOG, B.: *Základy teórie konštitucionalizmu*, Eurokódex, Bratislava, 2011, 544 s. ISBN: 978-80-89447-88-6.

Judikatúra:

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL ÚS 16/95 z 24. mája 1995.

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. 15/98 z 18. marca 1999.

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. PL. ÚS 12/01 zo 4. decembra 2007.

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 17/08 z 20. mája 2009.

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL ÚS 21/2014 z 30. januára 2019.

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL ÚS 22/20 zo 14. októbra 2020.

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 2/2021 z 31. marca 2021.

Kontaktné údaje:

Mgr. Mária Bezáková

maria.bezakova@flaw.uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Šafárikovo nám. č. 6 P.O.BOX 313

810 00 Bratislava

Slovenská republika

NÚDZOVÝ STAV A MOŽNOSTI FUNGOVANIA PARLAMENTNEJ RADY SLOVENSKEJ REPUBLIKY¹

Vincent Bujňák

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstract: Constitutional Act no. 227/2002 Coll. on State Security specifies that if the National Council of the Slovak Republic cannot perform its activities during a war, state of war or martial state, then the Parliamentary Council of the Slovak Republic exercises most of its constitutional powers until the resumption of activities. However, the activities of the National Council of the Slovak Republic may be prevented also during the state of emergency. In the article the author analyzes whether a simple amendment of the constitutional framework would be sufficient in this regard, or whether, on the contrary, there is a need for a comprehensive constitutional revision.

Abstrakt: Ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu uvádza, že ak je v čase vojny, vojnového stavu alebo výnimočného stavu znemožnená činnosť Národnej rady Slovenskej republiky, tak väčšinu jej ústavných právomocí vykonáva až do obnovenia činnosti Parlamentná rada Slovenskej republiky. Činnosť Národnej rady Slovenskej republiky však môže byť znemožnená aj v čase núdzového stavu. Autor v príspevku analyzuje, či by v tejto súvislosti postačovala jednoduchá novelizácia ústavnej úpravy, alebo je naopak nevyhnutné ju podrobiť komplexnej revízii.

Key words: state of emergency, Parliamentary Council of the Slovak Republic, Constitutional Act on State Security, National Council of the Slovak Republic.

Kľúčové slová: núdzový stav, Parlamentná rada Slovenskej republiky, ústavný zákon o bezpečnosti štátu, Národná rada Slovenskej republiky.

1 ÚVOD

Jednou z mnohých oblastí, ktoré zasiahla pandémia ochorenia COVID-19, je aj riadne fungovanie kolektívnych orgánov. Nie je preto prekvapujúce, že k prvým zákonom, ktoré schválila Národná rada Slovenskej (ďalej len „Národná rada“) v marci 2020, patrili zákon 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, obsahujúci možnosť tzv. per rollam zasadnutí kolektívnych orgánov právnických osôb založených podľa predpisov občianskeho alebo obchodného práva. Tie boli oprávnené v čase mimoriadnej situácie alebo núdzového stavu používať korešpondenčné hlasovanie, ako aj oprávnené umožniť účasť ich členov na zasadnutí kolektívneho orgánu prostredníctvom elektronických prostriedkov, aj keď to nevyplýva z ich vnútorných predpisov alebo stanov.² Hoci zákonodarca myslel na tento typ kolektívnych orgánov, jeho legislatívnej pozornosti ušla podrobnejšia úprava rokovania samotnej Národnej rady, napríklad po vzore zahraničných právnych úprav, keď čoraz viac parlamentov vytvorilo alebo rozšírilo možnosti fungovania orgánov verejnej moci na diaľku. Týmto spôsobom znížili riziká spojené s osobnými

¹ Príspevok je čiastkovým výsledkom riešenia projektu „Zabezpečenie chodu ústavných orgánov Slovenskej republiky počas krízových situácií: aktuálne možnosti, limity a možné riešenia“, ktorý je financovaný Vedeckou grantovou agentúrou Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky a Slovenskej akadémie vied (projekt č. 1/0824/21).

² Dostupné na

<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=8&ID=29>

[cit. 11. 05. 2021]

zasadnutiami, a zároveň umožnili funkčnosť, keďže v súvislosti s pandemiou sa napríklad predpísané kvórum dosahovalo v mnohých parlamentoch čoraz ťažšie.³

Po vypuknutí pandémie došlo v podmienkach Slovenskej republiky k vyhlasovaniu núdzového stavu, a to najprv s účinnosťou od 16. marca 2020⁴ do 13. júna 2020,⁵ neskôr ešte s účinnosťou od 1. októbra 2020⁶ až 14. mája 2021.⁷ K základným úlohám verejnej moci v čase núdzového stavu patrí okrem iného vykonávanie všetkých potrebných opatrení na riadne fungovanie ústavných orgánov. Uvádza tak čl. 1 ods. 2 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“). Na prvý pohľad táto ústavná norma nadväzuje na čl. 102 ods. 3 ústavy, podľa ktorého spôsob výkonu verejnej moci v čase troch typov krízových situácií ustanoví tzv. blanketový (predpokladaný) ústavný zákon.⁸ Faktom však je, že čl. 102 ods. 3 vymenúva pri spôsobe výkonu verejnej moci vojnu, vojnový stav a výnimočný stav, no nie núdzový stav. Rovnaké typy krízových situácií následne uvádza aj čl. 7 ods. 2 ústavného zákona o bezpečnosti štátu, predvídajúci výkon väčšiny ústavných právomocí Národnej rady osobitným orgánom, ktorým je Parlamentná rada Slovenskej republiky, a to pri znemožnení činnosti Národnej rady. Vychádza preto otázka, či v prípade znemožnenia činnosti Národnej rady počas núdzového stavu postačuje pomerne jednoduchá novelizácia čl. 102 ods. 3 ústavy a čl. 7 ods. 2 ústavného zákona o bezpečnosti štátu ústavným zákonom, dopĺňujúcim núdzový stav do už vymenovaných troch typov krízových situácií.⁹

2 ÚSTAVNÁ ÚPRAVA PARLAMENTNEJ RADY SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Ustanovenie čl. 7 ústavného zákona o bezpečnosti štátu nadobudlo účinnosť 1. mája 2002 a napriek piatim doterajším novelizáciám tohto ústavného zákona nedošlo ani raz k jeho zmene či doplneniu. Pri objasňovaní úmyslu ústavodarcu je preto možné vychádzať len z dôvodovej správy k parlamentnej tlači 1311, doručenej Kancelárii Národnej rady v januári 2002. Dôvodová správa okrem iného uvádza: „Počas vojny, vojnového stavu alebo výnimočného stavu sa môže stať, že Národná rada nebude môcť vykonávať svoju činnosť (napr. nezide sa na zasadnutia). Návrh ústavného zákona z tohto dôvodu upravuje existenciu Parlamentnej rady, ktorá vzhľadom na mimoriadne okolnosti bude schopná operatívne rozhodovať namiesto Národnej rady (...). Parlamentná rada tu nie je konštituovaná ako samostatný ani ako stály orgán, ale ako orgán Národnej rady. (...) Parlamentná rada bude reprezentovať inštitucionálne zabezpečenie výkonu verejnej moci zverenej inak Národnej rade v čase, keď Národná rada nebude spôsobilá plniť svoje ústavné funkcie. (...)“.¹⁰ Z textu ústavnej úpravy vyvstávajú viaceré nejasnosti, pri ktorých ani dôvodová správa neponúka jednoznačnú odpoveď.

2.1 Autoritatívne rozhodnutie k znemožneniu činnosti

Ústavná úprava zakotvuje dve podmienky pre výkon vymedzených ústavných právomocí Národnej rady Parlamentnou radou, ktoré musia byť splnené kumulatívne. Prvou podmienkou je vypovedanie alebo vyhlásenie niektorej z určených krízových situácií, t. j. vojny, vojnového stavu

³ MURPHY, J.: Parliaments and Crisis: Challenges and Innovations. Parliamentary Primer No. 1. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assurances, 2020, s. 37.

⁴ Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 114 z 15. marca 2020, č. 45/2020 Z. z.

⁵ Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 366 z 10. júna 2020, č. 147/2020 Z. z.

⁶ Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 587 z 30. septembra 2020, č. 268/2020 Z. z.

⁷ Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 260 zo 14. mája 2021, č. 175/2021 Z. z.

⁸ GIBA, M. a kolektív: Ústavné právo. Bratislava: Wolters Kluwer SR s. r. o., 2019, s. 73.

⁹ V aplikačnej praxi by k takejto novelizácii mohlo dôjsť buď dvoma samostatnými ústavnými zákonmi (priama novela ústavy a priama novela ústavného zákona o bezpečnosti štátu), alebo jediným ústavným zákonom s tromi novelizačnými článkami (článok novelizujúci ústavu, článok novelizujúci ústavný zákon o bezpečnosti štátu a článok obsahujúci účinnosť ústavného zákona). Od vzniku republiky sa druhý z menovaných spôsobov novelizácie ústavy ešte nepoužil – na rozdiel od praxe pri novelizácii ústavy č. 100/1960 Zb., napríklad ústavným zákonom č. 493/1992 Zb.

¹⁰ Dostupné na

<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=2&ID=1311>.

[cit. 11. 05. 2021]

alebo výnimočného stavu, nadväzujúc na čl. 11 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti štátu. Druhou podmienkou je „znemožnenie činnosti Národnej rady“. Pri tomto spojení ústavný text neobsahuje žiadne ďalšie vysvetlenie. Zároveň nie je zrejmé, ktorý ústavný činiteľ by mal autoritatívne rozhodnúť o tom, že došlo k znemožneniu činnosti Národnej rady a preto začína jej vymedzené ústavné právomoci vykonávať Parlamentná rada. Z logického dôvodu o tom nemôže rozhodnúť Národná rada, lebo ak bude znemožnená jej činnosť, nebude možné ani prijať povedzme uznesenie deklarujúce znemožnenie činnosti. Prvou možnosťou je, že týmto ústavným činiteľom bude predseda Národnej rady, ktorý v súlade s čl. 89 ods. 2 ústavy zvoláva a riadi schôdze Národnej rady, a podľa § 43 ods. 2 písm. a) zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku zastupuje Národnú radu navonok. Druhou možnosťou je, že k aktivácii Parlamentnej rady je oprávnená hlava štátu, čo možno podporiť dvoma argumentmi. V zmysle čl. 101 ods. 1 druhej vety ústavy reprezentuje prezident Slovenskú republiku navonok i dovnútra a svojím rozhodovaním zabezpečuje riadny chod ústavných orgánov. Ústavným orgánom je aj Národná rada, a znemožnenie jej činnosti znamená, že tento ústavný orgán nemôže fungovať. Riadny chod zabezpečí svojim rozhodnutím práve prezident. Ďalší argument je založený na systematickom výklade.¹¹ Ustanovenie čl. 102 ods. 3 ústavy, predstavujúce blanketnú normu pre ustanovenie spôsobu výkonu verejnej moci počas vybraných krízových situácií ústavným zákonom, nie je zakotvené v piatej hlave ústavy. Nachádza sa v šiestej hlave, a to v článku obsahujúcom okruh právomoci hlavy štátu. Ústavná úprava síce neponúka jednoznačnú odpoveď, no prikláňame sa k záveru, že príslušným ústavným činiteľom má byť predseda Národnej rady. Berieme do úvahy ústavné vymedzenie jeho právomoci a súčasne prezumpciu racionálneho normotvorcu, ktorý by túto úlohu nezveroval spôsobom znemožňujúcim jej vykonanie pri indispozícii daného verejného činiteľa. Pokiaľ by totiž mal byť príslušným verejným činiteľom prezident republiky a povedzme by nemohol svoju funkciu vykonávať pre závažné dôvody, čl. 105 ods. 1 ústavy *expressis verbis* o prechode tejto právomoci nehovorí. Naopak, indispozícia predsedu Národnej rady vedie k jeho zastupovaniu podpredsedami. Racionálny normotvorca by preto za týchto podmienok hlave štátu nezveril autoritatívne rozhodovanie o znemožnení činnosti Národnej rady a výkone jej vymedzených právomocí Parlamentnou radou.

2.2 Zloženie Parlamentnej rady

Ústavný zákon o bezpečnosti štátu uplatňuje pri kreovaní Parlamentnej rady princíp virility, keďže funkcionári Národnej rady (predseda, podpredsedovia, predsedovia a podpredsedovia výborov) sú *ex constitutione* členmi Parlamentnej rady spolu s predsedami poslaneckých klubov.¹² Mnohí poslanci tak členmi Parlamentnej rady nie sú, aj keď im nič nebráni v riadnom výkone ich mandátu. Pri takomto ústavnom vzorci vyvstáva pochybnosť, či sa pomer politických síl v Parlamentnej rade nevychýľuje v prospech koalíciej časti zastupiteľského orgánu. Pochybnosť je možné potvrdiť alebo vyvrátiť na podklade dát o zložení orgánov Národnej rady na začiatku jednotlivých volebných období. Prvým volebným obdobím po nadobudnutí účinnosti ústavného zákona o bezpečnosti štátu bolo III. volebné obdobie, a zatiaľ posledným VIII. volebné obdobie.

¹¹ Systematický výklad alebo štrukturalizmus v najužšom zmysle znamená, že interpretujúci orgán sa nemá sústrediť na význam osobitných a izolovaných ustanovení, ale skôr na umiestnenie ustanovenia a jeho pôsobenie so zvyšným textom. V širšom zmysle sa štrukturalizmus snaží o zabezpečenie jednotnosti a koherentnosti nielen ústavného textu, ale celého politického systému, ktorý ústavný text zvyrazňuje. KOMMERS, D., FINN, J., JACOBSON, G.: *American Constitutional Law. Essays, Cases, and Comparative Notes*. Third edition. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2009, s. 42.

¹² BONKO, A.: Ústavné orgány sui generis. In: Bratislavské právnické fórum 2013. Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2013, s. 708.

	III. volebné obdobie	IV. volebné obdobie	V. volebné obdobie	VI. volebné obdobie	VII. volebné obdobie	VIII. volebné obdobie
Národná rada (číselný a percentuálny pomer koalície a opozície)	78 : 72 52 % a 48 %	85 : 65 56,67 % a 43,33 %	79:71 52,67 % a 47,33 %	83:67 55,33 % a 44,67 %	81:69 54 % a 46 %	95:55 63,33 % a 36,67 %
Parlamentná rada (číselný a % pomer koalície a opozície)	31 : 22 58,49 % a 41,51 %	40 : 23 63,49 % a 36,51 %	35 : 26 57,38 % a 42,62 %	32 : 27 54,24 % a 45,76 %	36 : 21 63,16 % a 36,84 %	42 : 20 67,74 % a 32,26 %

Tabuľka 1: Porovnanie zloženia Národnej rady a Parlamentnej rady¹³

Vzorec uvedený v čl. 7 ods. 3 ústavného zákona o bezpečnosti štátu ešte sám o sebe nemusí znevýhodňovať opozičnú časť zastupiteľského zboru pred jeho koalíčnou časťou. Je však zvykom, že vedenie parlamentných výborov je kreované tak, aby mal výbor okrem predsedu aj dvoch podpredsedov (čo predstavuje troch členov Parlamentnej rady), pričom najčastejšie dochádza k dvom situáciám: (a) ak je predseda výboru predstaviteľ koalície, jeden z podpredsedov je predstaviteľ opozície, alebo (b) ak je predseda výboru predstaviteľ opozície,¹⁴ obaja podpredsedovia sú predstaviteľmi koalície. Pri tesnom rozdiel medzi koalíčnou a opozičnou časťou Národnej rady to má za následok silnejšie postavenie koalície a slabšie postavenie opozície v Parlamentnej rade. Na silnejšie alebo slabšie postavenie má vplyv tiež zdvojenie funkcií jedným poslancom. Ak je poslanec napríklad predsedom poslaneckého klubu a zároveň podpredsedom parlamentného výboru, bude mať v Parlamentnej rade len jeden hlas.

Zo zverejnených dát vyplýva, že v piatich zo šiestich skúmaných volebných období by bolo zloženie Parlamentnej rady výhodnejšie pre koalíčnú časť Národnej rady. Najväčší rozdiel je zaznamenaný za VII. volebné obdobie (54 % zastúpenie koalície v Národnej rade, 63,16 % zastúpenie koalície pri výkone činnosti Parlamentnej rady). Pre tento vysoký rozdiel existuje zdôvodnenie. Vo voľbách do Národnej rady v roku 2016 prekročila uzavieraciu klauzulu aj politická strana, s ktorou podľa verejne známych informácií vylúčili spoluprácu iné politické strany. Až na jednu výnimku¹⁵ neboli predstavitelia tejto politickej strany zvolení za predsedov, resp. podpredsedov výborov, a dané miesta ostali uprázdnené.¹⁶ Aj v prípade zvolenia týchto poslancov do funkcií vo výboroch by však rozdiel medzi silou koalíčnej časti v Národnej rade a Parlamentnej rade pretrvával, rovnako ako v štyroch ďalších skúmaných volebných obdobiach. Podľa nášho názoru nebolo úmyslom žiadnej koalície, aby mala v Parlamentnej rade výhodnejšie postavenie. S najväčšou pravdepodobnosťou sa funkcionári výborov volili bez ohľadu na znenie čl. 7 ods. 3 ústavného zákona o bezpečnosti štátu. Platí však, že ak by v ktoromkoľvek momente došlo k znemožneniu činnosti Národnej rady a k výkonu jej vymedzených právomocí Parlamentnou radou, jej zloženie by sa mohlo

¹³ Dáta v tabuľke sme vytvorili na základe informácií o predsedoch Národnej rady, podpredsedoch Národnej rady, predsedoch a podpredsedoch výborov a predsedoch poslaneckých klubov za III. až VIII. volebné obdobie, ktoré sú zverejnené na webovom sídle Národnej rady. Dostupné na <https://www.nrsr.sk/web/default.aspx?SectionId=77> [cit. 13.05.2021].

¹⁴ Tradične sú predstavitelia parlamentnej opozície predsedami osobitných kontrolných výborov, medzi ktoré patria výbor na kontrolu činnosti Národného bezpečnostného úradu, výbor na kontrolu činnosti Slovenskej informačnej služby, výbor na kontrolu činnosti Vojenského spravodajstva, výbor na preskúmanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu a výbor pre nezlučiteľnosť funkcií.

¹⁵ Zvolenie podpredsedu výboru pre verejnú správu a regionálny rozvoj. Pozri <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=vybory/vybor&ID=140> [cit. 13.05.2021].

¹⁶ Funkcia podpredsedu zahraničného výboru, výboru pre obranu a bezpečnosť, výboru pre hospodárske záležitosti a ústavnoprávneho výboru.

zmeniť až po obnovení činnosti Národnej rady. V rozhodujúcom období by mala v Parlamentnej rade koalícia väčšiu silu, než by vyplývalo z výsledkov posledných volieb do Národnej rady, čo by mohlo narážať na princíp demokratickej legitimacy, patriaci k základným ústavným princípom, z ktorých vychádzajú moderné demokratické ústavy.¹⁷

Nedostatočne riešenou je v neposlednom rade situácia pri uplynutí volebného obdobia Národnej rady. Podľa čl. 89 ods. 3 ústavy platí, že predseda Národnej rady ostáva vo funkcii aj po uplynutí volebného obdobia, kým si Národná rada nezvolí nového predsedu, a to isté platí v súlade s čl. 90 ods. 2 pre podpredsedu Národnej rady. Prvou interpretačnou možnosťou je, že v období od uplynutia volebného obdobia po ustanovujúcu schôdzu novozvolenej Národnej rady je Parlamentná rada tvorená iba predsedom a podpredsedami Národnej rady. To by mohlo znamenať ďalší a ešte väčší rozdiel medzi silou koalície časti v Národnej rade a v Parlamentnej rade. Štandardne má koalícia časť Národnej rady vo vedení predsedu a troch podpredsedov, zatiaľ čo zvyšným podpredsedom je predstaviteľ opozičnej časti.¹⁸ Pri takomto zložení Parlamentnej rady by v nej mala koalícia časť až 80 % zastúpenie. Druhou interpretačnou možnosťou je, že Parlamentná rada je naviazaná na volebné obdobie Národnej rady a po uplynutí volebného obdobia síce predseda a podpredsedovia Národnej rady ostávajú vo funkcii, no Parlamentná rada už fungovať nemôže. Nevýhodou tejto interpretačnej alternatívy je, že v období od uplynutia volebného obdobia Národnej rady až do ustanovujúcej schôdze novozvolenej Národnej rady neexistuje spôsob, akým by bolo možné prijať všeobecne záväzné právne predpisy so silou zákona, hoci by ich prijatie bolo nevyhnutné kvôli ohrozeniu základných ľudských práv a slobôd alebo kvôli hrozbe značných hospodárskych škôd štátu.¹⁹

2.3 Zúžené právomoci Parlamentnej rady

Rozsah ústavných právomocí Parlamentnej rady je v zmysle čl. 7 ods. 2 ústavného zákona o bezpečnosti štátu vymedzený generálnou klauzulou s negatívnym taxatívnym výpočtom.²⁰ Ide o štyri okruhy právomocí, ktoré Parlamentná rada vykonávať nemôže: (i) uznávanie sa na ústave, ústavných zákonoch, volebných zákonoch, zákonoch o politických stranách a politických hnutiach a na zákonoch o spôsobe vykonania referenda, (ii) vyslovovanie súhlasu s medzinárodnou zmluvou, (iii) uznávanie sa na ľudovom hlasovaní o odvolaní prezidenta a na návrhoch na vyhlásenie referenda, a (iv) uznávanie sa na podaní obžaloby na prezidenta.

Spomedzi tohto negatívneho výpočtu môže byť najväčším problémom vylúčenie uznesenia sa na akomkoľvek ústavnom zákone, vrátane samotného ústavného zákona o bezpečnosti štátu, čo ukázala aplikačná prax. Počas prvej aj druhej vlny pandémie sa stala široko diskutovanou otázkou predĺženia vyhláseného núdzového stavu. Text ústavného zákona o bezpečnosti štátu umožňoval predĺženie v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas iba pri výnimočnom stave (čl. 4 ods. 2). Pri núdzovom stave podobná formulácia absentovala.²¹ Vláda reagovala na vzniknutú situáciu tým, že 7. decembra 2020 predložila Národnej rade návrh na skrátené legislatívne konanie o vládnom návrhu novely ústavného zákona o bezpečnosti štátu,²² ktorý obsahoval zmenu v okruhu povinností a obmedzení ukladaných počas núdzového stavu, a tiež mechanizmus jeho predlžovania. Národná

¹⁷ OROSZ, L., SVÁK, J., BALOG, B.: Základy teórie konštitucionalizmu. Bratislava: Eurokódex, 2011, s. 150. Pozri tiež časť III.2.3 z odôvodnenia nálezu PL. ÚS 7/2017 z 31. mája 2017.

¹⁸ Výnimkou z tohto zvyku bolo zvolenie dvoch predstaviteľov opozície do funkcie podpredsedov Národnej rady počas VI. volebného obdobia.

¹⁹ § 89 ods. 1 zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady.

²⁰ CIBULKA, Ľ.: Bezpečnosť Slovenskej republiky v globalizovanej spoločnosti (ústavnoprávny rozmer). In: Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2016, s. 51.

²¹ Neskôr aj ústavný súd potvrdil, že pred schválením ústavného zákona č. 414/2020 Z. z. nebolo možné vyhlásený núdzový stav predlžovať (pozri 75. bod z odôvodnenia nálezu sp. zn. PL. ÚS 2/2021 z 31. marca 2021).

²² Parlamentná tlač 356 (VIII. volebné obdobie). Dostupné na

<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=8&ID=356> [cit. 13.05.2021].

rada dňa 28. decembra 2020 návrh ústavného zákona schválila (č. 414/2020 Z. z.).²³ Pokiaľ by bola činnosť Národnej rady znemožnená, novelizácia by nemohla byť schválená ani Parlamentnou radou.

2.4 Chýbajúce podrobnosti o rokovaní Parlamentnej rady

Pre tvorbu práva sú už tradične štátom koncipované právne pravidlá, ktoré sú obsahom ústavy. S tvorbou práva bezprostredne súvisí zákonosť a ústavnosť. Medzi ďalšie zásady týkajúce sa legislatívneho procesu patria pravidlá o prijímaní ústavy, zákonov, nariadení vlády, pravidlá o podpisovaní zákonov a ich vyhlasovaní, ako aj pravidlá o zabezpečovaní, plnení a pôsobení zákonov v praxi. K týmto zásadám patrí aj opatrenie k zabezpečeniu právotvornej činnosti, ak je v čase vojny, vojnového stavu alebo výnimočného stavu znemožnená činnosť Národnej rady.²⁴ Ústavný zákon o bezpečnosti štátu zakotvuje v tejto súvislosti len veľmi stručne, že Parlamentná rada rozhoduje v zbere, pričom na prijatie uznesenia je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny jej členov.

Počet členov Parlamentnej rady nie je predpísaný pevným číslom. Ako vyplýva z vyššie uvedenej tabuľky č. 1, na začiatku volebných období bol výsledný počet postupne 53 – 63 – 61 – 59 – 57 – 62 členov.²⁵ Kým pri Bezpečnostnej rade ústavodarca uviedol, že na prijatie jej uznesenia je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých jej členov²⁶ a o nadpolovičnej väčšine všetkých členov hovorí aj pri uznesení bezpečnostnej rady kraja²⁷ a bezpečnostnej rady okresu,²⁸ pri Parlamentnej rade je použitá formulácia „*nadpolovičná väčšina jej členov*“. Vychádzajúc z takéhoto systematického a gramatického výkladu možno konštatovať, že na prijatie uznesenia Parlamentnej rady je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny prítomných členov. Takéto kvórum môže viesť k pomerne paradoxným výsledkom. Medzi právomoci Parlamentnej rady patrí vyslovenie nedôvery vláde, keďže vyslovenie nedôvery nie je uvedené v negatívnom taxatívnom výpočte a vychádza sa z generálnej klauzuly. V zmysle čl. 88 ods. 2 ústavy je na vyslovenie nedôvery vláde alebo jej členovi potrebný súhlas absolútnej väčšiny všetkých poslancov. Parlamentná rada bude môcť vysloviť

²³ K procesu schválenia ústavného zákona je nevyhnutné doplniť niekoľko poznámok. Jednou z podmienok pre využitie skráteného legislatívneho konania je v súlade s § 89 ods. 1 zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovaní poriadku Národnej rady existencia mimoriadnej okolnosti. Stotožňujeme sa s právnym názorom hlavy štátu (uvedený v 6. bode z odôvodnenia uznesenia ústavného súdu PL. ÚS 16/2020-32 z 24. júna 2020), že mimoriadnou okolnosťou je len taká, ktorá nie je výsledkom obvyklého chodu udalostí, a teda nastala náhle, nečakane, a nebolo sa možné na ňu vopred pripraviť. Keď vláda vyhlásila núdzový stav s účinnosťou od 1. októbra 2020 (najprv na 45 dní), bolo zrejmé, že ústavné maximum 90 dní uplynie 29. decembra 2020, a problém predĺžovania núdzového stavu preto mal byť navrhnutý na riešenie v dostatočnom časovom predstihu. Pre porovnanie, vládný návrh novely ústavy (parlamentná tlač 270) bol Národnej rade doručený práve 1. októbra 2020, a k jeho schváleniu došlo 9. decembra 2020. Tým, že na vzniknutú situáciu sa bolo možné vopred pripraviť, došlo k zásadnému oslabeniu tvrdenia o existencii mimoriadnej okolnosti vo vyššie opísanom význame. Ďalšia poznámka súvisí s dôležitou okolnosťou, za ktorej bol ústavný zákon č. 414/2020 Z. z. schválený. Dňa 27. decembra 2020 bola vo Vestníku vlády Slovenskej republiky publikovaná vyhláška Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky č. 67/2020 V. v., umožňujúca za stanovených podmienok účasť poslancov Národnej rady ako osôb pozitívnych na ochorenie COVID-19 bez klinických príznakov ochorenia alebo ako osôb s úzkym kontaktom vo vzťahu k osobe pozitívnej na toto ochorenie na schôdzi Národnej rady. Je vysoko pravdepodobné, že táto časť vyhlášky bola vydaná z jediného dôvodu, ktorým bolo dosiahnutie trojpätinovej väčšiny všetkých poslancov, potrebnej na schválenie ústavného zákona č. 414/2020 Z. z.

²⁴ ANTOŠOVÁ, Z.: Uplatňovanie princípu ústavnosti pri tvorbe práva v judikatúre Ústavného súdu Slovenskej republiky. In: Mílniky práva v stredoeurópskom priestore 2012: Medzinárodná vedecká konferencia - Časť-Papiernička, 2012, s. 55.

²⁵ Pre porovnanie, M. Urbančok v roku 2004 odhadom predpokladal 45 až 50-členné zloženie Parlamentnej rady. Pozri URBANČOK, M.: Krízové ústavné orgány Slovenskej republiky a právna kontinuita štátu. In: Justičná revue, 2004, č. 2, s. 221.

²⁶ Čl. 8 ods. 6 ústavného zákona o bezpečnosti štátu.

²⁷ Čl. 9 ods. 10 ústavného zákona o bezpečnosti štátu.

²⁸ Čl. 10 ods. 10 ústavného zákona o bezpečnosti štátu.

nedôveru teoreticky aj hlasom jediného prítomného člena, ak na rokovaní o tomto bode ostatní členovia nebudú prítomní.

Ústava ďalej napríklad v čl. 83 ods. 2 uvádza, že predseda Národnej rady zvolá schôdzu Národnej rady do siedmich dní, ak o to požiada najmenej pätina jej poslancov. Chýbajúce podrobnosti o rokovaní Parlamentnej rady spôsobujú, že nie je zjavné, či zvolanie mimoriadnej schôdze vie dosiahnuť aj menšina jej členov. Kým jedna pätina podľa čl. 83 ods. 2 ústavy predstavuje fixne 30 poslancov, pri aplikovaní rovnakého zlomku na Parlamentnú radu sa výsledný počet rôzni (od 11 členov pri III. volebnom období po 13 členov pri VIII. volebnom období). Bez zákona o rokovacom poriadku Parlamentnej rady je tiež problémom samotný postup pri prerokovaní návrhu zákona vrátane možnosti rokovania na diaľku.

2.5 Následky straty platnosti uznesenia Parlamentnej rady

Ústavný zákon o bezpečnosti štátu v čl. 7 ods. 6 predpisuje, že po opätovnom výkone činnosti Národnej rady je potrebné hneď na prvej schôdzi po obnovení činnosti schváliť alebo zrušiť uznesenie Parlamentnej rady. Dôsledkom neschválenia alebo zrušenia uznesenia prijatého Parlamentnou radou je strata jeho platnosti s účinkami *ex nunc*.²⁹ Dôvodová správa k návrhu ústavného zákona o bezpečnosti štátu obsahuje zmätočnú formuláciu, podľa ktorej „uznesenia prijaté Parlamentnou radou podliehajú dodatočnému schváleniu Národnej rady a ak ich Národná rada neschváli, strácajú platnosť v nasledujúci deň po ich zverejnení“.³⁰ Podľa čl. 11 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti štátu sa uznesenia Parlamentnej rady bezodkladne vyhlasujú v tlači a vo vysielaní rozhlasu a televízie a ich vydanie sa oznamuje v zbierke zákonov. Pri striktnom držaní sa dôvodovej správy by to znamenalo stratu platnosti s účinkami *ex tunc*. Prikláňame sa k záveru, že predkladatelia danú vetu v dôvodovej správe naformulovali zle, a pri časti „strácajú platnosť v nasledujúci deň po ich zverejnení“ mali na mysli „v nasledujúci deň po zverejnení výsledkov hlasovania v Národnej rade“.

Tým však pochybnosti pri interpretácii a aplikácii čl. 7 ods. 6 nekončia. Predstavme si, že počas výkonu činnosti Parlamentnej rady dôjde k zániku funkcie viacerých sudcov ústavného súdu. Parlamentná rada svojim uznesením zvolí potrebný počet kandidátov, pričom výsledok hlasovania v Parlamentnej rade bude ovplyvnený jej zložením. Hlava štátu následne zo zvolených kandidátov vymenuje potrebný počet sudcov. Po určitom čase dôjde k obnoveniu činnosti Národnej rady a na programe prvej schôdze bude tiež schválenie alebo zrušenie takéhoto uznesenia Parlamentnej rady. Ústavná úprava nie je ani v tejto veci optimálna. Nie je zjavné, či by po neschválení uznesenia Parlamentnej rady a následnej strate jeho platnosti došlo automaticky k zániku funkcie sudcu ústavného súdu, keďže by uznesenie k jeho zvoleniu za kandidáta na sudcu ústavného súdu stratilo platnosť. Ak by bola odpoveď kladná, Národná rada by pri hlasovaní o schválení alebo zrušení uznesenia Parlamentnej rady mohla kalkulovať a svoje hlasovanie oprieť napríklad o právne názory konkrétneho sudcu zo senátnych alebo plenárnych vecí. Neschválenie alebo zrušenie uznesenia Parlamentnej rady by mohlo predstavovať „trest“ za sudcov právny názor, čo by mohlo ovplyvniť aj rozhodovanie iného sudcu v obdobnej situácii.

Vyššie sme spomenuli možnosť vyslovenia nedôvery vláde Parlamentnou radou. Od nadobudnutia účinnosti ústavného zákona č. 356/2011 Z. z. platí, že hlava štátu takúto vládu odvolá a rozhodnutím vyhláseným v zbierke zákonov ju poverí vykonávaním jej pôsobnosti až do vymenovania novej vlády, avšak v obmedzenom rozsahu. Po neschválení alebo zrušení uznesenia Parlamentnej rady k vysloveniu nedôvery vzniká otázka, či sa takejto vláde obnovuje jej pôsobnosť v plnom rozsahu, alebo by bol prezident republiky povinný zabezpečiť riadny chod ústavných orgánov

²⁹ Pozri tiež názor M. Antoša k podobnému inštitútu založenému na ratihabícii v Českej republike: „Zákonná opatření Senátu musí být schválena Poslaneckou sněmovnou na její první (ustavující) schůzi, jinak pozbývají „další platnosti“ (čl. 33 odst. 5). Jazykovým výkladem lze snadno odvodit, že se tak děje s účinky *ex nunc*, a to buď v okamžiku, kdy Poslanecká sněmovna schválení výslovně odepřela, anebo skončením ustavující schůze, pokud se o schválení zákonného opatření ani nehlasevalo.“ ANTOŠ, M.: Zákonodárny proces pro rozpuštění Poslanecké sněmovny. In: Správní právo: Legislativní příloha odborného časopisu, 2013, roč. 5, č. 4, s. 88.

³⁰ Dostupné na

<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=2&ID=1311>.

[cit. 11. 05. 2021]

vymenovaním vlády v nezmenenom zložení, čo by si však ďalej vyžiadalo postup podľa čl. 113 ústavy. Ešte komplikovanejšou by bola otázka ďalšieho postupu po vymenovaní novej vlády v úplne inom zložení. Buď by musela Národná rada po neschválení alebo zrušení uznesenia Parlamentnej rady k vysloveniu nedôvery predošlej vláde vysloviť nedôveru novej vláde a hlava štátu by opätovne vymenovala vládu v predchádzajúcom zložení (s postupom podľa čl. 113 ústavy), alebo by došlo k širokému výkladu prezidentovej povinnosti zabezpečovať svojím rozhodovaním riadny chod ústavných orgánov a novú vládu by odvolal aj bez vyslovenia nedôvery Národnou radou. K riešeniu vzniknutej situácie by mohla prispieť tiež samotná vláda cez fakultatívnu demisiu, alebo predseda vlády prostredníctvom čl. 116 ods. 5 ústavy.

3 ZÁVER

Parlamentná rada dnes môže vykonávať väčšinu ústavných právomocí Národnej rady pri znemožnení jej činnosti za podmienky existencie jedného z troch krízových situácií: vojny, vojnového stavu alebo výnimočného stavu. Ak by aj došlo k novelizácii ústavného textu a k týmto trom krízovým situáciám by ústavodarca doplnil núdzový stav, takáto novelizácia by nebola postačujúca, pretože ústavná úprava Parlamentnej rady je z viacerých dôvodov sama o sebe nevyhovujúca. V prvom rade je nedostatočným vymedzenie ústavného činiteľa, ktorý autoritatívne rozhodne o tom, že činnosť Národnej rady je znemožnená a väčšinu jej ústavných právomocí preto bude vykonávať Parlamentná rada. Závažnejším problémom je vzorec určujúci zloženie tohto ústavného orgánu v kontexte aplikačnej praxe pri voľbe funkcionárov Národnej rady. Pri piatich zo šiestich sledovaných začiatkov volebných období dáta potvrdili, že v Parlamentnej rade by mala oproti štandardnému stavu silnejšie postavenie koalíčná časť Národnej rady, čo by mohlo narážať na ústavný princíp demokratickej legitimacy. Tento ústavný princíp nemôže prelamovať ani ústavná úprava bezpečnosti štátu, ktorej vydanie ústavný text explicitne predpokladá.

Počas núdzového stavu a znemožnenej činnosti Národnej rady môže objektívne vzniknúť potreba novelizácie ústavného zákona o bezpečnosti štátu, podobne ako počas pandémie COVID-19 vo vzťahu k úprave predlžovania vyhláseného núdzového stavu. Pokiaľ by bola v obdobnej situácii Parlamentná rada, schválenie novelizácie ústavného zákona o bezpečnosti štátu by bolo vylúčené, a to vzhľadom na rozsah ústavných právomocí vymedzený generálnou klauzulou s negatívnym taxatívnym výpočtom. Výkon ústavných právomocí Parlamentnou radou by bol okrem toho sťažený absenciou rokovacieho poriadku, ako aj viacerými nevyjasnenými následkami prípadnej straty platnosti jej uznesenia po obnovení činnosti Národnej rady. Z týchto všetkých dôvodov by mala byť ústavná úprava bezpečnosti štátu podrobená komplexnej revízii, aby mohla Parlamentná rada riadne fungovať v ktorejkoľvek krízovej situácii.

Použitá literatúra:

ANTOŠ, M.: Zákonodárny proces pro rozpuštění Poslanecké sněmovny. In: Správní právo: Legislativní příloha odborného časopisu, 2013, roč. 5, č. 4, s. 82 – 89.

ANTOŠOVÁ, Z.: Uplatňovanie princípu ústavnosti pri tvorbe práva v judikatúre Ústavného súdu Slovenskej republiky. In: Mílniky práva v stredoeurópskom priestore 2012: Medzinárodná vedecká konferencia - Časť-Papiernička, 2012, s. 51 – 60. ISBN 978-80-7160-317-7.

BONKO, A.: Ústavné orgány sui generis. In: Bratislavské právnické fórum 2013. Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2013, s. 705 – 715. ISBN 978-80-7160-365-8.

CIBULKA, Ľ.: Bezpečnosť Slovenskej republiky v globalizovanej spoločnosti (ústavnoprávny rozmer). In: Bratislavské právnické fórum 2016. Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2016, s. 42 – 54. ISBN 978-80-7160-431-0.

GIBA, M. a kolektív: Ústavné právo. Bratislava: Wolters Kluwer SR s. r. o., 2019, 481 s. ISBN 978-80-571-0086-7.

KOMMERS, D., FINN, J., JACOBSON, G.: American Constitutional Law. Essays, Cases, and Comparative Notes. Third edition. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2009, 512 s. ISBN 978-0742563674.

MURPHY, J.: Parliaments and Crisis: Challenges and Innovations. Parliamentary Primer No. 1. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assurances, 2020, 87 s. ISBN 978-91-7671-307-5.

OROSZ, L., SVÁK, J., BALOG, B.: Základy teórie konštitucionalizmu, Bratislava: Eurokódex, 2011, 544 s. ISBN 978-80-89447-54-1.

URBANČOK, M.: Krízové ústavné orgány Slovenskej republiky a právna kontinuita štátu. In: Justičná revue, 2004, č. 2, s. 220 – 225.

Kontaktné údaje:

Kontaktné údaje:

Mgr. Vincent Bujňák, PhD.

vincent.bujnak@flaw.uniba.sk

Katedra ústavného práva

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

P.O.BOX 313

810 00 Bratislava

SPOLUPRÁCA ÚSTAVNÝCH ORGÁNOV SLOVENSKEJ REPUBLIKY S INŠTITÚCIAMI EURÓPSKEJ ÚNIE POČAS KRÍZOVÝCH SITUÁCIÍ

Daniel Demjanovič

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstract: The current crisis has caught the EU and its Member States largely unprepared. There is a terminological ambiguity at Union level - "crisis situation, emergency situation", where these "exceptional situations" are characterized in different ways in different sources of Union law. In addition, the Union's competences in this area are very restrictive, especially given their supportive nature. However, these should not be an obstacle to cooperation between the EU institutions / agencies and the highest executive bodies of the Member States responsible for managing the pandemic. At first sight, it may seem that the crisis management mechanism should work without major difficulties, as it provides a constitutional framework for the powers of public authorities, in particular the extensive possibility of restricting human rights. Such procedures, which have never been subjected to a stress test, may run into serious shortcomings, which we have seen in the last year. An important question arises - what principles should guide Member States' cooperation with the Union in crisis situations? Or - is such cooperation necessary and mutually beneficial?

Abstrakt: Práve prebiehajúca krízová situácia zastihla EÚ a jej členské štáty značne nepripravené. Na úrovni Únie panuje terminologická nejasnosť pojmov – „krízová situácia, mimoriadna situácia“, kde v rôznych prameňoch únievého práva sú tieto „výnimočné situácie“ charakterizované rozdielnym spôsobom. Okrem toho, právomoci Únie sú v tejto oblasti značne reštriktívne, najmä vzhľadom na ich podporný charakter. Tieto skutočnosti by však nemali byť prekážkou spolupráce medzi inštitúciami/agentúrami EÚ a vrcholnými orgánmi exekutívy členských štátov, zodpovedných za manažovanie pandémie. Na prvý pohľad sa môže zdať, že mechanizmus riadenia krízových situácií by mal fungovať bez väčších ťažkostí, pretože poskytuje ústavný rámec právomocí štátnych orgánov, najmä extenzívnu možnosť obmedzenia ľudských práv. Takéto postupy, ktoré nikdy neboli podrobené záťažovému testu môžu naraziť na závažné nedostatky, čo sme mohli vidieť v poslednom roku. Vynára sa dôležitá otázka – akými zásadami sa má spravovať spolupráca členských štátov s Úniou v oblasti krízových situácií? Alebo - je takáto spolupráca nevyhnutná a obojstranne výhodná?

Key words: constitution, European union, crisis situations, emergency situations, Treaty of the Functioning of the European Union, Treaty on European Union, Serious Cross-border Threats to Health

Kľúčové slová: ústava, Európska únia, krízové situácie, mimoriadne situácie, Zmluva o fungovaní Európskej únie, Zmluva o Európskej únii, závažné cezhraničné ohrozenia zdravia

1 ÚVOD - RÔZNORODOSŤ POJMOV

Pri skúmaní jednotlivých orgánov, či už na národnej, alebo nadnárodnej úrovni, je vždy na mieste venovať sa definícii pojmov, resp. poukázať na základné terminologické rozdiely, aby nedošlo k možným nedorozumeniam. O to viac, ak považujeme Európsku úniu (ďalej len „EÚ“ alebo „Únia“) za organizáciu *sui generis* s vlastným právnym poriadkom¹ a sebe vlastnou pojmológiou.² Aby to nevyznelo príliš jednoducho, slovenský právny poriadok pracuje s viacerými pojmami definujúcimi „iný

¹ C-6/64 Costa v. ENEL.

² C-402/05P Kadi v. Council and Commission.

stav ako je norma“, teda, - vojnu, vojnový stav, núdzový stav, výnimočný stav mimoriadnu situáciu,... Z jazykového hľadiska, všetky tieto pojmy predstavujú situácie, ktoré sa vymykajú bežnému stavu, a preto je v nich potrebné zabezpečiť fungovanie štátu spôsobom primeraným vážnosti týchto situácií. Ústava Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava SR“ alebo „ústava“) do nadobudnutia účinnosti veľkej novely³ neobsahovala ústavnú blanketu, ktorá v súčasnosti odkazuje na Ústavný zákon o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu⁴. Existenciou ústavnej blankety a ústavného zákona sa však množina prameňov práva upravujúcich krízové situácie nevyčerpáva – pôsobnosť ústavných orgánov upravuje aj zákon o obrane SR⁵, zákon o civilnej obrane⁶ a zákon o riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu mimo času vojny a vojnového stavu⁷. Zákon o obrane SR upravuje pôsobnosť príslušných orgánov⁸ v čase vojny a vojnového stavu, v kontexte pandémie teda nemôžeme tento zákon aplikovať na súčasnú situáciu, aj keď tlačové médiá a politici de facto vojnu koronavírusu vyhlásili už na jej počiatku⁹ - nie však v súlade s čl. 2 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. Pri väčšom množstve právnych režimov sa môže stať, že vládny kabinet bude pristupovať k rovnakej situácii rôzne, čomu svedčí aj postup dosluhujúcej Vlády SR na začiatku roka 2020, ktorá 12. marca vyhlásila mimoriadnu situáciu¹⁰ a o tri dni neskôr už núdzový stav¹¹. Zo všetkých ústavných orgánov je to jedine Vláda (vrcholný orgán exekutívy), ktorá môže vyhlásiť núdzový stav¹³, podobne ako je to v iných členských štátoch EÚ¹⁴. Otázka exekutívnych právomocí, najmä v oblasti verejného zdravia a možnosť vyhlásenia „krízových situácií“ je problematickejšia v nadnárodných organizáciách, konkrétne v EÚ.

Právny poriadok Únie obsahuje pojmy, ktoré zakotvujú existenciu istých mimoriadnych situácií, avšak vzhľadom na povahu EÚ a rozsah jej právomocí majú tieto pojmy užší, špecifickejší význam, v porovnaní s vnútroštátnym právom. Napríklad, ak hovoríme o núdzovom stave v právnom poriadku SR, vieme ho dostatočne dobre naplniť obsahom, a síce – vyhlasuje ho vláda, na nevyhnutný čas, za podmienky, že došlo k ohrozeniu života a zdravia osôb, a to aj v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie,... a na tieto materiálne podmienky nadväzuje výpočet v akom rozsahu môžu byť obmedzené základné práva a slobody (právny účinok). Na druhej strane, ak Únia rozozná mimoriadnu udalosť, mimoriadnu situáciu alebo výnimočnú udalosť (terminologicky je medzi týmito pojmi rozdiel, keďže ich zakladajúce zmluvy používajú na rôznych miestach v rôznych súvislostiach, rôzne) právne dôsledky nemajú taký závažný rozsah, čo do kvality, najmä pre neexistujúcu možnosť

³ Ústavný zákon č. 90/2011 Z. z.

⁴ Ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu.

⁵ Zákon č. 319/2002 Z. z. o obrane Slovenskej republiky.

⁶ Zákon č. 42/1994 Z. z. o civilnej obrane obyvateľstva.

⁷ Zákon č. 387/2002 Z. z. o riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu.

⁸ Napr. Národná rada SR, Prezident SR, Vláda, VÚC, ale aj povinnosti fyzických a právnických osôb.

⁹ Pozri napr.: <https://dennikn.sk/1843353/v-celosvetovej-vojne-s-virusom/> alebo <https://www.trend.sk/spravy/krajci-koronavirus-podarilo-eliminovat-vojna-vsak-nie-je-vyhrrata>.

¹⁰ Uznesením vlády Slovenskej republiky č. 111 z 11. marca 2020 bola vyhlásená podľa § 8 zákona č. 42/1994 Z. z. od 12. marca 2020 od 06.00 hod. mimoriadna situácia pre územie Slovenskej republiky.

¹¹ Uznesením vlády Slovenskej republiky č. 114 z 15. marca 2020 bol v súlade s ustanovením čl. 5 ods. 1 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. na postihnutom území dňom 16. marca 2020 vyhlásený núdzový stav.

¹² Pre detailnejšiu analýzu rozdielov v účinkoch mimoriadnej situácie a núdzového stavu pozri napríklad: Prokurátorské fórum, *Mimoriadna situácia vs. núdzový stav - dva režimy pravidiel fungovania štátu*. Publikované dňa 10.10.2020. Dostupné na internete. <https://beta.ucps.sk/mimoriadna-situacia-vs-nudzovy-stav-dva-rezimy-pravidiel-fungovania-statu>.

¹³ Čl. 119 n Ústavy SR, čl. 5 ods. 1 ústavného zákona 227/2002 Z. z.

¹⁴ Pozri napríklad: European Parliamentary Research Service, June 2020. Dostupné na internete. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649408/EPRS_BRI\(2020\)649408_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649408/EPRS_BRI(2020)649408_EN.pdf).

obmedzenie základných práv, ako je to vlastné právnym poriadkom členských štátov.¹⁵ Vystáva otázka či, a ak áno, akým spôsobom, je Únia spôsobilá aktívne bojovať proti súčasným/budúcim pandemickým hrozbám. Nemenej dôležitá je otázka, ako sú/budú kompetencie v tejto oblasti rozdelené medzi členské štáty a samotnú Úniu.

V ďalšom texte sa bližšie zameriame na právne dôsledky „mimoriadnych situácií“, na úrovni EÚ, a možnosť kooperácie exekutívnych orgánov členských štátov s orgánmi a inštitúciami Únie.

2 OCHRANA VEREJNÉHO ZDRAVIA V EÚ

Právnym základom ochrany verejného zdravia v EÚ je čl. 168 Zmluvy o fungovaní EÚ (ďalej len „ZFEU“). Pomerne stručne a všeobecnej koncipovaná úprava tohto článku nám neposkytuje veľa odpovedí, akými mechanizmami Únia pristupuje k samotnej ochrane zdravia.¹⁶ Tvrdá kritika takto formulovaného znenia článku 168 ZFEU však nie je celkom na mieste, pretože oblasť verejného zdravia nepatrí medzi výlučné ani spoločné právomoci Únie – harmonizácia tohto odvetvia by nemala prichádzať do úvahy. Aj napriek tomu, že samotná EÚ zatiaľ nie je „vybavená“ právomocami v oblasti verejného zdravia, poznáme jednu svetlú výnimku. Je ním Rozhodnutie Európskeho Parlamentu a Rady o závažných cezhraničných ohrozeniach zdravia (ďalej len „Rozhodnutie“)¹⁷. Uvedené Rozhodnutie bolo prijaté práve na základe článku 168 ZFEU. Únia plní najmä koordinačnú funkciu a podporuje spoluprácu medzi členskými štátmi v záujme zlepšenia prevencie a kontroly šírenia závažných ochorení ľudí cez hranice členských štátov a ustanovuje pravidlá epidemiologického dohľadu, včasného varovania v prípade ich vzniku a boja proti nim (plánovanie pripravenosti a reakcie). Keďže ciele tohto rozhodnutia nemožno uspokojivo dosiahnuť na úrovni jednotlivých členských štátov z dôvodu cezhraničného rozmeru závažných ohrození zdravia, a preto ich možno lepšie dosiahnuť na úrovni Únie, môže Únia prijať opatrenia v súlade so zásadou subsidiarity ustanovenou v článku 5 Zmluvy o Európskej únii. V súlade so zásadou proporcionality podľa uvedeného článku toto rozhodnutie neprekračuje rámec nevyhnutný na dosiahnutie týchto cieľov.¹⁸ Rozhodnutie pôsobí ako progresívny nástroj, ktorého primárnym účelom je zjednodušiť komunikáciu medzi čl. štátmi a Komisiou (resp. inými inštitúciami EÚ) v krízových situáciách vyplývajúcich najmä z hrozby prenosných ochorení, ohrození chemického pôvodu, environmentálneho...¹⁹, čo má zabezpečiť najširšiu možnú aplikovateľnosť Rozhodnutia.

2.1 Výbor pre zdravotnú bezpečnosť

Členské štáty a Komisia navzájom v rámci Výboru pre zdravotnú bezpečnosť (ďalej len „HSC“) konzultujú s cieľom koordinovať svoje úsilie zamerané na rozvoj, posilňovanie a udržiavanie svojich spôsobilostí monitorovania závažných cezhraničných ohrození zdravia, včasného varovania v prípade ich vzniku a reagovania na ne. HSC bola pôvodne neformálna poradná skupina ministrov zdravotníctva členských štátov a až Rozhodnutím jej bol priznaný štatút výboru v zmysle článku 3 ods. 2 nariadenia č. 182/2011, teda má kontrolovať vykonávanie vykonávacích právomocí Komisie.

Od začiatku pandémie bolo zaznamenaných 61 stretnutí HSC. Výstupy z týchto zasadnutí môžu slúžiť ako podklady pre rozhodovanie Komisie, napríklad v otázkach vakcinácie osôb vo veku od 12-18 rokov²⁰, obmedzenie očkovania istými typmi vakcín²¹, využívanie „Digitálnych Zelených

¹⁵ DOBBS, M. (2020). National Governance of Public Health Responses in a Pandemic? *European Journal of Risk Regulation*, 11(2), 240-248. doi:10.1017/err.2020.39.

¹⁶ Hneď v prvom odseku sa nachádza veľmi všeobecná deklarácia – „*Pri stanovení a uskutočňovaní všetkých politik a činností Únie sa zabezpečí vysoká úroveň ochrany ľudského zdravia.*“

¹⁷ Decision No 1082/2013/EU Of European Parliament and of the Council of 22 October 2013 on serious cross-border threats to health and repealing Decision No 2119/98/EC.

¹⁸ Ibid. Preambula (28).

¹⁹ Článok 2 Rozhodnutia.

²⁰ Report of the 61st Health Security Committee, 5 May 2021. Dostupné na: https://ec.europa.eu/health/sites/default/files/preparedness_response/docs/ev_20210512_sr_en.pdf.

²¹ Report of the 56th Health Security Committee, 24 March 2021. Dostupné na: https://ec.europa.eu/health/sites/default/files/preparedness_response/docs/ev_20210324_sr_en.pdf.

Certifikátov²², atď. Skutočnosť, že je vytvorená platforma, na ktorej sa zúčastňujú zástupcovia vlád členských štátov spolu s Komisiou, WHO, a inými agentúrami EÚ môžeme hodnotiť len pozitívne. Výmena informácií, inšpirácii a zabezpečenie spoločných postupov je cesta k tej „pravej solidarite“ a prehĺbovaniu integrácie. Na to, aby bola kooperácia všetkých dôležitých aktérov funkčná a progresívna je ale nevyhnutná účasť všetkých zainteresovaných subjektov. Z analýzy jednotlivých stretnutí vidíme, že nie všetky členské štáty sa zúčastňujú pravidelne – napríklad zástupcovia Slovenskej republiky sa nezúčastnili 12 krát, hoci všetky zasadnutia boli on-line a každý štát má mať aspoň 2 náhradníkov. Je potrebné opätovne zdôrazniť, že výstupy zo zasadnutí nemajú právnu záväznosť, môžu ale mať externé dôsledky a síce – ak sa zástupcovia čl. štátov dohodnú na určitom postupe, takáto dohoda sa môže „pretaviť“ do vnútroštátneho prameňa práva, keďže členovia HSC sú súčasne aj členmi vlád.

Rozhodnutie taktiež predpokladá prijatie okamžite uplatniteľných vykonávacích aktov, ak sa to v náležitých odôvodnených prípadoch súvisiacich so závažnosťou alebo novotou závažného cezhraničného ohrozenia zdravia alebo rýchlosťou jeho šírenia medzi členskými štátmi vyžaduje na základe nutných dôvodov naliehavosti. Od vypuknutia pandémie COVID-19 Komisia neprijala žiadny vykonávací akt, ktorého právnym základom bolo Rozhodnutie. To ale neznamená, že Komisia bola nečinná. V turbulentných časoch, akým pandémia rozhodne je, Komisia vydáva akty soft-law, prevažne odporúčania. Je tomu tak najmä preto, aby zabezpečila akcieschopnosť a pružnosť v reakciách, na úkor formálnejších procesov.²³ Záväznosť aktov soft-law však môže spôsobiť problémy pri ich vykonávaní, v súvislosti so zodpovednosťou za ich neplnenie, ako aj nie vždy jasný spôsob ich prijímania.²⁴

2.2 Uznanie mimoriadnej situácie

Ako bolo predznamenané v úvode, právna úprava mimoriadnych situácií existuje aj v normách EÚ. V prípade pandémie je aplikovateľný jediný právny režim upravený v Rozhodnutí. Pre porovnanie s vnútroštátnou úpravou núdzového stavu, legislatíva Únie nedosahuje takú obsahovú kvalitu. Komisia môže uznať mimoriadnu situáciu v oblasti verejného zdravia, pokiaľ ide o epidémiu ľudskej chrípky, ktorá môže mať pandemický potenciál. Postup uznania je mierne sťažený povinnosťou informovať generálneho riaditeľa WHO pred prijatím vykonávacieho aktu (opatrenia) ktorým sa mimoriadna situácia formálne uzná.

Vo vnútroštátnom práve má takéto uznanie veľké množstvo právnych účinkov ktoré zásadne ovplyvňujú život osôb na území čl. štátu, napríklad, už len vyhlásením krízovej situácie sa sprísňujú tresty podľa Trestného zákona. Uznanie mimoriadnej situácie v Únie má naopak len jeden právny účinok – ak sa toto uznanie týka konkrétnej epidémie ľudskej chrípky, ktorá môže mať pandemický potenciál, je možné uplatňovať článok 21 nariadenia o preskúmaní zmien podmienok v povolení na uvedenie humánnych liekov a veterinárnych liekov na trh²⁵. Komisia môže na základe tohto nariadenia, a ak nie komisia, tak príslušná agentúra, odchylne, výnimočne a dočasne prijať zmenu podmienok povolenia na uvedenie na trh pre vakcínu proti ľudskej chrípke, ak určité neklinické alebo klinické údaje chýbajú. Neznamená to, že by Komisia povolila uvedenie na trh vakcíne, ktorá je nebezpečná. Zo znenia nariadenie vyplýva, že niektoré lehoty stanovené pre registráciu sa primerane skrátia. Počas vývoja vakcín sme boli toho názoru, že použitie takéhoto postupu nemusí byť vôbec negatívom. Súčasná realita nám však ukazuje, že práve tento postup by bol v spoločnosti prijatý veľmi negatívne.

²² Report of the 60th Health Security Committee, 28 April 2021. Dostupné na: https://ec.europa.eu/health/sites/default/files/preparedness_response/docs/ev_20210428_sr_en.pdf.

²³ Stefan, O: *COVID-19 Soft law: Voluminous, Effective, Legitimate? A Research Agenda*. In: *European Papers* Vol. 5,2020 No 1, PP. 663-670.

²⁴ Stále aktuálna téma týkajúca sa nedostatku diskusie a rozhodovanie „za zavretými dverami“. Pozri napríklad: Stefan, Oana Andreea and Avbelj, Matej and Eliantonio, M. and Hartlapp, Miriam and Korkea-aho, Emilia and Rubio, Nathalie, *EU Soft Law in the EU Legal Order: A Literature Review* (March 4, 2019). King's College London Law School Research Paper Forthcoming, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3346629> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3346629>.

²⁵ NARIADENIE KOMISIE (ES) č. 1234/2008.

3 ZÁVER

Spolupráca členských štátov a Únie je teraz dôležitejšia ako kedykoľvek predtým. Samotná Únia ale nemá v oblasti verejného zdravia prvé a ani posledné slovo. Subsidiárny charakter právomocí je efektívny len do takej miery, do akej sú členské štáty ochotné nasledovať dobre mienené odporúčania orgánov EÚ, najmä Komisie. Samozrejme netvrdíme, že Únia je neomylná, ale sú to práve inštitúcie EÚ, ktoré vytvárajú veľmi dobré podmienky pre vedu a výskum prenosných ochorení, a zároveň zastrešujú značné množstvo odborníkov, ktorých výstupy slúžia ako podklady pre odporúčania Komisie. V konečnom dôsledku sú to ale vlády členských štátov, ktoré preberajú zodpovednosť za svoje rozhodnutia. Je ťažko predstaviteľná alternatíva, pri ktorej by orgány a inštitúcie EÚ rozhodovali o všetkých dôležitých otázkach verejného zdravia (pri hrozbách pandémie) a ústavné orgány členských štátov by boli oslobodené od tohto bremena. Akty soft law sú v súčasnosti najefektívnejším prostriedkom akým môže EÚ priamo ovplyvňovať vnútorné politiky čl. štátov. Vytvorením Výboru pre zdravotnú bezpečnosť sa toto „dobrodružstvo spolupráce“ posunulo o kúsok ďalej. Európa sa predsa nebuduje naraz, ale postupnými krokmi. Verejné zdravie síce je odvetvím, ktoré je problematické z hľadiska veľkých rozdielov medzi jednotlivými štátmi, to ale nebráni postupnému prehlbovaniu integrácie a centralistickejšiemu prístupu v krízovom manažmente. Optimistickou správou je, že EÚ má v pláne vytvoriť „Európsku zdravotnú úniu“, ktorá bude naďalej prispievať k pripravenosti, reakcii a akcieschopnosti pro futuro²⁶. V letných mesiacoch roku 2021 je na pláne hlasovanie o návrhu nového nariadenia o závažných cezhraničných ohrozeniach zdravia, ktoré má celé odvetvie reformovať a zdokonaľiť mechanizmy ochrany pred pandemickými hrozbami. Dôležitým aspektom bude najmä prehĺbenie spolupráce medzi členskými štátmi a Úniou v spoločných postupoch týkajúcich sa ochrany zdravia, spočívajúcich v posilnenej kooperácii v krízových situáciách a lepšej výmene informácií nevyhnutných pre zvládanie pandemických hrozieb.

Použitá literatúra:

1. C-6/64 Costa v. ENEL.
2. C-402/05P Kadi v. Council and Commission.
3. Decision No 1082/2013/EU Of European Parliament and of the Council of 22 October 2013 on serious cross-border threats to health and repealing Decision No 2119/98/EC.
4. Denník N <https://dennikn.sk/1843353/v-celosvetovej-vojne-s-virusom/> alebo
5. DOBBS, M. (2020). National Governance of Public Health Responses in a Pandemic? *European Journal of Risk Regulation*, 11(2), 240-248. doi:10.1017/err.2020.39.
6. Elizabeth M. Speakman, Scott Burris, Richard Coker, Pandemic legislation in the European Union: Fit for purpose? The need for a systematic comparison of national laws, *Health Policy*, Volume 121, Issue 10, 2017, Pages 1021-1024, ISSN 0168-8510, <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2017.08.009>.
7. European Parliamentary Research Service, June 2020. Dostupné na internete. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649408/EPRS_BRI\(2020\)649408_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649408/EPRS_BRI(2020)649408_EN.pdf).
8. Nariadenie Komisie (ES) č. 1234/2008.
9. Prokurátorské fórum, Mimoriadna situácia vs. núdzový stav - dva režimy pravidiel fungovania štátu. Publikované dňa 10.10.2020. Dostupné na internete. <https://beta.ucps.sk/mimoriadna-situacia-vs-nudzovy-stav-dva-rezimy-pravidiel-fungovania-statu>.
10. Report of the 61st Health Security Committee, 5 May 2021. Dostupné na: https://ec.europa.eu/health/sites/default/files/preparedness_response/docs/ev_20210512_sr_en.pdf.
11. Report of the 56th Health Security Committee, 24 March 2021. Dostupné na: https://ec.europa.eu/health/sites/default/files/preparedness_response/docs/ev_20210324_sr_en.pdf.
12. Report of the 60th Health Security Committee, 28 April 2021. Dostupné na: https://ec.europa.eu/health/sites/default/files/preparedness_response/docs/ev_20210428_sr_en.pdf.

²⁶ Elizabeth M. Speakman, Scott Burris, Richard Coker, Pandemic legislation in the European Union: Fit for purpose? The need for a systematic comparison of national laws, *Health Policy*, Volume 121, Issue 10, 2017, Pages 1021-1024, ISSN 0168-8510, <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2017.08.009>.

13. Stefan, Oana Andreea and Avbelj, Matej and Eliantonio, M. and Hartlapp, Miriam and Korkeaho, Emilia and Rubio, Nathalie, EU Soft Law in the EU Legal Order: A Literature Review (March 4, 2019). King's College London Law School Research Paper Forthcoming, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3346629> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3346629>.
14. Stefan, O: COVID-19 Soft law: Voluminous, Effective, Legitimate? A Research Agenda. In: European Papers Vol. 5,2020 No 1, PP. 663-670.
15. Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 111 z 11. marca 2020.
16. Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 114 z 15. marca 2020.
17. Ústavný zákon č. 90/2011 Z. z.
18. Ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu.
19. Zákon č. 319/2002 Z. z. o obrane Slovenskej republiky.
20. Zákon č. 42/1994 Z. z. o civilnej obrane obyvateľstva.
21. Zákon č. 387/2002 Z. z. o riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu.

Kontaktné údaje:

Mgr. Daniel Demjanovič
daniel.demjanovic@flaw.uniba.sk
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
Šafárikovo nám. 6,
P.O.BOX 313,
810 00 Bratislava 1

OBMEDZENIE A ZÁKAZ UPLATNENIA PRÁVA POKOJNE SA ZHROMAŽĎOVAŤ V ČASE KRÍZOVEJ SITUÁCIE A ICH VYKONATEĽNOSŤ¹

Marek Domin

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstract: The aim of the paper is to point out the problematic nature of the legislation concerning restriction and prohibition of exercise of the right to peaceful assembly in times of a crisis. Although the Constitutional Act on Security of the State allows both restriction and prohibition of exercise of the right to peaceful assembly, existing legislation does not contain sufficient details on how to implement that restriction and prohibition in practice.

Abstrakt: Cieľom príspevku je poukázať na problematickosť právnej úpravy týkajúcej sa obmedzenia a zákazu uplatnenia práva pokojne sa zhromažďovať v čase krízovej situácie. Ústavný zákon o bezpečnosti štátu síce umožňuje v čase krízovej situácie uplatnenie práva pokojne sa zhromažďovať obmedziť alebo úplne zakázať, no existujúca zákonná úprava neobsahuje dostatočné podrobnosti o tom, ako toto obmedzenie a najmä zákaz v praxi vykonať.

Keywords: crisis, dissolution of an assembly, right to peaceful assembly, prohibition of an assembly, emergency situation

Kľúčové slová: krízová situácia, núdzový stav, právo pokojne sa zhromažďovať, rozpustenie zhromaždenia, zákaz zhromaždenia

1 ÚVOD

Právo pokojne sa zhromažďovať, nazývané aj ako zhromažďovacie právo, sloboda zhromažďovania či ako právo na slobodu zhromažďovania (ďalej len „zhromažďovacie právo“), nepochybne patrí medzi najvýznamnejšie základné práva a slobody. Jeho podstata spočíva v možnosti jednotlivcov slobodne a do značnej miery aj anonymne sa stretávať na zhromaždeniach, demonštráciách, protestoch či inak nazvaných akciách s cieľom využívať slobodu prejavu a tým sa podieľať na diskusií o veciach verejných či spoločných. Podobne účel tohto práva vyjadruje aj § 1 ods. 2 zákona o zhromažďovacom práve.²

Zhromažďovacie právo predstavuje jedno z fundamentálnych politických práv,³ čo dokladuje nie len jeho formálne zaradenie v rámci systematiky Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava“),⁴ ale najmä jeho povaha. Politické práva vo všeobecnosti, no platí to aj pre zhromažďovacie právo, totiž podmieňujú život človeka v občianskej spoločnosti⁵ a umožňujú mu podieľať sa na správe verejných vecí.⁶ Zhromažďovacie právo ako politické právo tak má tzv. komunikačnú povahu, keďže umožňuje komunikáciu medzi štátom (verejnou mocou) a osobami, ktoré síce na verejnej moci priamo neparticipujú, no sú súčasťou občianskej spoločnosti.⁷ Zhromažďovacie právo je úzko previazané s ostatnými politickými právami, predovšetkým so slobodou prejavu. Slúži totiž, ako už bolo aj

¹ Príspevok je čiastočným výstupom z riešenia projektu „Obmedzovanie ľudských práv v riadnych a mimoriadnych situáciách“, ktorý bol podporený grantom VEGA č. 1/0585/21.

² Zákon č. 84/1990 Zb. o zhromažďovacom práve v znení neskorších predpisov.

³ Výnimočne sa možno stretnúť aj s jeho zaraďovaním medzi osobné práva a slobody. Porovnaj napríklad BARTOŇ, M.: Štát a jednotlivec. In: KLÍMA, K. a kol.: Štátoveda, s. 220.

⁴ Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

⁵ PALÚŠ, J. – SOMOROVÁ, Ľ.: Štátne právo Slovenskej republiky, s. 159.

⁶ BARTOŇ, M.: Štát a jednotlivec. In: KLÍMA, K. a kol.: Štátoveda, s. 220.

⁷ LALÍK, T.: Ľudské práva a slobody. In: GIBA, M. a kol.: Ústavné právo, s. 157.

načrtnuté, najmä na využívanie slobody prejavu. Dalo by sa preto povedať, že zhromažďovacie právo predstavuje akúsi osobitnú formu slobody prejavu. Zatiaľ čo slobodu prejavu v jej pôvodnom chápaní realizuje jednotlivec sám, v prípade zhromažďovacieho práva ide o kolektívne uplatňovanie slobody prejavu skupinou osôb. Aj preto Najvyšší súd USA zhromažďovacie právo charakterizoval ako slobodu prejavu „plus“.⁸ Previazanosť sa však netýka len slobody prejavu. Zhromažďovacie právo úzko súvisí napríklad aj so združovacím právom. Zatiaľ čo zhromaždenie má z časového hľadiska len dočasný charakter,⁹ združenie, ktoré môže vzniknúť aj v dôsledku uplatnenia zhromažďovacieho práva, má, naopak, permanentnejší charakter.

Zhromažďovacie právo nie je garantované len v rámci Slovenskej republiky, a to či už Ústavou samotnou (čl. 28) alebo Listinou základných práv a slobôd¹⁰ (čl. 19). Naopak, toto právo je obsiahnuté aj vo viacerých medzinárodných ľudskoprávných dokumentoch. Okrem Všeobecnej deklarácie ľudských práv (čl. 21) je zakotvené aj v ďalších dokumentoch záväzných pre Slovenskú republiku, ako je Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach (opäť čl. 21), európsky Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd (čl. 11; ďalej len „Dohovor“) či Charta základných práv Európskej únie (čl. 12). Na ústavnú a medzinárodnoprávnu úpravu následne nadväzuje úprava zákonná. Podrobnosti o praktickom uplatnení zhromažďovacieho práva sú totiž obsiahnuté v už spomínanom zákone o zhromažďovacom práve.¹¹

Podobne ako väčšina základných práv a slobôd, vrátane tých politických, aj zhromažďovacie právo má relatívny (kvalifikovaný) charakter. Nejde preto o právo patriace vždy každému a za každých okolností. Naopak, aj zhromažďovacie právo je možné obmedziť.¹² Obmedzenie však nemôže byť akékoľvek. Na to, aby bolo ústavne konformným, teda súladným tak s Ústavou, ako aj s medzinárodnými zmluvami, musí spĺňať určité kritériá. Ide predovšetkým o splnenie jednej formálnej a viacerých materiálnych podmienok. Formálnou podmienkou je to, že obmedzenie musí mať zákonný základ. Pokiaľ ide o materiálne podmienky, tie sa týkajú dôvodu obmedzenia. Obmedzenie bude ústavne akceptovateľné len vtedy, pokiaľ sleduje dostatočne dôležitý cieľ a pokiaľ je na dosiahnutie tohto cieľa nevyhnutné. Sledovaným cieľom môže byť ochrana iných práv a slobôd alebo ochrana iných dôležitých verejných záujmov, akými sú bezpečnosť štátu, verejný poriadok, ochrana života, zdravia či majetku. Praktickú podobu týchto obmedzení následne predpokladá zákon o zhromažďovacom práve, a to najmä v podobe zákazu zhromaždenia a rozpustenia zhromaždenia.

V rámci problematiky obmedzovania zhromažďovacieho práva netreba zabúdať ani na osobitnú ústavnú úpravu stelesnenú v podobe ústavného zákona o bezpečnosti štátu,¹³ ktorá sa, v súvislosti s pandémiou ochorenia COVID-19, dočkala svojho „oprášenia“ v roku 2020. Ako ešte podrobnejšie priblížime v ďalšom texte, ústavný zákon o bezpečnosti štátu umožňuje v čase tzv. krízovej situácie, teda mimo času „štandardného“ ústavného režimu, širšie obmedzenie základných práv a slobôd, vrátane nami skúmaného zhromažďovacieho práva. Ústavný zákon o bezpečnosti štátu a ním predpokladané obmedzenie zhromažďovacieho práva však nemožno vnímať izolovane. Naopak, keďže stanovuje len „posunuté“ limity pre uplatnenie tohto práva, v praxi bude potrebné pre ich uvedenie do života aplikovať zákonnú úpravu, ktorú v súčasnosti tvorí už spomínaný zákon o zhromažďovacom práve. Táto aplikácia však, ako v článku demonštrujeme, nemusí byť vždy bezproblémová.

⁸ ĽALÍK, T.: Politické práva. In: FRIDRICH, B. a kol.: Ústavné garancie ľudských práv, s. 106.

⁹ František Weyr v súvislosti so zhromaždením hovorí o prechodnom združení (organizme) s prechodným účelom. Porovnaj WEYR, F.: Československé právo ústavní. Ústavní vývoj československý v roce 1938, s. 262 a 263.

¹⁰ Ústavný zákon č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd ako ústavný zákon Federálneho zhromaždenia Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky.

¹¹ Pre podrobnosti k zákonnej úprave odporúčame DOMIN, M. – BUJŇÁK, V.: Zákon o zhromažďovacom práve. Komentár (v tlači). Niektoré časti tohto článku z textu citovanej publikácie aj vychádzajú.

¹² Porovnaj aj CIBULKA, Ľ. a kol.: Ústavné právo. Ústavný systém Slovenskej republiky, s. 122 či ĽALÍK, T.: Politické práva a slobody. In: KROŠLÁK, D. a kol.: Ústavné právo, s. 333.

¹³ Ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov.

Vzhľadom na doteraz uvedené bude cieľom tohto príspevku poukázať na problematiku súčasnej právnej úpravy obmedzenia zhromažďovacieho práva, vrátane zákazu jeho uplatnenia, v čase krízovej situácie. Ústavný zákon o bezpečnosti štátu síce umožňuje v čase krízovej situácie uplatnenie zhromažďovacieho práva obmedziť alebo úplne zakázať, no existujúca zákonná úprava, stelesnená v podobe zákona o zhromažďovacom práve, neobsahuje dostatočné podrobnosti o tom, ako toto obmedzenie alebo zákaz v praxi vykonať.¹⁴

Ešte pred tým, ako priblížme samotnú problematiku zákonnú úpravu, pozrieme sa najskôr na (2) podobu a rozsah obmedzení zhromažďovacieho práva, ktoré ústavný zákon o bezpečnosti štátu predpokladá. V rámci analýzy problematiky zákonnej úpravy vykonateľnosti týchto obmedzení prv upriamime pozornosť na (3) otázku povoľovania zhromaždenia, pokiaľ by zhromažďovanie sa v čase krízovej situácie bolo podmienené povoľovaním. Následne prejdeme k (4) otázke čo možno robiť so zhromaždením konaným v rozpore so zákazom uloženým v čase krízovej situácie. Napokon, v závere (5) zosumarizujeme problematiku aspekty platnej zákonnej úpravy a predostrieme návrhy v rovine *de lege ferenda* sledujúcej jej skvalitnenie.

2 PODOBA A ROZSAH OBMEDZENÍ ZHROMAŽĎOVACIEHO PRÁVA V ČASE KRÍZOVEJ SITUÁCIE

Ako sme už naznačili, nevyhnutným predpokladom pre možnosť poukážania na nedostatky zákonnej úpravy vykonateľnosti obmedzení zhromažďovacieho práva v čase krízovej situácie je aspoň stručné zosumarizovanie toho, aké obmedzenia zhromažďovacieho práva v čase krízovej situácie vôbec prichádzajú do úvahy.

Ústavný zákon o bezpečnosti štátu, ktorý v rovine obmedzení základných práv a slobôd predstavuje realizáciu blanketovej normy čl. 51 ods. 2 Ústavy,¹⁵ krízovú situáciu charakterizuje ako „*obdobie, počas ktorého je bezprostredne ohrozená alebo narušená bezpečnosť štátu a ústavné orgány môžu po splnení podmienok ustanovených v tomto ústavnom zákone na jej riešenie vypovedať vojnu, vyhlásiť vojnový stav alebo výnimočný stav, alebo núdzový stav.*“¹⁶ V rámci štyroch uvedených stavov, ktoré budeme v ďalšom texte zjednodušene označovať aj priamo ako krízové situácie, je prípustné obmedzenie základných práv a slobôd nad rámec, ktorý je akceptovateľný v čase „štandardného“ ústavného režimu, čiže v čase mimo ohrozenia bezpečnosti štátu. Uvedené sa týka aj zhromažďovacieho práva. Aj napriek skutočnosti, že rozsah prípustného obmedzenia niektorých základných práv a slobôd graduje, t. j. v čase núdzového stavu je najužší a v čase vojny najširší,¹⁷ v prípade zhromažďovacieho práva ústavný zákon o bezpečnosti štátu obsahuje rovnakú úpravu pre všetky štyri krízové situácie.¹⁸ Vo všetkých štyroch prípadoch ide o formuláciu, v zmysle ktorej možno „*obmedziť alebo zakázať uplatňovanie práva pokojne sa zhromažďovať alebo zhromažďovanie na verejnosti podmieniť povoľovaním.*“¹⁹

Z citovaného ustanovenia (citovaných ustanovení) vyplýva, že v čase niektorej z krízových situácií prichádzajú do úvahy v zásade tri druhy obmedzenia zhromažďovacieho práva. Uplatnenie

¹⁴ Problematiku vykonateľnosti obmedzení zhromažďovacieho práva predpokladaných v čase krízovej situácie sa autor čiastočne venoval už v DOMIN, M.: Čo so zhromaždením konaným v rozpore s podmienkami núdzového stavu? Tento príspevok však pôvodne skúmaný problém rozširuje a prehľbuje argumentáciu.

¹⁵ Podľa čl. 51 ods. 2 Ústavy „*podmienky a rozsah obmedzenia základných práv a slobôd a rozsah povinností v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu ustanoví ústavný zákon.*“

¹⁶ Porovnaj čl. 1 ods. 4 ústavného zákona o bezpečnosti štátu.

¹⁷ Ako príklad možno uviesť volebné právo. Nevyhlásiť voľby v pravidelných volebných obdobiach a tým obmedziť volebné právo je možné len počas vojny a vojnového stavu, no nie v rámci výnimočného stavu alebo núdzového stavu. Iným príkladom je petičné právo. Jeho výkon je totiž možné zakázať len po vypovedaní vojny.

¹⁸ K mimoriadnemu ústavnému režimu ochrany zhromažďovacieho práva pozri aj DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax, s. 689.

¹⁹ Porovnaj čl. 2 ods. 3 písm. h), čl. 3 ods. 3 písm. h), čl. 4 ods. 4 písm. i) a čl. 5 ods. 3 písm. h) ústavného zákona o bezpečnosti štátu.

zhromažďovacieho práva možno (a) obmedziť, (b) podmieniť povoľovaním alebo (c) zakázať. Ako však poukážeme na ďalších riadkoch, deliaca čiara medzi uvedenými tromi možnosťami nemusí byť vždy úplne zreteľná.

Zákaz uplatnenia zhromažďovacieho práva predstavuje najzávažnejší zásah do skúmaného základného práva. Fakticky totiž pôjde o jeho absolútne obmedzenie. Pod zákazom uplatňovania zhromažďovacieho práva si treba predstaviť to, že toto právo nebude môcť nikto, nikde a za žiadnych podmienok realizovať. Samozrejme, aj uvedené „absolútne obmedzenie“ zhromažďovacieho práva je potrebné interpretovať v rámci dotknutej krízovej situácie. Výnimočný stav a núdzový stav sa totiž môže týkať aj len časti územia Slovenskej republiky. V ich prípade sa preto aj zákaz uplatnenia zhromažďovacieho práva môže vzťahovať aj len na časť územia krajiny. V takomto prípade preto bude možné hovoriť o „absolútnom obmedzení“ zhromažďovacieho práva len vo vzťahu k dotknutému územiu.

Za v poradí druhé najzávažnejšie obmedzenie zhromažďovacieho práva, ktoré v čase krízovej situácie prichádza do úvahy, môžeme označiť podmienenie uplatnenia zhromažďovacieho práva **povoľovaním**. Pri tomto obmedzení však treba ihneď upozorniť, že ústavný zákon o bezpečnosti štátu výslovne uvádza, že povoľovanie sa môže týkať len zhromaždení konaných na verejnosti. Koniec-koncov, vykonateľnosť obmedzenia spočívajúceho v povoľovaní tých zhromaždení, ktoré by sa nekonali na verejnosti, ale konali by sa napríklad v súkromí v obydliach občanov, by bola ešte problematickejšia. Ústavný zákon o bezpečnosti štátu však neuvádza, a to ani len demonštratívne, čo môžu byť podmienky, za splnenia ktorých má (môže) byť zhromaždenie v čase zavedeného povoľovacieho režimu povolené. Povoľovanie uplatňovania zhromažďovacieho práva v čase krízovej situácie by predstavovalo, v prípade jeho zavedenia, aj prelomenie princípu vyjadreného v čl. 28 ods. 2 Ústavy, v zmysle ktorého „*zhromaždenie sa nesmie podmieňovať povolením orgánu verejnej správy*“.²⁰

A napokon, treťou ústavným zákonom o bezpečnosti štátu predvídanou možnosťou je **obmedzenie** uplatnenia zhromažďovacieho práva, čo je potrebné interpretovať ako iné obmedzenie než obmedzenie spočívajúce v podmieňovaní zhromažďovania sa na verejnosti povoľovaním. Aj takéto povoľovanie totiž nepochybne predstavuje formu obmedzenia skúmaného práva. Ústavný zákon však ani pri tejto (tretej) možnosti ani len demonštratívne neuvádza, v čom môže obmedzenie zhromažďovacieho práva spočívať. Môže preto ísť v zásade o akékoľvek obmedzenie sledujúce dôležitý verejný záujem pohybujúce sa na škále od takpovediac nuly až po úplný zákaz uplatnenia zhromažďovacieho práva, s výnimkou podmieňovania jeho výkonu povoľovaním. Predstaviteľné preto bude napríklad tak obmedzenie týkajúce sa miesta a času konania zhromaždenia, ako aj obmedzenie týkajúce sa počtu účastníkov zhromaždenia. Rovnako by mohlo ísť aj o obmedzenie spočívajúce v čase trvania zhromaždenia. Vylúčiť nemožno ani obmedzenie týkajúce sa účelu zhromaždenia, a to predovšetkým v tom zmysle, že by sa nemohli konať zhromaždenia sledujúce určitý konkrétny účel. Uvedené skutočnosti, a teda čas a miesto konania zhromaždenia, počet jeho účastníkov či jeho účel môžu rovnako fungovať aj ako skutočnosti podmieňujúce povolenie zhromaždenia v prípade, pokiaľ by v čase krízovej situácie bolo zvolené obmedzenie zhromažďovacieho práva v podobe podmienenia jeho uplatnenia na verejnosti povoľovaním. Opatrenie spočívajúce v obmedzení zhromažďovacieho práva a opatrenie spočívajúce v podmieňovaní zhromažďovania sa povolením tak napokon môžu predstavovať jedno a to isté, a to s tým rozdielom, že v prípade povoľovania by to, či je (bude) uložené obmedzenie splnené vopred, t. j. pred konaním konkrétneho zhromaždenia, skúmal povoľovací orgán.

Aj napriek tomu, že ústavný zákon o bezpečnosti štátu ani v prípade jednej zo štyroch krízových situácií výslovne neurčuje to, kedy má byť použité obmedzenie, kedy podmieňovanie povolením a kedy úplný zákaz, nie sú tieto tri druhy obmedzenia zhromažďovacieho práva navzájom voľne zameniteľné. Vo všetkých štyroch situáciách je totiž obmedzenie základných práv určené ako maximum, pričom text ústavného zákona výslovne dodáva, že obmedzenie má byť len v nevyhnutnom rozsahu a platiť počas nevyhnutného času. Napriec celým ústavným zákonom o bezpečnosti štátu sa tak „vinie“ princíp subsidiarity a princíp proporcionality. Zvolené preto môže byť len také obmedzenie zhromažďovacieho práva, ktoré je so zreteľom na dané ohrozenie

²⁰ Podobne aj § 1 ods. 4 zákona o zhromažďovacom práve uvádza, že „*na zhromaždenie nie je potrebné predchádzajúce povolenie štátneho orgánu.*“

bezpečnosti štátu nevyhnutné a má trvať len tak dlho, dokiaľ je to nevyhnutné. Obmedzenie základných práv v čase krízovej situácie, vrátane zhromažďovacieho práva, totiž nie je a ani nemôže byť samoúčelné. Naopak, obmedzenie predstavuje akési nutné zlo, bez ktorého by zvládnutie ohrozenia bezpečnosti štátu, z dôvodu ktorého bola vypovedaná vojna, vyhlásený vojnový stav, výnimočný stav alebo núdzový stav, nebolo vôbec možné, prípadne by to bolo možné len za veľmi sťažných okolností. To, ktoré z troch druhov obmedzení zhromažďovacieho práva sa má (môže) použiť preto bude závisieť od konkrétnych okolností. Nemožno pritom všeobecne tvrdiť, že napríklad v prípade vojnového stavu bude automaticky prípustnejšie závažnejšie obmedzenie než v prípade núdzového stavu. Pre lepšie pochopenie jeden jednoduchý príklad. Ak by bol vyhlásený núdzový stav z dôvodu priemyselnej havárie, ku ktorej by došlo napríklad v okrese Malacky, takmer určite by nebolo primerané akýmkoľvek spôsobom obmedziť zhromažďovacie právo napríklad v okrese Prešov. Naopak, na území, ktoré bolo haváriou postihnuté, môže byť obmedzenie zhromažďovacieho práva skutočne nevyhnutné, a to v záujme tak ochrany života a zdravia jeho účastníkov, ako aj v záujme čo možno najskoršieho zvládnutia dôsledkov havárie, resp. odvrátenia trvajúcего alebo hroziaceho nebezpečenstva.

V súvislosti s možnými obmedzeniami zhromažďovacieho práva treba uviesť aj to, že ústavný zákon o bezpečnosti štátu výslovne neuvádza ani to, kto, t. j. aký orgán verejnej moci, je príslušný rozhodnúť o ich „aktivácii“. Tento nedostatok však má širší dosah, keďže sa týka možných obmedzení prakticky všetkých základných práv a slobôd, ku ktorým v čase krízovej situácie môže dôjsť. V prípade núdzového stavu, s ktorým máme zatiaľ ako s jedinou krízovou situáciou praktické skúsenosti, prax rozhodla, že oprávneným subjektom bude vláda Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“), keďže tú ústavný zákon o bezpečnosti štátu oprávňuje aj samotný núdzový stav vyhlásiť. Ten „výber“ posvätil aj Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „Ústavný súd“).²¹ Avšak, pri vypovedaní resp. vyhlásení vojny, vojnového stavu a výnimočného stavu ústavný zákon o bezpečnosti štátu predpokladá spoluprácu prezidenta Slovenskej republiky (ďalej len „prezident“) a Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „Národná rada“) alebo prezidenta a vlády. Keďže vojnu, vojnový stav a výnimočný stav nie je možné vyhlásiť (vypovedať) bez súčinnosti dvoch ústavných orgánov, z pohľadu právnej istoty by najlepším riešením, vychádzajúcim zo súčasnej nekvalitnej ústavnej úpravy, malo byť vyžadovanie súhlasného prejavu vôle oboch ústavných orgánov. O obmedzení uplatnenia zhromažďovacieho práva, vrátane jeho podmienenia povoľovaním, ako aj o zákaze jeho uplatnenia, by tak, pokiaľ by nedošlo k spresneniu ústavnej úpravy, mali rozhodnúť spoločne oba ústavné orgány. Netreba však veľa predstavivosti na to, aby sme mohli konštatovať, že takéto spoločný výkon právomoci by v praxi mohol spôsobovať nemalé problémy.

Ako sme už naznačili, Slovenská republika má doposiaľ skúsenosti len s núdzovým stavom, v rámci ktorého však má skúsenosti aj obmedzením zhromažďovacieho práva, resp. prinajmenšom s pokusom vlády toto základné právo obmedziť. K obmedzeniu zhromažďovacieho práva v nadväznosti na ústavný zákon o bezpečnosti štátu dokonca došlo už opakovaně.²² Po prvý raz sa tak stalo uznesením vlády č. 207, ktoré bolo prijaté 6. apríla 2020 a vyhlásené v Zbierke zákonov pod č. 72/2020 Z. z. Vláda citovaným uznesením, prostredníctvom odkazu na čl. 5 ods. 3 písm. h) ústavného zákona o bezpečnosti štátu, zakázala „*uplatňovanie práva pokojne sa zhromažďovať s výnimkou osôb žijúcich v spoločnej domácnosti*“. Toto opatrenie platilo až do zrušenia núdzového stavu, ku ktorému došlo uznesením vlády prijatým 10. júna 2020 a vyhláseným pod č. 147/2020 Z. z. Po relatívne krátkej „prestávke“ došlo s účinnosťou od 1. októbra 2020 k opätovnému vyhláseniu núdzového stavu, v nadväznosti na čo uznesením č. 645 z 12. októbra 2020, vyhláseným v Zbierke zákonov pod č. 284/2020 Z. z., došlo aj k opätovnému zákazu uplatňovania zhromažďovacieho práva. Vláda však svoje opatrenie tentoraz formulovala ako zákaz uplatňovania práva pokojne sa

²¹ Porovnaj nález Ústavného súdu zo 14. októbra 2020, sp. zn. PL. ÚS 22/2020. V ňom Ústavný súd uviedol, že „*na základe ústavného zákona o bezpečnosti štátu možno vo všeobecnosti po vyhlásení núdzového stavu rozhodnutím vlády obmedziť tam vymenované základné slobody a uložiť povinnosti (čl. 5 ods. 3), a to tým spôsobom, že sa rozhodnutím vlády priamo určí, aké právo a v akom rozsahu je obmedzené alebo aká povinnosť sa ukladá.*“

²² K prehľadu uznesení vlády týkajúcich sa obmedzenia základných práv a slobôd počas núdzového stavu, vrátane zhromažďovacieho práva, pozri napríklad BUJŇÁK, V.: Zákaz uplatňovania práva pokojne sa zhromažďovať počas Vianoc v kontexte doterajšieho vývoja.

zhromažďovať „v počte nad 6 osôb, s výnimkou osôb žijúcich v jednej domácnosti“²³. Toto opatrenie po opakovanom predĺžení núdzového stavu zotrvalo v platnosti aj v roku 2021.²³

S uvedenými opatreniami vlády, ktoré mali za snahu obmedziť uplatnenie zhromažďovacieho práva počas núdzového stavu, sa spája hneď viacero problémov. Forma, ktorú vláda v citovaných uzneseniach zvolila, najmä slovné vyjadrenie, síce nasvedčuje tomu, že by malo ísť o zákaz uplatnenia zhromažďovacieho práva, no z materiálneho hľadiska išlo skôr o *obmedzenie* uplatnenia tohto práva. Zákaz uplatnenia zhromažďovacieho práva totiž implikuje skutočnosť, že toto právo nemôže nikto a za žiadnych okolností realizovať. Z uvedených formulácií je však zrejmé, že zámerom vlády zrejme bolo to, aby uplatnenie zhromažďovacieho práva zostalo aj v čase núdzového stavu za splnenia podmienok, aj keď prísnych, aspoň do určitej miery prístupné. V dôsledku uznesenia č. 72/2020 Z. z. zhromažďovacie právo mali mať možnosť uplatniť osoby žijúce v spoločnej domácnosti. Uznesením č. 284/2020 Z. z. následne došlo k istému zmierneniu. Podľa tohto uznesenia sa totiž zákaz nemal nevzťahovať na zhromaždenia, ktoré by mali najviac šesť akýchkoľvek účastníkov alebo neobmedzený počet účastníkov spĺňajúcich podmienku, že žijú v jednej domácnosti. Súčasne však treba dodať, berúc do úvahy skutočnosť, že v jednej domácnosti len zriedka kedy žije viac než šesť osôb, že skúmané opatrenie malo na možnosť uplatnenia zhromažďovacieho práva taký dôsledok, že sa prakticky blížilo k (úplnému) zákazu jeho uplatnenia.

Ďalším, ešte závažnejším problémom načrtnutých opatrení je však to, že vo svojej podstate zmiešavajú dve odlišné kategórie základných práv a slobôd a v dôsledku toho nie je jednoznačné, ktoré z nich chceta verejná moc obmedziť. Navonok sa síce zdá, berúc do úvahy aj verejnú komunikáciu vlády a príslušného ministerstva, že malo ísť o obmedzenie zhromažďovacieho práva garantovaného v čl. 28 Ústavy (aj keď ani tento záver nemusí byť jediný správny), no fakticky mohlo ísť skôr o zásah do práva na súkromie (čl. 16 Ústavy), resp. práva na rodinný život. Osoby, ktoré žijú v spoločnej či v jednej domácnosti sa totiž „nehromažďujú“ v zmysle čl. 28 Ústavy, ale, naopak, len realizujú svoje právo na rodinný život. Súčasná prítomnosť viacerých osôb v spoločnej či v jednej domácnosti totiž (spravidla) neslúži na cieľ sledovaný zhromažďovacím právom ako politickým právom, ktorým je realizácia slobody prejavu a podieľanie sa na diskusii o veciach verejných či spoločných.

3 POVOĽOVANIE ZHROMAŽDENIA V ČASE KRÍZOVEJ SITUÁCIE

V tretej časti príspevku upriamime pozornosť na to, ako sa zákonná úprava regulujúca podrobnosti o uplatnení zhromažďovacieho práva (ne)vysporiada s možnosťou zavedenia podmieňovania zhromažďovania sa na verejnosti v čase krízovej situácie povoľovaním (ďalej aj len „povoľovací režim“). Keďže s týmto druhom obmedzenia výkonu zhromažďovacieho práva zatiaľ skúsenosti nemáme, na nasledujúcich riadkoch budeme musieť pracovať len s hypotetickým povoľovacím režimom.

Hneď na úvod treba uviesť, že v súčasnosti platné a účinné znenie zákona o zhromažďovacom práve (a ani žiadne jeho znenie platné a účinné po jeho prijatí v roku 1990) s možnosťou zavedenia povoľovacieho režimu, ani v čase krízovej situácie, výslovne nepočíta. Ako sme už uviedli, podmieňovanie zhromažďovania sa predchádzajúcim povolením zákonná úprava dokonca výslovne vylučuje.²⁴ Túto jej normu však treba vnímať v kontexte doby, kedy bolo pôvodné znenie zákona o zhromažďovacom práve prijaté. Predstavuje totiž reakciu na zákonnú úpravu zhromažďovacieho práva existujúcu pred rokom 1989. Pre túto úpravu bol, naopak, už od päťdesiatych rokov 20. storočia typický povoľovací režim, čím sa v podstate negovala prirodzenoprávna povaha zhromažďovacieho práva.²⁵ Načrtnutý rozpor medzi zákonom o zhromažďovacom práve a ústavný zákonom o bezpečnosti štátu je preto len zdanlivý. Povoľovací režim, ktorý vo všeobecnosti vylučuje aj čl. 28 ods. 2 Ústavy, je však možné zaviesť len výnimočne, konkrétne v čase krízovej situácie, a aj to len vtedy, ak je to skutočne nevyhnutné. Keďže túto možnosť predvída ústavný zákon prijatý v nadväznosti na blanketovú normu čl. 51 ods. 2 Ústavy, rozporné zákonné ustanovenie musí

²³ Núdzový stav, na ktorý boli opatrenia týkajúce sa obmedzenia zhromažďovacieho práva naviazané, skončil až v polovici mája 2021.

²⁴ Porovnaj § 1 ods. 4 zákona o zhromažďovacom práve.

²⁵ KRÁL, J.: Politické práva. In: KRÁL, J. a kol.: Ústavné garancie ľudských práv, s. 88 a 89.

v zmysle pravidla *lex superior derogat legi inferiori* „ustúpiť“. Prípadné zavedenie povoľovacieho režimu ako také preto nemožno hodnotiť ako nezákonné. Samozrejme, aj takéto obmedzenie uplatnenia zhromažďovacieho práva sa bude musieť držať v mantineloch princípu subsidiarity a princípu proporcionality.

Závažnejším problémom než (zdanlivý) rozpor § 1 ods. 4 zákona o zhromažďovacom práve s ústavným zákonom o bezpečnosti štátu je však to, že **zákon o zhromažďovacom práve absolútne žiadnym spôsobom neupravuje postup, v rámci ktorého by sa malo rozhodovať o povoľovaní zhromaždenia konaného v čase krízovej situácie po zavedení povoľovacieho režimu**. Neobsahuje nie len to, ako by takéto konanie malo prebiehať, ale dokonca ani to, kto by mal byť príslušný na rozhodovanie o povolení konkrétneho zhromaždenia.

Pokiaľ ide o **orgán verejnej moci, ktorý by mal rozhodovať o povolení konkrétneho zhromaždenia konaného v čase krízovej situácie** v rámci povoľovacieho režimu, prichádzajú do úvahy najmä dva subjekty.

Tým prvým je (1) **ten orgán verejnej moci, ktorý rozhodol o samotnom obmedzení uplatnenia zhromažďovacieho práva prostredníctvom zavedenia povoľovacieho režimu**. Ak by k zavedeniu povoľovacieho režimu došlo v čase núdzového stavu, v rámci prvej z načrtnutých alternatív by orgánom príslušným na rozhodovanie o povolení konkrétneho zhromaždenia mohla byť vláda. Logika tohto výberu by spočívala v tom, že je to práve vláda, ktorá o zavedení obmedzení základných práv a slobôd, vrátane zhromažďovacieho práva, v čase núdzového stavu rozhoduje. Problematickejšie by určenie príslušného orgánu ale bolo v prípade, ak by malo ísť o povoľovací režim počas vojny, vojnového stavu alebo výnimočného stavu. Ako sme totiž už uviedli v predchádzajúcej časti príspevku, ich vyhlásenie (vypovedanie) je možné len na základe súčinnosti dvoch ústavných orgánov (prezident a Národná rada alebo prezident a vláda). Ani v prípade núdzového stavu, kedy by išlo o jeden príslušný orgán (vládu), by však pravdepodobne v praxi dochádzalo alebo mohlo dochádzať ku komplikáciám. Predstava, že rozhodovať o povoľovaní všetkých zhromaždení by mal len jeden orgán s celoštátnou pôsobnosťou, ktorým vláda ako vrcholný orgán výkonnej moci nepochybne je, totiž neznie práve najpraktickejšie. Samozrejme, v praxi by sa dal predstaviť aj taký model, kedy by vláda časť praktického „rozhodovania“ (posudzovania splnenia podmienok pre povolenie konkrétneho zhromaždenia) preniesla na niektorý zo svojich poradných orgánov, no v konečnom dôsledku by musela o povolení alebo o nepovolení každého jedného zhromaždenia, ktoré by sa malo konať počas zavedeného povoľovacieho režimu, rozhodnúť sama.

Druhým orgánom verejnej moci, ktorý ako vecne príslušný na rozhodovanie o povoľovaní zhromaždení konaných počas platnosti povoľovacieho režimu prichádza do úvahy, je (2) **obec**. Presnejšie povedané, v mene obce by rozhodoval jej starosta, keďže ten je v zmysle zákona o obecnom zriadení štatutárnym orgánom obce rozhodujúcim o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzických a právnických osôb.²⁶ Avšak, pre účely zjednodušenia budeme v ďalšom texte v prípade pojednávania o (možnej) príslušnosti starostu obce na rozhodovanie o povolení zhromaždenia hovoriť jednoducho o obci ako celku.

V prospech obce ako príslušného subjektu hovoria hneď viaceré skutočnosti. Po prvé, obec je v zmysle § 5 zákona o zhromažďovacom práve príslušná na prijímanie oznámenia zvolávateľa o zámere zvolať (uskutočniť) na jej území zhromaždenie,²⁷ pričom povinnosť oznámiť zvolanie zhromaždenia zostáva zachovaná aj v čase krízovej situácie. Obec preto vo všeobecnosti má alebo by mala mať vedomosť o zhromaždeniach, ktoré by sa na jej území mali konať.²⁸ Po druhé, obec je

²⁶ Porovnaj § 13 zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov. Napokon, starostu za orgán vykonávajúci správu obce a zastupujúci obec navonok označuje aj čl. 69 ods. 3 Ústavy.

²⁷ Oznamovacia povinnosť sa nevzťahuje na prípady vypočítané v § 4 zákona o zhromažďovacom práve. Ide napríklad o zhromaždenia usporadúvané právnickou osobou prístupné len jej členom a menovite pozvaným hosťom. Takýmto prípadom by mohlo byť napríklad zhromaždenie usporadúvané politickou stranou.

²⁸ V prípade, ak má zhromaždenie presahovať územie jednej obce, je v zmysle § 20 zákona o zhromažďovacom práve namiesto obce príslušný okresný (nie obvodný) úrad. Týka sa to nie len prijímania oznámení o zvolaných zhromaždeniach, ale pôsobnosti obce podľa zákona o zhromažďovacom práve ako celku.

v zmysle § 10 a § 11 zákona o zhromažďovacom práve príslušná aj na rozhodovanie o zákaze zhromaždenia. Ak je daný dôvod predpokladaný v zákone o zhromažďovacom práve, obec môže alebo musí o zákaze oznámeného zhromaždenia rozhodnúť. A napokon, ako ešte zdôrazníme v nasledujúcej časti príspevku, obec je taktiež príslušná aj na prípadné rozpustenie zhromaždenia. Výhodou obce, v porovnaní s vládou či iným ústavným orgánom s celoštátnou pôsobnosťou, pokiaľ ide o potenciálnu príslušnosť na rozhodovanie o povolení zhromaždenia, je najmä jej „lokálny“ charakter, ktorý by celkom určite prispel k väčšej flexibilitě pri rozhodovaní o povolení či nepovolení konkrétneho zhromaždenia.

Aj napriek skutočnosti, že načrtnutá argumentácia, týkajúca sa určenia orgánu verejnej moci príslušného na rozhodovanie o povolení zhromaždenia, má istú vnútornú logiku, v materiálnom právnom štáte, ktorý sa riadi princípom, podľa ktorého môžu orgány verejnej moci konať len na základe ústavy a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon,²⁹ pravdepodobne nebude akceptovateľná. Myšlienke právneho štátu totiž nenahráva to, ak by sa právomoc a príslušnosť orgánov verejnej moci mala určiť len prostredníctvom akejsi analógie. Jej použiteľnosť je totiž v oblasti verejného práva, kam možno skúmané rozhodovanie o (ne)povolení uplatnenia zhromažďovacieho práva nepochybne zradiť, len ojedinelá³⁰ a mala by sa týkať prípadov, kedy ju právny predpis výslovne predpokladá. Vo všeobecnosti by ale nemala byť prípustná pri určovaní právomoci a príslušnosti orgánov verejnej moci, ktoré by mali byť určené jednoznačne.³¹ Kompetencia orgánu verejnej moci preto nemôže byť v právnom predpise len implikovaná.³² Naznačená výhrada o to viac platí v čase krízovej situácie a v súvislosti s rozhodovaním o obmedzovaní základných práv a slobôd. Jediné riešenie plne akceptovateľné z pohľadu princípov právneho štátu tak spočíva v rovine *de lege ferenda*, čiže v doplnení existujúcej zákonnej úpravy.

Praktická vykonateľnosť prípadného obmedzenia zhromažďovacieho práva spočívajúceho v podobe podmienenia zhromažďovania sa na verejnosti povoľovaním, ktoré by počas krízovej situácie bolo zavedené, má aj ďalšie „trhliny“. Keďže zákon o zhromažďovacom práve výslovne nepredpokladá ani možnosť rozhodovania o povoľovaní konkrétneho zhromaždenia a ani subjekt, ktorý by na to mal byť príslušný, logicky **neupravuje ani podrobnosti o konaní, ktorého výsledkom by povolenie alebo nepovolenie konkrétneho zhromaždenia malo byť**. Ak by na toto konanie mala byť príslušná obec, k čomu sa prikláňame, dalo by sa uvažovať o primeranom použití pravidiel týkajúcich sa konania a rozhodovania o zákaze zhromaždenia (najmä § 11 v spojení s § 16 a § 19 zákona o zhromažďovacom práve). Avšak, aj tu platí, že zákon by odkaz na primerané použitie týchto pravidiel na konanie o povoľovaní zhromaždenia mal výslovne obsahovať. V opačnom prípade pôjde opäť len o výslovne nepredpokladanú analógiu, ktorá by v tak závažnom prípade, akým je rozhodovanie o povoľovaní zhromaždenia, nemala stačiť. Aj v tomto prípade preto vidíme jediné vhodné riešenie iba v rovine *de lege ferenda*.

4 KONANIE ZAKÁZANÉHO ZHROMAŽDENIA V ČASE KRÍZOVEJ SITUÁCIE

Nie je to len potenciálne zavedenie povoľovacieho režimu, predpokladané ústavným zákonom o bezpečnosti štátu, ktoré by v praxi mohlo naráziť na problém vykonateľnosti. Bezproblémová by totiž nebola ani praktická realizácia najkrajnejšieho z prípustných obmedzení, t. j. (úplného) zákazu uplatňovania zhromažďovacieho práva. Vo štvrtej časti príspevku preto poukážeme práve na problémy spojené s vykonateľnosťou zákazu zhromaždenia uloženého v čase krízovej situácie.

Na prvom mieste je nutné uviesť, že zákon o zhromažďovacom práve možnosť zákazu zhromaždenia uloženého v dôsledku a počas krízovej situácie, a to či už vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu alebo núdzového stavu, výslovne nepredpokladá. Avšak, na druhej strane, **možnosť zákazu zhromaždenia vo všeobecnosti pozná**. Zákonná úprava tohto, nepochybne najzávažnejšieho zásahu do zhromažďovacieho práva je dokonca pomerne podrobná. Jej hmotnoprávna časť je obsiahnutá v § 10, tá procesnoprávna zas v § 11. V prvom prípade ide o úpravu

²⁹ Porovnaj čl. 2 ods. 2 Ústavy.

³⁰ OTTOVÁ, E.: Teória práva, s. 281.

³¹ Tamže, s. 281.

³² DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky. Komentár, s. 203.

dôvodov, pre ktoré možno zhromaždenie zakázať,³³ v tom druhom zas o procesný postup, prostredníctvom ktorého by sa o zákaze malo rozhodnúť. Ako sme už naznačili, subjektom oprávneným o zákaze zhromaždenia rozhodnúť je obec.³⁴

Zákon o zhromažďovacom práve predpokladá nie len zákaz zhromaždenia, ale aj dôsledky toho, ak by takýto zákaz zvolávateľom a účastníkmi zhromaždenia nebol rešpektovaný. V zmysle § 12 ods. 1 totiž „*ak sa zhromaždenie koná, hoci bolo zakázané, zástupca obce vyzve zvolávateľa, aby zhromaždenie bez meškania ukončil. Pokiaľ zvolávateľ neurobí účinné opatrenia, aby sa účastníci pokojne rozišli, oznámi zástupca obce účastníkom, že zhromaždenie je rozpustené, a vyzve ich, aby sa pokojne rozišli.*“ **Nerešpektovanie zákazu zhromaždenia teda má, podľa zákona, viesť k obligatórnemu rozpusteniu zhromaždenia.** Toto rozpustenie môže realizovať buď zástupca obce alebo, v prípade jeho neprítomnosti, aj príslušník Policajného zboru v službe.³⁵ Vo väzbe na predmet tohto článku však vyvstáva otázka, či je načrtnutý postup možný aj v prípade, ak ide o zhromaždenie zakázané v dôsledku a počas krízovej situácie. Zákon o zhromažďovacom práve na túto otázku odpoveď výslovne nedáva.

Citované ustanovenie zákona o zhromažďovacom práve odkazujúce na to, že zhromaždenie bolo zakázané, je v prvom rade potrebné interpretovať tak, že sa tým má na mysli zákaz zhromaždenia vydaný v podobe rozhodnutia obce, ktoré je výsledkom konania podľa § 10 a § 11 zákona o zhromažďovacom práve. Otázkou potom ale je, či je predmetné ustanovenie možné interpretovať aj širšie, a teda, že pod slovným spojením „*hoci bolo zakázané*“ možno rozumieť aj iný zákaz zhromaždenia než zákaz uložený rozhodnutím obce, ktoré sa týka konkrétneho (individualizovaného) zhromaždenia. Otázne teda je, či pod ustanovenie § 12 ods. 1 možno subsumovať aj zákaz zhromaždenia vyplývajúci z právneho aktu vydaného v dôsledku a počas krízovej situácie, napríklad zákaz vyplývajúci z uznesenia vlády, ktoré bolo vydané v rámci núdzového stavu. V prípade zákazu zhromaždenia ako obmedzenia zhromažďovacieho práva v zmysle ústavného zákona o bezpečnosti štátu totiž (spravidla) pôjde o zákaz nie konkrétneho zhromaždenia, ale o zákaz skôr generického charakteru. Príkláňame sa ale k záveru, že **§ 12 ods. 1 zákona o zhromažďovacom práve treba interpretovať extenzívne,**³⁶ t. j. tak, že **za zhromaždenia zakázané v zmysle citovaného ustanovenia treba považovať aj zhromaždenia zakázané právnym aktom vydaným v dôsledku a počas krízovej situácie.** Uvedený záver následne vedie k tomu, že **ak by sa zhromaždenie v čase krízovej situácie konalo aj napriek zakazu, malo by byť, vychádzajúc z ducha zákona, rozpustené.** V opačnom prípade, čiže v prípade, pokiaľ by uložený zákaz nebolo možné prakticky vynútiť, by sa totiž miňal celý účel možného obmedzovania uplatňovania zhromažďovacieho práva predpokladaného v ústavnom zákone o bezpečnosti štátu.³⁷

Aby situácia opäť nebola až taká jednoduchá, netreba zabúdať, že zákaz zhromaždenia uložený v čase krízovej situácie môže byť naformulovaný aj „komplexnejšie“. Pripomíname, že už v druhej časti príspevku sme uviedli, že obmedzenie výkonu zhromažďovacieho práva uložené v čase núdzového stavu v roku 2020 (abstrahujúc od pochybností týkajúcich sa vzťahu zhromažďovacieho práva a práva na rodinný život) sa formálne „tvárilo“ ako zákaz, no materiálne išlo skôr o veľmi široké obmedzenie. V zmysle tohto opatrenia sa totiž zhromaždenie mohlo konať v prípade, ak by sa ho zúčastnilo najviac šesť účastníkov, prípadne aj viac účastníkov, no museli by žiť v jednej domácnosti. Ak je takto (alebo podobne) naformulovaný zákaz/obmedzenie možné rešpektovať bez toho, aby sa

³³ Zákon o zhromažďovacom práve predpokladá, že v niektorých prípadoch je zákaz zhromaždenia obligatórny (obec ho musí zakázať), no v iných len fakultatívny (obec ho môže zakázať).

³⁴ Porovnaj § 10 a § 11 zákona o zhromažďovacom práve. Aj pri rozhodovaní o zákaze zhromaždenia platí, že v prípade zhromaždení presahujúcich územie jednej obce príslušnosť rozhodnúť prechádza na okresný úrad.

³⁵ Porovnaj § 12 ods. 2 zákona o zhromažďovacom práve.

³⁶ K rovnakým záverom pozri aj DOMIN, M.: Čo so zhromaždením konaným v rozpore s podmienkami núdzového stavu?

³⁷ Uplatnenie načrtnutého postupu pritom nezostáva len výlučne v akademickej rovine. V súvislosti s praktickým porušovaním zákazu zhromažďovania uloženého počas núdzového stavu v roku 2020 ho ministri vnútra v rámci hodiny otázok v Národnej rade navrhol aj jeden z poslancov. Porovnaj TASR: Vyjadrenie: J. Benčík: Podnet ministri vnútra k nezákonným zhromaždeniam.

zhromaždenie muselo rozpúšťať, treba, v zmysle princípu proporcionality, určite uprednostniť takéto riešenie. V tomto konkrétnom prípade by išlo o riešenie spočívajúce v takom znížení počtu účastníkov zhromaždenia, ktoré by rešpektovalo maximálny počet účastníkov predpokladaný v uznesení vlády. Pravdou však je, že to je v praxi veľmi ťažko predstaviteľné, pokiaľ by počet skutočných účastníkov dotknutého zhromaždenia nebol relatívne nízky a prípustnému počtu by sa neblížil. Okrem iného by bolo sporné aj to, kto by mal takéto zníženie počtu účastníkov zabezpečiť. Aj keby sme ustálili, že by to zrejme mal byť zvolávateľ zhromaždenia, stále by bolo problémom to, ako by mal určiť ktorí z účastníkov zhromaždenia môžu zostať a ktorí sa musia rozísť. Aj napriek tomuto konkrétnemu problému však máme za to, že vo všeobecnosti platí, že **praktický postup obce bude záležať aj od spôsobu, akým bude uplatňovanie zhromažďovacieho práva v čase krízovej situácie zakázané/obmedzené**. Nevyklúčujeme totiž, že v budúcnosti by mohlo ísť o také opatrenie, ktoré by v praxi aj bolo vykonateľné, resp. vykonateľnejšie ľahšie než to, ktoré bolo vládou uložené v roku 2020. V takomto prípade by, v duchu už spomínaného princípu proporcionality, malo dôjsť len k jeho vymoženiu a nie k úplnému rozpusteniu zhromaždenia ako takého.

V súvislosti s inštitútom rozpustenia zhromaždenia však netreba zabúdať ani na relevantnú judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) týkajúcu sa čl. 11 Dohovoru. Z tej totiž možno vyvodíť záver, že obligatórne rozpustenie zakázaného zhromaždenia, o to viac ak zákaz ako predpoklad rozpustenia nie je v zákone uvedený explicitne, nemusí byť súladný s citovaným článkom Dohovoru. Do úvahy totiž treba brať aj konkrétny dôvod zákazu zhromaždenia a vo väzbe na tento dôvod posúdiť to, či by rozpustenie za daných okolností, resp. z daného dôvodu, bolo skutočne nevyhnutné, a teda by bolo aj proporcionálnym (primeraným) obmedzením zhromažďovacieho práva. Alebo, povedané inými slovami, rozpustenie ťažko možno považovať za nevyhnutné v prípade, ak by účelom mala byť „len“ ochrana verejného zdravia v čase pandémie, ktorú je možné dosiahnuť aj inak bez nutnosti tak závažného zásahu do zhromažďovacieho práva (napríklad za pomoci rôznych hygienických opatrení). Z judikatúry ESLP vyplýva, že verejná moc by mala prejavíť istú dávku tolerancie aj voči zhromaždeniam, ktoré nespĺňajú všetky požadované administratívne povinnosti, najmä predchádzajúce oznámenie.³⁸ Uvedený záver možno, berúc do úvahy načrtnuté argumenty, rozšíriť aj na niektoré prípady zhromaždení zakázaných, a to najmä v prípade, pokiaľ daný zákaz nie je v zákone dostatočne precízne formulovaný.

Aj keď, ako vyplýva z predchádzajúcich riadkov, vykonateľnosť zákazu zhromaždenia uloženého v čase krízovej situácie bude pravdepodobne jednoduchšia než vykonateľnosť povoľovacieho režimu, aj v tomto prípade je na mieste uvažovať o vhodnom doplnení zákona o zhromažďovacom práve. V zmysle princípu právnej istoty, ktorý je súčasťou princípu právneho štátu, je totiž viac než želateľné to, aby bol postup orgánov verejnej moci, vrátane postupu v prípade konania zhromaždenia zakázaného v dôsledku krízovej situácie, vopred jednoznačne predvídateľný.

5 ZÁVER

V príspevku sme v krátkosti priblížili, že ústavný zákon o bezpečnosti štátu v čase krízovej situácie, t. j. v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu alebo núdzového stavu, umožňuje obmedzenie uplatňovania zhromažďovacieho práva ako jedného zo základných práv a slobôd, a to nad rámec obmedzení prípustných v čase „štandardného“ ústavného režimu. Menovite môže ísť o (úplný) zákaz uplatnenia zhromažďovacieho práva, o podmieňovanie zhromažďovania sa na verejnosti povoľovaním alebo o (iné) obmedzenie uplatnenia zhromažďovacieho práva.

V nadväznosti na uvedené možnosti obmedzenia sme zamerali pozornosť na niektoré praktické nedostatky zákonnej úpravy, stelesnenej v podobne zákona o zhromažďovacom práve, týkajúcej sa vykonateľnosti potenciálnych obmedzení zhromažďovacieho práva uložených v dôsledku

³⁸ Porovnaj napríklad rozhodnutie ESLP z 5. marca 2007 vo veci *Oya Ataman proti Turecku* (č. 74552/01). V ďalšom prípade, v prípade *Bukta proti Maďarsku*, rozhodnutie zo 17. októbra 2007 (č. 25691/04), ESLP uviedol, že rozohnanie (rozpustenie) pokojného zhromaždenia len preto, že nebola splnená povinnosť vopred o konaní zhromaždenia informovať príslušné orgány, bez akéhokoľvek ďalšieho protizákonného konania účastníkov zhromaždenia, predstavuje neprimerané obmedzenie práva pokojne sa zhromažďovať garantovaného v čl. 11 Dohovoru.

a počas krízovej situácie. V súvislosti s povoľovacím režimom sme poukázali na skutočnosť, že zákon o zhromažďovacom práve jeho zavedenie vôbec nepredvída, v čoho dôsledku neurčuje nie len žiadne podrobnosti o konaní o povolení konkrétneho zhromaždenia, ale dokonca neurčuje ani to, aký subjekt by mal byť na takéto konanie príslušný. Nedostatky zákonnej úpravy sa však týkajú aj takéhoto obmedzenia zhromažďovacieho práva, ktoré by spočívalo v jeho zákaze počas krízovej situácie. Tu sme síce dospeli, za pomoci extenzívnej interpretácie zákonných ustanovení, k možnosti rozpustenia zhromaždenia konaného v rozpore s uvaleným zákazom aj podľa platného a účinného znenia zákona, no aj v tomto prípade by ideálnym riešením bolo to, ak by načrtnutú možnosť zákon o zhromažďovacom práve predvídal *expressis verbis*.

V prípade praktickej vykonateľnosti zákazu zhromaždenia by do určitej miery postačovalo ak by § 12 zákona o zhromažďovacom práve výslovne uvádzal, že za zákaz v zmysle jeho súčasného odseku 1 sa považuje aj zákaz uložený v zmysle príslušných ustanovení ústavného zákona o bezpečnosti štátu. Dôsledkom takéhoto doplnenia by totiž bolo to, že pochybnosti o možnosti aplikácie ustanovenia § 12 ods. 1 zákona o zhromažďovacom práve, teda pochybnosti o možnosti rozpustenia zhromaždenia konaného v rozpore so zákazom uplatňovania zhromažďovacieho práva uloženom počas krízovej situácie, by nevznikli. Avšak, netreba zabúdať ani na skutočnosť, že obligatórne rozpustenie, aj keby bolo v zákone o zhromažďovacom práve vyjadrené *expressis verbis*, by nemuselo byť plne v súlade s princípom proporcionality a na ňom založenej judikatúre ESLP k čl. 11 Dohovoru. Za zváženie preto stojí taká precizácia zákonnej úpravy, ktorá by vytvorila predpoklad pre možnosť úvahy týkajúcej sa rozpustenia, a to berúc do úvahy dôvod zákazu, prípadne možnosť sa rozpusteniu úplne vyhnúť, pokiaľ by na dosiahnutie sledovaného účelu (napríklad ochrany zdravia) postačovali miernejšie zásahy do výkonu zhromažďovacieho práva. Mohlo by ísť o ustanovenie podobné § 10 ods. 3, ktoré zakladá *fakultatívnu* právomoc zákazu zhromaždenia.

Pri druhom z problémov identifikovaných v príspevku, čiže v prípade povoľovacieho režimu, by zmena právnej úpravy mala byť komplexnejšia. Zákon o zhromažďovacom práve by v prvom rade mal výslovne určovať príslušnosť obce na rozhodovanie o povoľovaní zhromaždenia. Súčasťou zákonnej úpravy by taktiež mali byť aj osobitné ustanovenia, ktoré by samotné konanie o povoľovaní zhromaždenia aspoň rámcovo upravili. Okrem iného by malo ísť najmä o pravidlá týkajúce sa podávania žiadosti o povolenie zhromaždenia, lehoty na rozhodnutie o povolení, možnosti oprávneho prostriedku či možnosti aplikácie všeobecného predpisu o správnom konaní, čiže správneho poriadku.³⁹ Ak nič iné, zákon o zhromažďovacom práve by mal minimálne obsahovať normu, v zmysle ktorej by obec mala na konanie o povoľovaní zhromaždenia primerane použiť pravidlá týkajúce sa konania o zákaze zhromaždenia.

Samozrejme, ako žiaduce sa ukazuje i to, aby právna úprava obsahovala podrobnosti aj o vykonateľnosti prípadného iného obmedzenia zhromažďovacieho práva uloženého v dôsledku a počas krízovej situácie než je obmedzenie spočívajúce v povoľovacom režime. Tu je však riešenie o to komplikovanejšie, že ústavný zákon o bezpečnosti štátu možné formy obmedzení ani len rámcovo nevymenúva. Ako jedna z možností sa preto javí doplnenie samotného ústavného zákona o ustanovenia, ktoré by v prípade zavedenia takýchto obmedzení oprávňovali orgán, ktorý by ich zaviedol (v čase núdzového stavu vládu) určiť všeobecne záväzným právnym predpisom podrobnosti o ich praktickom vykonaní. Ak by totiž takéto pravidlá mali byť prijímané bez výslovného splnomocnenia v ústavnom zákone, bolo by to nepochybne viac než problematické.

Použitá literatúra a pramene:

Literatúra

- BARTOŇ, M.: Stát a jednotlivec. In: KLÍMA, K. a kol.: Státověda. Plzeň : Aleš Čenek, 2011, s. 209 – 224. ISBN 978-80-7380-296-7.
- BUJŇÁK, V.: Zákaz uplatňovania práva pokojne sa zhromažďovať počas Vianoc v kontexte doterajšieho vývoja. In: COMENIUS Odborný blog. 2020 [online] 12.11.2020 [cit. 2021-03-13]. Dostupné na: <<https://comeniusblog.flaw.uniba.sk/2020/11/12/zakaz-uplatnovania-prava-pokojne-sa-zhromazdovat-pocas-vianoc-v-kontexte-doterajšieho-vyvoja/>>.

³⁹ Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov.

- CIBULKA, Ľ. a kol.: Ústavné právo. Ústavný systém Slovenskej republiky. Bratislava : Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2014, 407 s. ISBN 978-80-7160-366-5.
- DOMIN, M. – BUJŇÁK, V.: Zákon o zhromažďovacím práve. Komentár. Bratislava : Wolters Kluwer, 2021 (v tlači).
- DOMIN, M.: Čo so zhromaždením konaným v rozpore s podmienkami núdzového stavu? In: KOMENIUS Odborný blog. 2020 [online] 22.10.2020 [cit. 2021-03-13]. Dostupné na: <<https://comeniusblog.flaw.uniba.sk/2020/10/22/co-robot-so-zhromazdenim-konany-m-v-rozpore-s-podmienkami-nudzoveho-stavu/>>.
- DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. Bratislava : C. H. Beck, 2015, 1603 s. ISBN 978-80-89603-39-8.
- DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Šamorín : Heuréka, 2012, 1620 s. ISBN 978-80-89122-73-8.
- KRÁL', J.: Politické práva. In: KRÁL', J. a kol.: Ústavné garancie ľudských práv. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2004, s. 74 – 104. ISBN 80-7160-173-X.
- ĽALÍK, T.: Ľudské práva a slobody. In: GIBA, M. a kol.: Ústavné právo, s. 152 – 168. ISBN 978-80-571-0086-7.
- ĽALÍK, T.: Politické práva a slobody. In: KROŠLÁK, D. a kol.: Ústavné právo, Bratislava : Wolters Kluwer, 2016, s. 322 – 345. ISBN 978-80-8168-511-8.
- ĽALÍK, T.: Politické práva. In: FRIDRICH, B. a kol.: Ústavné garancie ľudských práv. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2013, s. 83 – 136. ISBN 978-80-7160-338-2.
- OTTOVÁ, E.: Teória práva. Šamorín : Heuréka, 2006, 306 s. ISBN 80-89122-37-X.
- PALÚŠ, I. – SOMOROVÁ, Ľ.: Štátne právo Slovenskej republiky. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 557 s. ISBN 978-80-7097-787-3.
- WEYR, F.: Československé právo ústavní. Ústavní vývoj československý v roce 1938. Praha : Wolters Kluwer, 2017. 356 s. ISBN 978-80-7552-891-9.

Právne predpisy

- Ústavný zákon č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd ako ústavný zákon Federálneho zhromaždenia Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky.
- Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.
- Ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 84/1990 Zb. o zhromažďovacím práve v znení neskorších predpisov.
- Uznesenie vlády č. 72/2020 Z. z.
- Uznesenie vlády č. 147/2020 Z. z.
- Uznesenie vlády č. 284/2020 Z. z.

Rozhodnutia Ústavného súdu a Európskeho súdu pre ľudské práva

- Nález Ústavného súdu zo 14. októbra 2020, sp. zn. PL. ÚS 22/2020.
- Rozhodnutie ESLP z 5. marca 2007 vo veci *Oya Ataman proti Turecku* (č. 74552/01).
- Rozhodnutie ESLP zo 17. októbra 2007 vo veci *Bukta proti Maďarsku* (č. 25691/04).

Ďalšie pramene

- TASR: Vyjadrenie: J. Benčík: Podnet ministrom vnútra k nezákonným zhromaždeniam. 2020 [online] 7.11.2020 [cit. 2021-03-16]. Dostupné na: <<https://www.tasr.sk/tasr-clanok/TASR:20201107TBB00147>>.

Kontaktné údaje:

doc. JUDr. Marek Domin, PhD.

marek.domin@flaw.uniba.sk

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

Katedra ústavného práva

Šafárikovo námestie č. 6

810 00 Bratislava

Slovenská republika

LEGISLATÍVA V OBDOBÍ PANDÉMIE

Stanislav Gaňa

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta¹

Abstract: The COVID-19 pandemic has required non-standard steps in the legislative process. The law had to respond flexibly and very quickly to the various problems caused by the pandemic. The author in this paper points out the development of the Slovak law since the beginning of the COVID-19 pandemic and the possible implications for the future of the Slovak legislation.

Abstrakt: Pandémia koronavírusu si vyžiadala neštandardné postupy v legislatívnom procese. Právo muselo flexibilne a hlavne rýchlo reagovať na problémy rôzneho druhu, ktoré pandémie spôsobila. Autor vo svojom príspevku poukazuje na vývoj slovenského práva od začiatku pandémie a na možné dopady pre budúcnosť slovenskej legislatívy.

Key words: legislation, constitutionality, pandemic, coronavirus, flexibility

Kľúčové slová: legislatíva, ústavnosť, pandémie, koronavírus, flexibilita

1 Úvod

Rok 2020, pre ktorý bola vo svete príznačná doba pandémie nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19 (ďalej len „ochorenie COVID-19“), priniesol zásadné zmeny vo všetkých oblastiach fungovania spoločnosti, právo nevynímajúc. Doslova na dennej báze sa vyvíjali udalosti so šírením ochorenia COVID-19, so snahou odbornej verejnosti zabrániť jeho šíreniu, hľadajúc pritom pôvodcu tohto ochorenia, aby sa vedel hľadať ten najlepší spôsob prevencie a boja proti nemu. S týmto cieľom sa postupne celý svet dostal do situácie, v ktorej bolo potrebné spolupracovať jednak na medzinárodnej úrovni, ako aj na úrovni politických reprezentácií v jednotlivých štátoch sveta. Nastala potreba spolupráce bez ohľadu na politické záujmy reprezentantov štátu. Na vzniknutú situáciu muselo reagovať, samozrejme, aj právo, osobitne v súvislosti s jeho tvorbou – legislatívnou činnosťou. Neštandardná doba si vypýtala neštandardné riešenia, na ktoré poukážem vo svojom príspevku. Zameriavam sa v ňom osobitne na legislatívny proces pri prijímaní zákonov v Národnej rade Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) upravený zákonom Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „rokovací poriadok“). Vláda Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“) uznesením č. 111 z 11. marca 2020 vyhlásila s účinnosťou od 06:00 hod. dňa 12. marca 2020 na území celej Slovenskej republiky mimoriadnu situáciu² a uznesením č. 114 z 15. marca 2020 vyhlásila dňom 16. marca 2020 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 (ďalej len „ústavný zákon o bezpečnosti štátu“) núdzový stav^{3,4}. Cieľom môjho príspevku nie je analyzovanie uvedených uznesení vlády, ani poukazovanie na ďalšie „nakladanie“ s núdzovým stavom na Slovensku v rokoch 2020 a 2021. Podstatné je však uviesť, že poukazujem na zákonodarnú činnosť národnej rady v jej 8. volebnom období (2020 - ...).

Ako som už uviedol, neštandardná doba si vyžaduje neštandardné riešenia. A platí to aj pre právo. Rizikom sa však stáva, ak sa neštandardné riešenie stane pravidlom a na jeho využívanie sa

¹ Príspevok je čiastkovým výsledkom riešenia projektu „Zabezpečenie chodu ústavných orgánov Slovenskej republiky počas krízových situácií: aktuálne možnosti, limity a možné riešenia“, ktorý je financovaný Vedeckou grantovou agentúrou Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky a Slovenskej akadémie vied (projekt č. 1/0824/21).

² <https://rokovania.gov.sk/RVL/Resolution/18249>

³ <https://rokovania.gov.sk/RVL/Resolution/18252>

⁴ Rozšírený bol uznesením vlády č. 115 z 18. marca 2020: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Resolution/18253>

predkladatelia zákonov začnú spoliehať. Podľa § 89 ods. 1 rokovacieho poriadku za *mimoriadnych okolností, keď môže dôjsť k ohrozeniu základných ľudských práv a slobôd alebo bezpečnosti alebo ak hrozia štátu značné hospodárske škody, národná rada sa môže na návrh vlády uznieť na skrátanom legislatívnom konaní o návrhu zákona*. Predmetné ustanovenie rokovacieho poriadku znamená, že sa pri prerokúvaní návrhu zákona v národnej rade neuplatnia všetky inak štandardné postupy (skrátene lehôt v jednotlivých štádiách prerokovania návrhu zákona národnou radou)⁵. V praxi to znamená, že návrh zákona môže byť schválený de facto v priebehu niekoľkých hodín – vláda sa k návrhu zákona uznesie na návrhu na skrátané legislatívne konanie, národná rada v prípade akceptácie tohto návrhu vlády prerokuje návrh zákona bez potreby dodržania štandardných lehôt – odstupov medzi jednotlivými čítaniami i postupmi v rámci nich a návrh zákona ako celok schváli. Nie je potom vylúčené, že takýto zákon je obratom podpísaný všetkými tromi najvyššími ústavnými činiteľmi a publikovaný v Zbierke zákonov Slovenskej republiky⁶. Ak sa pozrieme pozornejšie na uvedené ustanovenie rokovacieho poriadku, zistíme, že na skrátané legislatívne konanie sa vyžaduje splnenie troch podmienok:

1. že nastala mimoriadna okolnosť,
2. že v súvislosti s ňou môže dôjsť k ohrozeniu základných ľudských práv a slobôd alebo bezpečnosti, alebo ak hrozia štátu značné hospodárske škody,
3. a národná rada sa na ňom uznesie na návrh vlády.

Je nepochybné, že ochorenie COVID-19 je, alebo v určitom časovom priestore bolo, mimoriadnou okolnosťou, nakoľko sa s ňou nedalo exaktne počítať, ani jej účinne predísť. V súvislosti s tým je potrebné poukázať na obmedzenie základných práv a slobôd prijaté s cieľom zabrániť šíreniu tohto ochorenia, ktoré sa prijímali operatívne, a na elimináciu ich dôsledkov bolo potrebné prijímať adekvátne opatrenia. Druhú podmienku je potrebné vnímať ako alternatívne ustanovenia – ohrozenie základných ľudských práv a slobôd, alebo ohrozenie bezpečnosti, alebo hrozba značných hospodárskych škôd v neprospech štátu. Ak by sme vychádzali striktne z gramatického výkladu, potom by skrátané legislatívne konanie prichádzalo do úvahy len pri ohrození práv a slobôd upravených v druhom oddiele druhej hlavy Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) (čl. 14 až 25). Domnievam sa, že toto ustanovenie rokovacieho poriadku by malo byť vnímané v kontexte celej druhej hlavy ústavy (Základné práva a slobody). Vnímajúc osobitne právo na ochranu zdravia garantované v čl. 40 ústavy (systematicky zaradené v piatom oddiele druhej hlavy ústavy). Práve viaceré prijaté zákony zasahovali do základných práv a slobôd. Paradoxne by sme mohli povedať, že ich prijatím v skrátanom legislatívnom konaní, resp. na ich základe vydaným všeobecne záväzným právnym predpisom, došlo k zásahom do základných ľudských práv a slobôd.⁷ Ergo v snahe eliminovať ohrozenie jedného práva došlo k obmedzeniu iného práva (ochrana zdravia a života pred slobodou pohybu a pobytu alebo osobnou slobodou). Aspekt ohrozenia bezpečnosti môžeme vnímať v kontexte prameňa ústavného práva – ústavného zákona o bezpečnosti štátu, ktorého čl. 1 ods. 3 znie: *Bezpečnosť je stav, v ktorom je zachovávaný mier a bezpečnosť štátu, jeho demokratický poriadok a zvrchovanosť, územná celistvosť a nedotknuteľnosť hraníc štátu, základné práva a slobody a v ktorom sú chránené životy a zdravie osôb, majetok a životné prostredie*. Aspekty posúdenia ohrozenia bezpečnosti je potom potrebné posúdiť jednotlivo v konkrétnom návrhu vlády na skrátané legislatívne konanie. Osobitne by bolo potrebné odôvodniť hrozbu vzniku značných hospodárskych škôd pre štát, čo možno zaradiť pod tento pojem. Je nepochybné, že ekonomické dopady spojené s ochorením COVID-19 znamenali pre štát značné hospodárske škody, jednak výpadkom príjmov pre štátny rozpočet a zároveň nárastom výdavkov na protiepidemické opatrenia, podporu zamestnancov i zamestnávateľov, ktorí nemohli vykonávať svoje obvyklé aktivity a kde hrozila strata príjmu. Novelizáciou zákona č. 468/2019 Z. z. o štátnom rozpočte na rok 2020 schválenou v skrátanom legislatívnom konaní zákonom č. 217/2020 Z. z. sa navýšil deficit štátneho rozpočtu na rok 2020. De facto tak odôvodnenie skrátaného legislatívneho konania bolo v rozpore s § 89 ods. 1 zákona

⁵ V skrátanom legislatívnom konaní sa obmedzenia podľa [§ 25](#), [§ 72 ods. 1](#), [§ 74 ods. 2](#), [§ 81 ods. 2](#), [§ 83 ods. 4](#), [§ 84 ods. 2](#) a [§ 86](#) nepoužijú.

⁶ 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.

⁷ Napríklad povinná štátna karanténa, e-karanténa.

o rokovacom poriadku, keďže jeho prijatím sa spôsobili značné hospodárske škody štátu v podobe zadĺženia, na strane druhej bolo to zrealnenie príjmov a výdavkov spojených so situáciou okolo ochorenia COVID-19.

Je nepochybne veľmi dôležité, aby každý návrh na skrátené legislatívne konanie bol náležite odôvodnený, majú byť kvantifikované dopady, ktoré vzniknú, ak nebude takýto zákon urgentne prijatý. Nie pri všetkých zákonoch, ktoré boli prijaté národnou radou v jej 8. volebnom období, toto odôvodnenie bolo náležité. Predkladateľ návrhu zákona vo viacerých prípadoch nepredvídal vývoj udalostí a zákon, ktorý mohol byť predmetom riadneho legislatívneho konania (vrátane medzirezortného pripomienkového konania), bol predložený do národnej rady doslova na poslednú chvíľu, keď sa už riadny legislatívny proces nedal stihnúť.

2 Legislatívna činnosť národnej rady v jej 8. volebnom období

Do dnešného dňa (22. apríl 2021) sa uskutočnilo 26 riadnych a mimoriadnych schôdzí (vrátane ustanovujúcej schôdze) národnej rady v jej 8. volebnom období.⁸ Z toho na 18 schôdzach boli prijímané zákony. Celkovo ich bolo 166, z toho v skrátenom legislatívnom konaní 70 a v riadnom legislatívnom procese 96. Pri troch z 96 bolo síce schválené skrátené legislatívne konanie, ale schválené boli až na ďalšej schôdzi národnej rady, preto som ich nezaradil medzi zákony schválené v skrátenom legislatívnom konaní (treba však dodať, že neboli predmetom medzirezortného pripomienkového konania).

Vláda Igora Matoviča už 24. marca 2020 (tri dni po vymenovaní) predložila na rokovanie národnej rady dva zákony v skrátenom legislatívnom konaní a o deň neskôr ďalší jeden. Akútne sa riešili otázky súvisiace s prerušením prezenčného vzdelávania v školách, otázka tzv. pandemického nemocenského, nakoľko na Slovensku sa objavovali prvé prípady pacientov postihnutých ochorením COVID-19, ďalej otázka tzv. pandemického ošetrovného pre rodičov detí, ktoré sa začali vzdelávať dištančnou formou. Tzv. Lex korona v justícii⁹ riešil otázky prerušenia plynutia lehôt v konaniach, obmedzenia verejných pojednávaní na súdoch, ale aj rozhodovanie kolektívnych orgánov právnických osôb elektronickou formou. Zároveň však novelizoval aj zákon č. 351/2011 Z. z. o elektronických komunikáciách v znení neskorších predpisov, pričom telekomunikačný podnik by na základe žiadosti Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky bol povinný poskytnúť mu údaje, ktoré sú predmetom telekomunikačného tajomstva podľa odseku 1 písm. b) a d) spolu s informáciou o čase vzniku lokalizačného údaju. A to za účelom včasného identifikovania potenciálnych nositeľov nákazy a zabráneniu jej ďalšieho šírenia, a to vďaka monitorovaniu pohybu a kontaktov už identifikovaných nakazených jedincov a nemusieť tak čakať na splnenie si povinností zo strany fyzických osôb a právnických osôb. Skupina poslancov národnej rady napadla príslušné ustanovenia novely zákona o elektronických komunikáciách na Ústavnom súde Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“), pričom ten pozastavil účinnosť viacerých predmetných zákonných ustanovení. Až následná novelizácia napadnutých ustanovení zákonom č. 119/2020 Z. z. s účinnosťou od 18. mája 2020, ktorá odstraňovala napadnutú protiústavnosť, viedla ústavný súd k zastaveniu konania. Môžeme sa len domnievať, ako by ústavný súd rozhodol, ak by k takejto novele neprišlo.¹⁰ Prezidentka Slovenskej republiky (ďalej len „prezidentka“) tieto zákony už na druhý deň po ich schválení národnou radou podpísala a na ďalší deň nadobudli účinnosť. Boli to prvé zákony prijaté novozvolenou národnou radou, zároveň prvé zákony predložené novou vládou a prvé zákony schválené v súvislosti s bojom proti ochoreniu COVID-19 v skrátenom legislatívnom konaní. Je potrebné uviesť, že pri boji s ochorením COVID-19 prišlo k zjednoteniu koalície s opozíciou, keď napríklad za pandemické nemocenské a pandemické ošetrovné hlasovalo 132 poslancov (všetci prítomní). V názvoch zákonov sa začína používať pojem „COVID-19“, aj preto sa zákonom, ktoré sú zamerané na boj proti ochoreniu COVID-19 v jednotlivých oblastiach spoločenského života (rezortne upravované) hovorí ako Lex korona alebo covidové zákony (napríklad COVID-19 v justícii).

Ak sa pozrieme v komplexnosti na 70 zákonov schválených v skrátenom legislatívnom konaní, zistíme, že riešili situácie vo viacerých oblastiach. Je nepochybné, že pandémia ochorenia

⁸ <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=schodze/zoznam>

⁹ Zákon 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.

¹⁰ Blížšie: sp. zn. PL. ÚS 13/2020.

COVID-19 je tým, čo prinieslo multiplikačný efekt do života ľudstva. Na jednej strane niektoré veci urýchlila (napríklad vzdelávanie dištančnou formou, prácu z domu formou tzv. Home office, elektronické formy rozhodovania vrátane zasadnutí kolektívnych orgánov), na strane druhej život spomalila (obmedzenie cestovania, obmedzenie slobody pohybu a pobytu). Priniesla so sebou značné ekonomické dopady, keď bolo potrebné utliť viaceré činnosti (uzavretie obchodov a prevádzok poskytujúcich služby, uzavretie škôl, obmedzenie dopravy). Na toto všetko bolo potrebné adekvátne reagovať jednak podporou tých, ktorým vypadli príjmy (dlhodobopráceschopní, rodičia a opatrovatelia pri deťoch, ktoré sa vzdelávali dištančnou formou, podnikatelia, ktorí museli uzatvoriť prevádzky). Zároveň však operatívne prijímať legislatívu súvisiacu s bojom proti pandémie (zabezpečiť dostatok zdravotníckeho personálu, ochranných pomôcok, zaviesť možnosť obmedzenia vývozu voľnopredajných humánnych liekov). Popri tom samozrejme reagovať na plynutie lehôt súvisiacich s povinnosťami právnických osôb a fyzických osôb, ako aj nastaviť účinné finančné pravidlá, ako zvládnuť situáciu so zvýšenými výdavkami a zníženými príjmami verejných financií.

Ak som uviedol, že novovymenovaná vláda už v prvých dňoch po vymenovaní predložila v skrátanom legislatívnom konaní do národnej rady tri zákony zamerané na boj s pandemiou, musím zároveň konštatovať, že ani inak konať nemohla. Len v priebehu apríla 2020 sa uskutočnili tri schôdze národnej rady, na ktorých bolo schválených 16 zákonov v skrátanom legislatívnom konaní a 1 síce v schválenom skrátanom legislatívnom konaní, ale prijatý až na ďalšej schôdzi zákonodarného zboru. Vo finančnej oblasti¹¹ sa zamerali napríklad na odklad daňových exekúcií, odklad podania vyhlásenia o poukázaní podielu zaplatenej dane (2% alebo 3%) pre mimovládne organizácie,¹² ako aj poskytovanie finančnej pomoci malým a stredným podnikateľom na podporu udržania prevádzky. Zákon č. 67/2020 Z. z. ešte ani nebol podpísaný hlavou štátu a už bola pripravená jeho novelizácia. Objektívne je potrebné uviesť, že zaň hlasovalo 141 poslancov a spomedzi všetkých zákonov schválených národnou radou v skrátanom legislatívnom konaní v jej 8. volebnom období je to zákon, ktorý bol doteraz najviac krát novelizovaný. Takmer všetky jeho ustanovenia predstavujú nepriamu novelizáciu jednotlivých zákonov vo finančnej oblasti, ktorá je v zásade neprípustná, ale ako odpoveď na otázku: Prečo sa nenovalizujú priamo jednotlivé ustanovenia dotknutých zákonov? bolo, že po skončení mimoriadnej situácie sa zruší iba tento zákon a ostatné nepriamo „dočasne“ novelizované zákony sa tak vrátia do podoby pred prijatím zákona č. 67/2020 Z. z. vrátane jeho zmien a doplnkov. Novelizáciou tohto zákona sa zvýšili limity na bezkontaktné platby kartou v súlade s právom Európskej únie,¹³ upravili sa opatrenia v oblasti odkladu splátok úverov, obce získali možnosť počas obdobia pandémie až do 31. decembra 2020 na základe rozhodnutia obecného zastupiteľstva použiť výnos z miestneho poplatku za rozvoj na úhradu bežných výdavkov. V zdravotníctve došlo k obmedzeniu predaja respirátorov FFP2 a FFP3 len pre vybrané subjekty (osobitne zdravotníkov), ako aj k zavedeniu možnosti obmedzenia vývozu voľnopredajného humánneho lieku do cudziny.¹⁴ Novelizáciou Zákonníka práce sa upravil výkon práce z domu (tzv. Home office), ako prekážka v práci na strane zamestnanca sa zaviedla aj karanténa, predĺžilo sa obdobie poberania podpory v nezamestnanosti. Novelou zákona o sociálnom poistení sa upravili podmienky na odklad platenia poistného vrátane zdravotného poistenia. Lex korona v pôsobnosti Ministerstva vnútra Slovenskej republiky napríklad upravil rokovanie obecných, miestnych a mestských zastupiteľstiev „na diaľku“ (rovnako to platí aj pri zastupiteľstvách samosprávnych krajov), predĺžil platnosť niektorých dokumentov (napríklad potvrdení). Výsledkami legislatívnej činnosti národnej rady z jej 6. schôdze v skrátanom legislatívnom konaní bolo napríklad predĺženie platnosti technických kontrol a emisných

¹¹ Zákon č. 67/2020 Z. z. o niektorých mimoriadnych opatreniach vo finančnej oblasti v súvislosti so šírením nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19.

¹² Tu pre zaujímavosť uvediem, že formulácia zákonov súvisiacia s posúvaním lehôt na uskutočnenie jednotlivých úkonov po skončení mimoriadnej situácie spôsobila, že správcovia dane nevedeli vždy odpovedať na otázku, dokedy je potrebné predmetný úkon vykonať.

¹³ Čl. 11 delegovaného nariadenia Komisie (EÚ) č. 2018/389 z 27. novembra 2017, ktorým sa dopĺňa smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/2366, pokiaľ ide o regulačné technické predpisy pre silnú autentifikáciu zákazníka a spoločné a bezpečné otvorené komunikačné normy (Ú. v. EÚ L 69, 13.3.2018).

¹⁴ Zákon č. 69/2020 Z. z. o mimoriadnych opatreniach v súvislosti so šírením nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19 v oblasti zdravotníctva a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.

kontrol, ktoré by uplynulo počas mimoriadnej situácie (stanice technickej kontroly a stanice emisnej kontroly boli totiž určitú dobu zatvorené), predžili sa funkčné obdobia členov akademických senátov vysokých škôl a ich fakúlt.

V máji 2020 sa uskutočnila len jedna schôdza národnej rady, na ktorej bolo schválených 9 zákonov v skrátanom legislatívnom konaní (v riadnom legislatívnom konaní nebol prijatý žiadny zákon). Schválené zákony obsahovali po prvýkrát právnu úpravu mobilných odberných miest,¹⁵ riešili náhradu zakúpených vstupeniek na verejné kultúrne podujatia (nakoľko tie boli zakázané, niektoré presunuté, mnohé zrušené), ďalej problémy v súvislosti so zakúpenými jazdami, ktoré boli zrušené. 14. mája 2020 bola schválená novela zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov, ktorá riešila primárne dve oblasti. Po prvé, postavenie podpredsedu vlády Slovenskej republiky, ktorý neradi ministerstvo, a po druhé, transformáciu Úradu podpredsedu vlády Slovenskej republiky pre investície a informatizáciu na Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky. Dôvody na skrátané legislatívne konanie v tomto prípade nevidím. Nebola naplnená ani podmienka mimoriadnej okolnosti, prečo by navrhovaná zákonná úprava mala byť prijatá v skrátanom legislatívnom konaní, ani preukázané ohrozenie základných ľudských práv a slobôd, alebo bezpečnosti, alebo že by štátu hrozili značné hospodárske škody. Nemožno odoprieť novej vláde právo upraviť zákonom organizáciu ústredných orgánov štátnej správy v súlade s čl. 122 ústavy. Na strane druhej by sa to malo, podľa môjho názoru, uskutočniť prostredníctvom riadneho legislatívneho procesu, a nie skrátaného legislatívneho konania. Aj keď tu mal predkladateľ zrejme záujem vyhnúť sa medzirezortnému pripomienkovému konaniu. Novelizáciou zákona 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“) sa zaviedla tzv. e-karanténa ako alternatíva k povinnej štátnej karanténe pri príchode zo zahraničia.

Pred parlamentnými prázdninami sa uskutočnili ešte dve schôdzy národnej rady (po jednej v júni a júli), na ktorých boli schvaľované zákony. V júni 2020 to bolo 7 a v júli 2020 5 zákonov schválených v skrátanom legislatívnom konaní. Obsahovali právnu úpravu poskytovania dotácií na úhradu nájomného pre podnikateľov (v súvislosti s uzavretými prevádzkami), ako aj rozšírenie okruhu zdravotníckych pracovníkov o študentov v odboroch medicína, ošetrovateľstvo alebo urgentná zdravotná starostlivosť. Novelizoval sa aj zákon o štátnom rozpočte na rok 2020 s cieľom reagovať na znížené príjmy a zvýšené výdavky štátu. De facto mal zrealizovať situáciu, v ktorej sa Slovensko v oblasti verejných financií ocitlo. Žiaľ, jeho výsledkom bolo navýšenie deficitu štátneho rozpočtu, a tým aj verejných financií ako celku. Ďalším schváleným zákonom bolo tzv. podnikateľské kilečko,¹⁶ ktorého úlohou malo byť zjednodušenie podnikania odbúraním nadmernej byrokratickej záťaže. Nie som presvedčený o tom, že opatrenia, ktoré tento zákon priniesol, mali byť prijaté v skrátanom legislatívnom konaní. Dva ďalšie zákony vetovala prezidentka. Prvým bola novela zákona č. 176/2015 Z. z. o komisárovi pre deti a komisárovi pre osoby so zdravotným postihnutím a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov,¹⁷ ktorej obsah nespĺňal žiadnu z podmienok skrátaného legislatívneho konania. Pri opätovnom prerokovaní národná rada veto prezidentky neprelomila. Druhým bola ďalšia novela už vyššie spomínaného zákona o elektronických komunikáciách, ktorej cieľom bolo opäť upraviť poskytovanie lokalizačných údajov z mobilných zariadení Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky.¹⁸ V tomto prípade veto hlavy štátu bolo prelomené a prezidentka sa rozhodla schválený zákon v súlade s čl. 87 ods.3 druhá veta ústavy nepodpísať.

Keď som spomínal júlovú schôdzu národnej rady, boli na nej schválené prvé dva zákony, ktoré neboli predložené na rokovanie v skrátanom legislatívnom konaní. Prvým bola novela zákona

¹⁵ Novelou zákona č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

¹⁶ Zákon č. 198/2020 Z. z., ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony v súvislosti so zlepšovaním podnikateľského prostredia zasiahnutým opatreniami na zamedzenie šírenia nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19.

¹⁷ <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=7875>

¹⁸ <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=7874>

č. 261/2017 Z. z. o štátnej cene Jozefa Miloslava Hurbana a štátnej cene Alexandra Dubčeka a druhým novela zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre. Oba zákony boli predložené ako poslanecké návrhy. Novelu zákona o prokuratúre prezidentka vetovala,¹⁹ pričom parlament jej pripomienky akceptoval a vetovaný zákon schválil v ich znení.

Na septembrovej schôdzi zákonodarného zboru, ktorá sa uskutočnila v dňoch 16. až 30. septembra 2020 bolo prvýkrát schválených viac zákonov v riadnom legislatívnom procese (10) než v skrátanom legislatívnom konaní (4). Zároveň si však musíme uvedomiť, že v tomto období sa začína na Slovensku druhá vlna pandémie ochorenia COVID-19, ktorá si vyžiada, ako sa neskôr ukáže, po relatívne pokojných letných mesiacoch, prijatie ďalších operatívnych zákonných opatrení. Nepochybne dôležité sú opäť opatrenia zamerané na elimináciu šírenia ochorenia COVID-19 – novelizáciou zákona o ochrane verejného zdravia, a to rozšírením oprávnení úradov verejného zdravotníctva. Výsledkom rokovania 16. schôdze národnej rady bolo prijatie 22 zákonov v riadnom legislatívnom procese a 6 v skrátanom legislatívnom konaní (zavedenie úrazového príplatku pre zamestnancov, ktorí sa preukázateľne pri výkone svojej práce nakazili ochorením COVID-19, osobitne pre zdravotníckych pracovníkov, a právna úprava poskytovania príspevku na podporu cestovného ruchu). Zvlášť je potrebné spomenúť v poradí ďalšiu novelu zákona o ochrane verejného zdravia (zákon z 12. novembra 2020), ktorá nadobudla účinnosť 14. novembra 2020 a ktorou sa upravovali právne súvislosti s testovaním na ochorenie COVID-19. Tu sa ukázalo, že reálne testovanie²⁰ predbehlo zákonnú úpravu a de facto sa dodatočne upravili právne súvislosti spojené s celoplošným alebo povinným testovaním, ktoré mu, vzhľadom na schválenie zákona v skrátanom legislatívnom konaní, mali logicky predchádzať. Tu je možné polemizovať o právnych aspektoch (osobitne zákonnosti) testovania, ktoré sa uskutočnilo pred prijatím príslušnej zákonnej úpravy.

Do konca roku 2020 sa uskutočnili ešte dve schôdze, predmetom ktorých bolo schvaľovanie zákonov. Na 18. schôdzi bolo schválených 30 zákonov v riadnom legislatívnom procese a 5 v skrátanom legislatívnom konaní. Z pohľadu zákonov schválených v skrátanom legislatívnom konaní sa zaviedla exekučná imunita na majetok poskytovateľov zdravotnej starostlivosti (bez ohľadu na to, kto je ich zriaďovateľom alebo vlastníkom) a finančných prostriedkov na ich účtoch určených na financovanie poskytovania zdravotnej starostlivosti, ak by výkonom exekúcie boli ohrozené práva alebo povinnosti pacientov, osobitne právo na ochranu zdravia,²¹ a zároveň by výkonom exekúcie bolo ohrozené vykonávanie činnosti subjektu hospodárskej mobilizácie alebo by bola ohrozená činnosť prvku kritickej infraštruktúry v oblasti poskytovania zdravotnej starostlivosti. Cieľom tohto ustanovenia je ochrana pacientov v čase mimoriadnej situácie, aby prípadnou exekúciou nedošlo k ohrozeniu ich zdravia a životov a zároveň aby bolo zabezpečené financovanie poskytovania zdravotnej starostlivosti. Problematickým sa javí, že toto ustanovenie, napriek potrebe splnenia oboch zákonných podmienok (kumulatívne), nie je časovo obmedzené a de facto bude platiť pro futuro vždy, ak sa naplnia obe kumulatívne zákonné podmienky. Zákonodarca ďalej riešil problematiku poskytovania dotácií na úhradu nájomného²² a problematiku pobytu občanov Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska na území Slovenska od 1. januára 2021. V prípade tejto novely zákona o pobyte cudzincov neboli zákonné dôvody na jej prerokovanie a schválenie v skrátanom legislatívnom konaní, nakoľko bolo už dlhodobo známe, že je potrebné zákonne riešiť túto problematiku súvisiacu s vystúpením Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska z Európskej únie. Opäť sa naskytila situácia, v ktorej sa nedalo postupovať zo strany hlavy štátu inak, len zákon podpísať, nakoľko jeho vrátením národnej rade na opätovné prerokovanie z dôvodu neexistencie zákonných dôvodov na skrátané legislatívne konanie by, v prípade jeho neschválenia, došlo k neželanej situácii okolo pobytu britských občanov na území Slovenska. Poukazujem pritom, že za zákon, ktorý bol schválený 8. decembra 2020, hlasovalo všetkých 143 prítomných poslancov.

¹⁹ <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=7873>

²⁰ Vo vybraných okresoch sa uskutočnilo už v dňoch 23. až 25. októbra 2020 (Orava a Bardejov), celoplošné/celoslovenské v dňoch 31. októbra a 1. novembra 2020 a v 45 najviac postihnutých okresoch v dňoch 7. a 8. novembra 2020.

²¹ Čl. 40 ústavy.

²² Novelou zákona č. 71/2013 Z. z. o poskytovaní dotácií v pôsobnosti Ministerstva hospodárstva Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

Na poslednej schôdzi národnej rady (20.) v roku 2020 boli schválené dva zákony – novela ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov a novela zákona 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. Cieľom prvého bolo umožniť predĺžovanie núdzového stavu o maximálne 40 dní, a to aj opakovane, s tým, že takéto predĺženie musela dodatočne do 20 dní od predĺženia núdzového stavu odsúhlasiť národná rada, inak by zanikol/skončil dňom neschválenia takého predĺženia alebo uplynutím 20-teho dňa od jeho predĺženia vládou. Ústavodarca tak riešil situáciu, ktorú dovtedajšie znenie ústavného zákona o bezpečnosti štátu nepredpokladalo a neupravovalo. Opakovaným vyhlasovaním už skončeného núdzového stavu z toho istého dôvodu bezprostredne na seba nadväzujúc by vláda totiž konala v rozpore s myšlienkou, na ktorej je núdzový stav postavený.²³ Druhý zákon súvisel s právomocou Ústavného súdu Slovenskej republiky preskúmať ústavnosť novoupraveného rozhodnutia o predĺžení núdzového stavu. V tejto súvislosti je potrebné poukázať na dve zaujímavosti. Po prvé, k obom zákonom bolo ešte na 18. schôdzi národnej rady schválené ich prerokovanie v skrátanom legislatívnom konaní, napriek tomu bolo druhé čítanie k nim presunuté na ďalšiu schôdzu (v tomto prípade na 20. schôdzu národnej rady – mimoriadnu), a po druhé, aby sa dosiahla ústavná väčšina potrebná na schválenie novely ústavného zákona o bezpečnosti štátu, hlavný hygienik povolil výkon práce poslancom národnej rady pozitívne testovaným na ochorenie COVID-19, čo vyvolalo silnú vlnu kritiky. Urobil tak preto, že opozičné parlamentné strany avizovali, že navrhované zmeny týkajúce sa predĺžovania núdzového stavu nepodporia a vládna koalícia by vzhľadom na povinnú karanténu poslancov pozitívne testovaných na ochorenie COVID-19 nemala pri hlasovaní v národnej rade potrebných minimálne 90 hlasov poslancov.²⁴

Na 22. schôdzi národnej rady sa prerokoval len jeden návrh zákona, ktorý riešil predovšetkým problematiku zdravotníctva – existenciu tzv. očkovacích centier a de facto aj legalizáciu mobilných odberových miest (tzv. MOM-ky), kde sa vykonávajú odbery biologického materiálu (testovanie) v súvislosti s vykonaním diagnostiky na ochorenie COVID-19. Schválený zákon ďalej upravuje úhradu nákladov zdravotnej starostlivosti, ktorá je indikované poskytovaná pacientovi s ochorením COVID-19 v inom členskom štáte Európskej únie, ako aj problematiku darovania testov zo strany štátu neštátnym subjektom (predovšetkým s cieľom poskytnutia testov zamestnávateľom, ktorí zabezpečujú testovanie svojich zamestnancov priamo na pracoviskách) a darovania liekov a ochranných pomôcok (napríklad respirátory). Zároveň sa rieši aj nakladanie s biologicky nebezpečným odpadom pochádzajúcim z testovania. Tu sa však opätovne rieši situácia, ktorá vznikla a trvá už niekoľko mesiacov, až dodatočne – možno to oprávnene označiť za legalizáciu doterajšieho (z povahy veci protiprávneho) stavu.

Na prvej riadnej parlamentnej schôdzi v roku 2021²⁵ boli v skrátanom legislatívnom konaní schválené zákony, ktoré riešili v ekonomickej oblasti predovšetkým dočasné (do 30. apríla 2021) oslobodenie predaja tvárových ochranných pomôcok – respirátorov typu FFP2 a FFP3 od dane z pridanej hodnoty a zároveň náklady (výdavky) súvisiace s testovaním sú považované za oprávnené daňové výdavky. Cieľom týchto opatrení je umožniť dostupnosť respirátorov pre čo najširší okruh obyvateľov (aj v súvislosti s neskôr zavedenou povinnosťou ich používania v určených interiéroch a dopravných prostriedkoch), rovnako uznať náklady na testovanie na COVID-19 za oprávnené daňové výdavky s cieľom pomôcť tak tým subjektom, ktoré vykonávajú testovanie vo vlastnej réžii. Na tejto schôdzi bola v skrátanom legislatívnom konaní prijatá zákonná úprava osobitného režimu pri záujme vlastníka prvku kritickej infraštruktúry previesť svoje vlastnícke právo (týkalo sa to predovšetkým jadrových zariadení). Dôvodnosť skrátaného legislatívneho konania v tomto prípade bola prítomná, zároveň to bol zákon, ktorý nesúvisel s problematikou okolo ochorenia COVID-19. Kriticky sa staviam k novele zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a príseďiacich a o zmene a doplnení

²³ 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 účinnom do 28. decembra 2020.

²⁴ <https://www.aktuality.sk/clanok/851519/koronavirus-koalicia-povola-do-prace-aj-pozitivnych-poslancov-pre-predlzenie-nudzoveho-stavu/>
<https://dennikn.sk/2203624/poslanci-predlzili-nudzovy-stav-aj-spoza-folie-parlament-pritom-mohol-riesit-pracu-na-dialku-uz-na-jar/>

²⁵ <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=486850>

niektorých zákonov v znení neskorších predpisov schválenej v skrátanom legislatívnom konaní 5. februára 2021, o ktorej by národná rada vôbec nemusela rokovať, ak by sa v súvislosti s reformou justície²⁶ postupovalo precíznejšie.

Jediným zákonom, o ktorom sa rokovalo na 24. schôdzi národnej rady, bola novela zákona č. 488/2013 Z. z. o diaľničnej známke a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Cieľom tejto novely bol návrat zákonnej úpravy týkajúcej sa oprávnenia okresného úradu uložiť pokutu za nesplnenie povinnosti úhrady diaľničnej známky pred 21. júl 2020. Tzv. podnikateľské kilečko²⁷ skrátilo objektívnu lehotu na uloženie pokuty z troch rokov a subjektívnu lehotu z dvoch rokov na 60 dní od porušenia povinnosti, čo sa ukázalo ako nereálne, vzhľadom na všetky zákonné lehoty súvisiace s prejednaním priestupku. Táto skutočnosť bola Ministerstvu dopravy a výstavby Slovenskej republiky ako vecne príslušnému ústrednému orgánu štátnej správy²⁸ známa najneskôr v auguste 2020, a preto nebola splnená podmienka mimoriadnej okolnosti na skrátané legislatívne konanie. Z uvedeného dôvodu prezidentka vrátila národnej rade schválený zákon na opätovné prerokovanie ako celok.²⁹ Veto hlavy štátu zákonodarný zbor neprelomil a zákon opätovne neschválil. Veto nesmerovalo voči vecnej stránke schváleného zákona, ale voči procesu, v akom bol prerokovaný a schválený.

Na poslednej riadnej schôdzi národnej rady (25.) bolo schválených 21 zákonov, z toho 3 v skrátanom legislatívnom konaní. Išlo o už 11-tu novelu zákona č. 67/2020 Z. z. o niektorých mimoriadnych opatreniach vo finančnej oblasti v súvislosti so šírením nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19, ďalej o právnu úpravu uhrádzania nákladov súvisiacich s očkovaním proti ochoreniu COVID-19 a poskytovania kúpeľnej liečby pacientom s tzv. postcovidovým syndrómom. Upravila sa tiež kompenzačná schéma pre prevádzkovateľov autoškôl, prevádzkovateľov školiacich stredísk a prevádzkovateľov taxislužby, prevádzkovateľov osobnej dopravy alebo prevádzkovateľov nákladnej cestnej dopravy v gescii Ministerstva dopravy a výstavby Slovenskej republiky.

3 Záver

Výsledkom doterajšej legislatívnej činnosti národnej rady v jej 8. volebnom období bolo prijatie 166 zákonov (vrátane ústavných), z toho až 70 v skrátanom legislatívnom konaní (viac ako 42% zo všetkých zákonov). V prvých mesiacoch svojho pôsobenia prijímala zákony výhradne v skrátanom legislatívnom konaní. Porovnávajúc legislatívnu činnosť parlamentu v prebiehajúcom volebnom období s predchádzajúcimi volebnými obdobiami môžeme objektívne konštatovať, že takýto vysoký podiel zákonov prijímaných v skrátanom legislatívnom konaní tu ešte nebol. Ak som vyššie uviedol, že neštandardná doba/situácia si žiada (a zároveň aj ospravedlňuje) neštandardné riešenia, tak takýto spôsob legislatívneho procesu je toho odrazom. Len náhodou sa začiatok nového volebného obdobia národnej rady časovo prekryl so začiatkom pandémie ochorenia COVID-19 na našom území. Dynamický vývoj v oblasti boja s pandemiou si vyžadoval operatívne prijímanie príslušných právnych predpisov (nielen na strane parlamentu, ale aj orgánov výkonnej moci). V konečnom dôsledku pre takéto situácie upravuje rokovací poriadok možnosť zrýchleného schvaľovania zákonov. Samozrejme, pri dodržaní všetkých podmienok v ňom ustanovených.

Na základe analýzy doterajších 26 schôdzi národnej rady, ktorej som sa venoval v 2. kapitole, môžeme konštatovať, že zákonom ustanovené podmienky na skrátané legislatívne konanie neboli vždy dodržané. Oprávnenie navrhovať zrýchlený legislatívny proces má len vláda, je však na rozhodnutí parlamentu, či takýto návrh vlády akceptuje alebo nie, čím zodpovednosť v tejto otázke preberá na seba. Je potom opodstatnené povedať, že národná rada nie vždy správne vyhodnotila splnenie rokovacím poriadkom ustanovených podmienok na uskutočnenie skrátaného legislatívneho konania. Bolí to situácie, v ktorých sa neriešili protipandemické opatrenia (napríklad novela

²⁶ Zákon č. 423/2020 Z. z. o zmene a doplnení niektorých zákonov v súvislosti s reformou súdnictva.

²⁷ Zákon č. 198/2020 Z. z., ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony v súvislosti so zlepšovaním podnikateľského prostredia zasiahnutým opatreniami na zamedzenie šírenia nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19.

²⁸ § 8 zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov.

²⁹ <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=492320>

kompetenčného zákona, novela zákona o diaľničnej známke, novela zákona o komisárovi pre deti a komisárovi pre osoby so zdravotným postihnutím), pri ktorých jednoznačne nebol dôvod na ich expresné schválenie. Ale aj následná novelizácia zákona, pri ktorom sa dodatočne zistilo, že sa pozabudlo na súvisiace zmeny (novela zákona č. 385/2000 Z. z. z 5. februára 2021). Viaceré zákony mohli prejsť riadnym legislatívnym procesom, pokiaľ by príslušný zodpovedný rezort predvídateľne riešil možné budúce situácie, ktoré sa javili či ďalej tým pravdepodobnejšie.

Legislatívna činnosť parlamentu po voľbách z 29. februára 2020 výrazne zasiahla do zákonodarného procesu a pohľadu naň. Nielen tým, že sa až nadoživil inštitút skráteného legislatívneho konania, ale aj prijímaním zákonov, ktoré nepriamo novelizovali iné zákony (napríklad Lex korona vo finančnej oblasti), alebo ktoré pôsobili spätne nielen v smere prijatia sociálnych a ekonomických opatrení kompenzujúc výpadky príjmov fyzických osôb a právnických osôb, ale aj v smere dodatočnej právnej úpravy procesov, ktoré už prebiehali (testovanie, očkovanie...). Nakoľko sa tieto teoreticko-právne problematické otázky legislatívnej činnosti stali súčasťou reality v 8. volebnom období národnej rady, bude pre predstaviteľov legislatívy a právnej vedy veľmi dôležité sledovať, ako sa bude zákonodarná činnosť v ďalšom období vyvíjať. Či to bude cestou, ktorej sme svedkami posledný rok, alebo toto obdobie bude len tým, čo si ad hoc vyžiadala doba, a legislatívna činnosť sa v ďalšom období bude spravovať tým, čo tu bolo pred „koronou“... Je aj úlohou nás – legislatívcov a ústavných právnikov napomôcť tomu, aby sa princípy a pravidlá legislatívneho procesu vrátili do stavu, ktorý môžeme označiť za štandardný. K tomu si držíme palce!

Použitie zdroje:

Ústava Slovenskej republiky.

Ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov.

Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovanom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

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.

Zákon 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.

Zákon č. 67/2020 Z. z. o niektorých mimoriadnych opatreniach vo finančnej oblasti v súvislosti so šírením nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19.

Zákon č. 69/2020 Z. z. o mimoriadnych opatreniach v súvislosti so šírením nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19 v oblasti zdravotníctva a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.

Zákon č. 198/2020 Z. z., ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony v súvislosti so zlepšovaním podnikateľského prostredia zasiahnutým opatreniami na zamedzenie šírenia nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19.

Zákon č. 423/2020 Z. z. o zmene a doplnení niektorých zákonov v súvislosti s reformou súdnictva.

Delegované nariadenie Komisie (EÚ) č. 2018/389 z 27. novembra 2017, ktorým sa dopĺňa smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/2366, pokiaľ ide o regulačné technické predpisy pre silnú autentifikáciu zákazníka a spoločné a bezpečné otvorené komunikačné normy (Ú. v. EÚ L 69, 13.3.2018).

Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky PL. ÚS 13/2020-103 z 13. mája 2020.

Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky PL. ÚS 13/2020-185 z 27. mája 2020.

Webové sídlo Národnej rady Slovenskej republiky (www.nrsr.sk).

Webové sídlo Úradu vlády Slovenskej republiky – rokovania vlády SR (www.rokovania.gov.sk).

Webové sídlo: www.aktuality.sk

Webové sídlo: www.dennikn.sk

Kontaktné údaje:

JUDr. Stanislav Gaňa, PhD.

stanislav.gana@flaw.uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Katedra ústavného práva

Šafárikovo nám. č. 6

P.O.BOX 313

810 00 Bratislava

Slovenská republika

KONTROLNÉ MECHANIZMY PRI VYHLASOVANÍ NÚDZOVÉHO STAVU

František Pažitný

Ústav štátu a práva Slovenskej akadémie vied

Abstract: The aim of the paper is to evaluate the current legislation concerning the declaration of a state of emergency. In the paper, the author examines the current legislation of the declaration of a state of emergency from the perspective of a compliance with the principle of division of power. In addition, the author deals with some problematic issues that the current legislation raises. The author uses comparative law in evaluating the current legislation of the declaration of a state of emergency

Abstrakt: Cieľom príspevku je zhodnotiť súčasnú právnu úpravu, ktorá sa týka vyhlasovania núdzového stavu. Autor v príspevku skúma do akej miery je v súčasnej právnej úprave vyhlasovania núdzového stavu dodržaný princíp delby moci. Okrem tohto aspektu sa autor zaoberá aj otázkami, ktoré súčasná právna úprava prináša. Pri hodnotení súčasnej právnej úpravy vyhlasovania núdzového stavu autor využíva právnu komparatistiku.

Key words: state of emergency, division of power, constitutional bodies.

Kľúčové slová: núdzový stav, delba moci, ústavné orgány.

1 ÚVOD

Pandémia nového koronavírusu priniesla mnohé výzvy. Jednou z týchto výziev bolo zvládnutie pandemickej krízy na úrovni práva. Úlohou ústavných orgánov bolo sa s touto krízou vysporiadať tak, aby bol zachovaný princíp právneho štátu.¹ Tento aspekt sa musel odraziť aj na úprave vyhlasovania núdzového stavu. Práve tomuto aspektu je venovaný náš príspevok, pričom sa zameriame na otázky kontrolných mechanizmov pri vyhlasovaní núdzového stavu. Svoju pozornosť upriamime najmä na mechanizmy pri dôvode vyhlásenia núdzového stavu, ktorým je ohrozenie života a zdravia v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie.

Viaceri autori ústavnoprávnej teórie zaraďujú pod princíp právneho štátu princíp delby moci, ako aj vzájomné brzdy a vyváženosť moci.² Otázkou teda je, či súčasné kontrolné mechanizmy pri vyhlasovaní núdzového stavu predstavujú dostatočnú záruku pre zabezpečenie vzájomných bŕzd a vyváženosti moci. Aké sú problematické otázky, ktoré súčasná právna úprava prináša? Práve na túto otázku sa budeme snažiť nájsť odpoveď. Okrem toho sa pokúsime poskytnúť aj možné riešenia problematických otázok.

Hlavná časť príspevku sa sústreďuje v bode 2 s názvom *Právny rámec pre vyhlasovanie núdzového stavu*. V prvej časti tohto bodu sa pozrieme na stav pred účinnosťou 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*“). V druhej časti tohto bodu sa pozrieme na stav, ktorý nastal s účinnosťou poslednej novely Ústavného zákona o bezpečnosti štátu. V poslednej tretej časti tohto bodu sa pozrieme na problematické otázky, ktoré so sebou nová právna úprava priniesla a poskytneme návrhy riešení.

¹ Ku koncepcii právneho štátu bližšie pozri BRÖSTL, A.: Právny štát. Pojmy, teórie, princípy. Košice: Medes, 1995, s. 7.

² Pozri SVÁK, J., CIBULKA, L., KLÍMA, K.: Ústavné právo Slovenskej republiky (Všeobecná časť). 3 vyd. Bratislava: Eurokódex, 2009, s. 410 – 411.

2 PRÁVNÝ RÁMEC PRE VYHLASOVANIE NÚDZOVÉHO STAVU

Ústavný základ pre núdzový stav je zakotvený v Ústavnom zákone o bezpečnosti štátu. Ide o blanketový ústavný zákon, ktorý Ústava Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava SR“) predpokladá v článku 51 ods. 2.³ Uvedený ústavný zákon bol od svojho prijatia novelizovaný 5 krát. Z týchto novelizácií boli 2 prijaté v súvislosti s pandémiou. Pôvodné znenie nerátalo s dôvodom ohrozenia života a zdravia v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie ako dôvodom na vyhlásenie núdzového stavu. Túto zmenu priniesla v poradí tretia novela Ústavného zákona o bezpečnosti štátu. Vtedy išlo o pandémiu vtáčej chrípky, ktorá našťastie nemala také dopady ako nový koronavírus.

V poradí piata novela Ústavného zákona o bezpečnosti štátu bola z pohľadu zmien pri vyhlasovaní núdzového stavu najväčšia. Práve táto novela bola prijatá v súvislosti s pandémiou koronavírusu. Z pohľadu kontroly pri vyhlasovaní núdzového stavu je nutné spomenúť aj čl. 129 ods. 6 Ústavy SR, kde je zakotvená právomoc Ústavného súdu SR skúmať rozhodnutie o vyhlásení núdzového stavu.

Okrem vyššie uvedeného je dôležité spomenúť zákon č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky (ďalej len „Zákon o Ústavnom súde SR“), keďže v rámci kontroly rozhodnutia o vyhlásení núdzového stavu tento zákon upravuje podrobnosti osobitného konania v § 189 - § 197.

2.1 Právny stav pred účinnosťou novely ústavného zákona č. 227/2002 Z.z.

Účinnosť poslednej novely Ústavného zákona o bezpečnosti štátu stanovujeme na účely tohto príspevku ako istý míľnik, keďže práve uvedenou novelou prišlo k rozšíreniu kontrolných mechanizmov, ako aj k ďalším výrazným zmenám pri núdzovom stave. Práve z tohto dôvodu sa zameriame na články tohto ústavného zákona, ktoré prešli výraznou zmenou, pričom v tejto časti poukážeme na ich podobu pred účinnosťou novely. Okrem toho sa pozrieme aj na právnu úpravu kontroly Ústavným súdom Slovenskej republiky (ďalej len „Ústavný súd SR“) v Zákone o Ústavnom súde SR.

Do prijatia samotnej novely Ústavný zákon o bezpečnosti štátu umožňoval vláde vyhlásiť núdzový stav na nevyhnutný čas a v nevyhnutnom rozsahu najviac na 90 dní. Pokiaľ ide o jeho opätovné vyhlásenie, predĺžovanie aj nad rámec 90 dní, tak predmetný ústavný zákon takúto možnosť explicitne neupravoval. V médiách sa objavili názory ústavných právnikov, ktoré boli skôr proti výkladu, ktorý by vláde umožňoval opätovne vyhlásiť, či predĺžovať núdzový stav nad rámec 90 dní.⁴ Existoval však aj názor, že k takejto možnosti je možné prísť výkladom bez zmeny Ústavného zákona o bezpečnosti štátu.⁵ Domnievame sa však, že núdzový stav môže predstavovať príliš veľký zásah do základných práv a slobôd. Tým chceme povedať to, že ak boli pochybnosti, či vláda má alebo nemá právomoc núdzový stav predĺžiť, tak by sme sa mali v prípade takýchto pochybností prikloniť na stranu základných práv a slobôd a takúto kompetenciu implicitne nevyvodzovať. Uvedené priamo konštatoval aj Ústavný súd SR, keď uviedol, že: „*Obráz formulovanej argumentácie dotvára aj skutočnosť, že do 28. decembra 2020 nebolo možné vyhlásený núdzový stav predĺžovať.*“⁶

Pokiaľ ide o možnosti zastavenia vyhlásenia alebo zrušenia núdzového stavu zo strany Národnej rady, tak tá v predošlej úprave Ústavného zákona o bezpečnosti štátu absentovala. Národná rada mala teda len možnosti v podobe zmeny aktuálnej právnej úpravy, prípadne mohla využiť kontrolné mechanizmy, ktoré má vo vzťahu k vláde vo všeobecnosti, ako napr. interpeláciu, hodina otázok, či predvolanie si člena vlády na výbor.⁷ Okrem toho prichádzalo, v krajnom prípade, do úvahy vyhovenie zodpovednosti v podobe vyslovenia nedôvery. Avšak, ako sme už vyššie spomenuli, priama možnosť zastaviť vyhlásenie núdzového stavu alebo ho zrušiť zo strany Národnej rady neexistovala.

³ K druhom ústavných zákonov bližšie pozri GIBA, M. a kol.: Ústavné právo. Bratislava: Wolters Kluwer s.r.o., 2019, s. 73-75.

⁴ Vo vyjadrení pre TASR uvedený názor vyslovil Vincent Bujňák. Dostupné na: <https://www.teraz.sk/slovensko/v-bujnak-nudzovy-stav-mozno-vyhl/506999-clanok.html>.

⁵ KÁČER, M.: Päť dôvodov, prečo možno obnoviť núdzový aj bez zmeny ústavného zákona. Denník N, 2020. Dostupné na <https://dennikn.sk/2203363/pat-dovodov-preco-mozno-obnovit-nudzovy-stav-aj-bez-zmeny-ustavneho-zakona/>.

⁶ Pozri bod 75 nálezu Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 2/2021 z 31. marca 2021.

⁷ Bližšie pozri GIBA, M. a kol.: Ústavné právo. Bratislava: Wolters Kluwer s.r.o., 2019, s. 192.

Možnosť zrušiť vyhlásený núdzový stav však predsa len existovala. Kompetenciu preskúmať rozhodnutie o vyhlásení núdzového stavu mal v zmysle čl. 129 ods. 6 Ústavy SR Ústavný súd SR. Túto právomoc nemohol realizovať bez návrhu. Osobitné konanie, ktoré Zákon o Ústavnom súde SR upravuje v § 189 - §197, sa teda mohlo a môže začať len návrh aktívne legítimovaného subjektu. Medzi tieto aktívne legítimované subjekty predmetný zákon zaraďuje v § 189 päťnu poslancov Národnej rady, prezidenta, vládu a Generálneho prokurátora Slovenskej republiky (ďalej len „*Generálny prokurátor SR*“). Ústavný súd SR bol tak jediný, kto mohol vyhlásený núdzový stav zrušiť. Samozrejme, aj to len za predpokladu, že bol riadne a včas podaný návrh na začatie predmetného konania.

2.2 Právny stav po účinnosti poslednej novely ústavného zákona č. 227/2002 Z.z.

Posledná novela priniesla viaceré výrazné zmeny, pokiaľ ide o opätovné vyhlásenie núdzového stavu, jeho predĺženie aj nad rámec 90 dní, ako aj kontrolu zo strany Národnej rady. Tieto zmeny ústavodarca v dôvodovej správe odôvodňoval tvrdením, že reaguje na poznatky zo súčasnej aplikačnej praxe, kedy nie je objektívne možné vyriešiť situáciu spôsobenú pandemiou respiračného ochorenia za najviac 90 dní.⁸

Nové znenie čl. 5 ods. 2 Ústavného zákona o bezpečnosti štátu zakotvilo možnosť predĺžiť núdzový stav. Toto predĺženie je možné len v prípade, že bol núdzový stav vyhlásený z dôvodu ohrozenia života a zdravia v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie. Vláda môže núdzový stav predĺžiť, avšak len v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas najviac o 40 dní. Predĺženie môže byť realizované aj opakovane. Okrem predĺženia je možné v zmysle čl. 5 ods. 2 Ústavného zákona o bezpečnosti štátu núdzový stav aj opätovne vyhlásiť. O opätovné vyhlásenie núdzového stavu ide vtedy, keď od skončenia prechádzajúceho núdzového stavu vyhláseného z tých istých dôvodov neuplynulo 90 dní.

Nové znenie čl. 5 ods. 2 zakotvuje aj kontrolu zo strany Národnej rady. V prípade predĺženia alebo opätovného vyhlásenia núdzového stavu je potrebný súhlas Národnej rady. Na prijatie uvedeného súhlasu má Národná rada 20 dní. Táto lehota začína plynúť od prvého dňa predĺženého núdzového stavu. V prípade, že Národná rada nevysloví súhlas, predĺžený núdzový stav zanikne dňom neschválenia návrhu vlády na vyslovenie súhlasu s predĺžením núdzového stavu. Ak ostane Národná rada nečinná a neurobí žiadny úkon, tak núdzový stav zanikne uplynutím 20 dňovej lehoty, ktorú má Národná rada na vyslovenie súhlasu. Ide o kontrolu *ex post*, pričom zrušenie núdzového stavu nastáva s účinkami *ex nunc* – dňom uplynutia lehoty na vyslovenie súhlasu alebo dňom vyslovenia nesúhlasu s návrhom vlády. Podotýkame, že zavedenie súhlasu Národnej rady, malo predstavovať istú poistku v rámci delby moci a zabezpečenia vzájomných bŕzd a protiváh.⁹

Pokiaľ ide o kontrolu zo strany Ústavného Súdu SR, tak sa zmena dotkla len okruhu rozhodnutí, ktoré môže Ústavný súd SR preskúmať. Po novom môže prísť aj k prieskumu rozhodnutia o predĺžení núdzového stavu, ako aj rozhodnutí nadväzujúcich na takéto rozhodnutie. Okruh aktívne legítimovaných subjektov ostal nedotknutý. Na začatie konania je stále nevyhnutné riadne a včasné podanie návrhu aktívne legítimovaného subjektu.

2.3 Problematické otázky a návrhy riešení

V rámci tejto časti by sme sa venovali konkrétnym problémom, ktoré súčasná právna úprava prináša. Takisto sa budeme snažiť poskytnúť riešenia, pričom sa budeme inšpirovať zahraničnou právnou úpravou. V prvej časti tohto bodu sa budeme venovať problémom, ktoré vznikajú pri kontrole zo strany Ústavného súdu SR. V druhej časti tohto bodu poukážeme na otázky, ktoré vznikajú pri kontrole zo strany Národnej rady.

2.3.1 Problémy a ich možné riešenia pri kontrole Ústavným súdom SR

Ako sme už spomenuli v texte vyššie, konanie v zmysle čl. 129 ods. 6 Ústavy SR je možné začať len na základe riadneho a včasného návrhu, ktorý podá aspoň jeden z aktívne legítimovaných subjektov. Čo ukázala prax? Prvý krát bol núdzový stav z dôvodu pandémie vyhlásený 15. marca

⁸ Dôvodová správa k Ústavnému zákonu o bezpečnosti štátu. Dostupná na <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=488775> s. 5.

⁹ Tamtiež s. 5.

2020. K preskúmaniu rozhodnutia vlády o vyhlásení núdzového stavu nedošlo, keďže žiadny z aktívne legitimovaných subjektov nepodal návrh na Ústavný súd SR. Núdzový stav sa skončil 13. júna 2020. Druhý krát bol núdzový stav vyhlásený z dôvodu pandémie 1. októbra 2020. Vláda vtedy vyhlásila núdzový stav na 45 dní. Následne 5. októbra 2020 boli doručené Ústavnému súdu SR návrhy dvoch aktívne legitimovaných subjektov. Išlo o skupinu poslancov Národnej rady a Generálneho prokurátora SR, ktorý bol zastúpený prvou námestníčkou Generálneho prokurátora SR. Ústavný súd SR rozhodol, že rozhodnutie, ktorým bol vyhlásený núdzový stav je v súlade s Ústavou SR a ako aj Ústavným zákonom o bezpečnosti štátu.

11. novembra 2020 rozhodla vláda o predĺžení núdzového stavu o ďalších 45 dní. V danom prípade si nemyslíme, že išlo o predĺženie, ktoré by vláda nemohla urobiť, keďže sa núdzový stav predlžoval len v rámci 90 dňovej doby, ktorú Ústavný zákon o bezpečnosti štátu predpokladal.

Následne prišlo k prijatiu vyššie spomenutej novely Ústavného zákona o bezpečnosti štátu, ktorá umožňovala vláde predĺžiť núdzový stav o 40 dní a to aj opakovane nad rámec 90 dní pôvodne trvajúceho núdzového stavu. Na základe uvedenej zmeny vláda predlžuje núdzový stav až do dnešného dňa. Na Ústavnom súde SR bolo napadnuté len rozhodnutie o predĺžení núdzového stavu zo dňa 17. marca 2021. Opäť bol návrh podaný skupinou poslancov Národnej rady, ako aj Generálnym prokurátorom SR. Ústavný súd SR rozhodol o súlade napadnutého rozhodnutia s Ústavou SR, ako aj s Ústavným zákonom o bezpečnosti štátu. Podotýkame, že nie je cieľom nášho príspevku posúdiť ako Ústavný súd SR rozhodol pri preskúmaní rozhodnutí týkajúcich sa núdzového stavu. To znamená, že nebudeme analyzovať nálezy, ktorými Ústavný súd SR rozhodol o súlade rozhodnutí s Ústavou SR a Ústavným zákonom o bezpečnosti štátu.

Z vyššie uvedeného vyplýva, že Ústavný súd SR rozhodoval o súlade vyhláseného núdzového stavu len 2 krát, no v núdzovom stave sme z posledných 13 mesiacov 10. Už na prvý pohľad ide o problém, keďže Ústavný súd SR sa podľa nás dostal ku kontrole naozaj sporadicky. Ako uvedený problém vyriešiť? Do úvahy prichádzajú tri riešenia.

Prvým riešením je rozšírenie okruhu aktívne legitimovaných subjektov, ktoré môžu podať návrh na začatie konania v zmysle čl. 129. ods. 6 Ústavy SR. Keďže sa ukázalo, že súčasne aktívne legitimované subjekty využívajú svoje právo pomerne sporadicky, mohli by sme k nim pridať napr. Verejného ochrancu práv. Otázne je, či by aj po prípadnom rozšírení aktívne legitimovaných subjektov prišlo k častejšiemu preskúmaniu rozhodnutí o vyhlásení alebo predĺžení núdzového stavu. Faktom je, že toto riešenie prichádza do úvahy.

Druhým riešením je zavedenie povinnosti Ústavnému súdu SR konať aj bez návrhu. V takomto prípade by dochádzalo k preskúmaniu rozhodnutí o vyhlásení alebo predĺžení núdzového stavu v zákonom stanovenej lehote po ich vyhlásení. V tomto prípade je jasné, že by došlo k častejšiemu preskúmaniu rozhodnutí o vyhlásení alebo predlžovaní núdzového stavu.

Tretím riešením by bolo automatické preskúmanie, ktoré by však prichádzalo do úvahy v prípade vyhlásenia núdzového stavu na 90 dní. Išlo by o priebežnú kontrolu v polovici núdzového stavu, teda po 45. dni od vyhlásenia. Uvedené sa nám javí ako vhodný nástroj priebežnej kontroly. Je tomu tak z toho dôvodu, pretože aj keď aktívne legitimované subjekty využijú svoje oprávnenie podať v rámci 5 dňovej lehoty návrh na Ústavný súd SR a Ústavný súd SR rozhodne o súlade napadnutého rozhodnutia v 10 dňovej lehote, tak zvyšných približne 75 dní je ponechaných bez kontroly Ústavným súdom SR.

Uvedené automatické preskúmanie pozná aj francúzska ústava. Ide o prípad vážneho a nečakaného ohrozenia nezávislosti a integrity francúzskeho národa, ktoré môže narušiť riadne fungovanie ústavnej verejnej moci; čl. 16 ústavy umožňuje samotnému prezidentovi prijať potrebné opatrenia s využitím mimoriadnych právomocí.¹⁰ Následne môže prijaté opatrenia preskúmať Ústavná rada v lehote 30 dní od prijatia. Ak túto možnosť Ústavná rada nevyužije, tak k potom musí prísť k automatickému preskúmaniu po 60 dňoch.¹¹

I keď nejde o preskúmanie núdzového stavu, ktorý rozlišuje náš Ústavný zákon o bezpečnosti štátu, tak uvedeným mechanizmom sa je možné inšpirovať z viacerých dôvodov.

¹⁰ BINDER, K., CREGO, M.D., ECKERT, G., KOTANIDIS, S., MANKO, R., DEL MONTE, M.: States Of emergency in response to the coronavirus crisis: Situation in certain member states. European Parliamentary Research Service, 2020, s. 3.

¹¹ Tamtiež s. 3.

V slovenskom ústavnom systéme je tu vláda, ktorá môže sama rozhodnúť o vyhlásení núdzového stavu na 90 dní a v prípade nečinnosti aktívne legitimovaných subjektov núdzový stav nie je možné zrušiť bez vlastnej iniciatívy vlády. V druhom prípade, ak aj svoje právo využijú, ale Ústavný súd SR nezruší núdzový stav, potom núdzový stav trvá bez možnosti zrušenia tak, ako sme spomenuli vyššie. Paralely, ktoré medzi týmito dvomi úpravami vnímame sa týkajú najmä dlhšieho obdobia, počas ktorého francúzska ústava ale i naša právna úprava pripúšťajú rozšírenie kompetencií pre jeden z ústavných orgánov, ako aj absencia možnosti zrušiť uvedenú situáciu zo strany parlamentu, keďže ani Národná rada nemôže zasiahnuť pri vyhlásení nového núdzového stavu na 90 dní.

Problém, ktorý sme v tejto časti identifikovali môže predstavovať prekážku vytvorenia ústavnej rovnováhy. Ústavný súd SR v jednom zo svojich rozhodnutí uviedol nasledovne: „V ústavnom štáte kompetencie, práva a povinnosti a zákonom upravené postupy orgánov štátu, ako aj právnických a fyzických osôb, vytvárajú nevyhnutný predpoklad pre ústavnú rovnováhu. Jej súčasťou je i systém delby moci na zákonodarnú, výkonnú a súdnu moc, ktoré sú v parlamentnej demokracii autonómne a vzájomne prepojené len väzbami ústavnej kontroly a spolupráce“.¹² Práve pre uvedené si myslíme, že nečinnosť aktívne legitimovaných a s ňou spojená nemožnosť kontroly zo strany Ústavného súdu SR môže znamenať narušenie ústavnej kontroly a spolupráce medzi ústavnými orgánmi.

2.3.2 Problémy a ich možné riešenia pri kontrole Národnou radou

Kontrola v podobe súhlasu Národnej rady prichádza do úvahy len v prípade predĺženia, prípadne opätovného vyhlásenia núdzového stavu. V predmetnej úprave, ktorá je v Ústavnom zákone o bezpečnosti štátu sme identifikovali dva aspekty, ktoré spoločne vytvárajú zásadný problém, pre ktorý sa kontrola zo strany Národnej rady môže stať len iluzórnou.

V prípade prvého aspektu ide o dobu, ktorú Ústavný zákon o bezpečnosti štátu stanovuje na udelenie súhlasu zo strany Národnej rady. Druhým aspektom je kontrola po vyhlásení núdzového stavu, pričom núdzový stav sa ruší s účinnosťou nesúhlasu alebo dňom uplynutia lehoty na udelenie súhlasu, teda *ex nunc*.

V nasledujúcich riadkoch sa pokúsime namodelovať situácie, kedy môže vzniknúť problém. V prvom prípade Národná rada SR dostane zo strany vlády návrh na vyslovenie súhlasu s predĺžením núdzového stavu, ktorý bol predĺžený o 20 dní. Národná rada SR ostane nečinná, pričom núdzový stav zanikne po 20 dňoch, či už súhlas dá alebo nedá. V druhom prípade vláda predĺži núdzový stav o 40 dní, no Národná rada vysloví nesúhlas na 18. deň. V danom prípade bude platiť núdzový stav 17 dní, čo je celkom dlhá doba, počas ktorej má vláda zosilnené kompetencie. Je teda na mieste otázka, či je tento kontrolný mechanizmus dostatočný?

Ústavný súd SR v jednom zo svojich rozhodnutí popisuje podstatu delby moci nasledovným spôsobom: „Podstatou tejto delby je, naopak, rozdelenie jednotlivých právomocí v rámci ústavného systému medzi viac orgánov za súčasnej existencie účinných mechanizmov, ktoré prostredníctvom vzájomnej účasti na výkone týchto právomocí alebo možnosti následnej kontroly bránia ich zneužitiu“.¹³ Vzhľadom na uvedené je správne, že došlo k zakomponovaniu ďalšieho ústavného orgánu, ktorý môže prehovoriť do procesu predlžovania núdzového stavu. V zmysle princípu delby moci a vzájomných brzd a protiváh je pri tak závažnom rozhodnutí podľa nás nevyhnutné, aby aj zložky moci zákonodarnej mohli do uvedeného procesu prehovoriť. Myslíme si však, že proces mohol byť nastavený lepšie a najmä logickejšie. Za dostatočný kontrolný mechanizmus by sme považovali úpravu, v rámci ktorej by mala prioritu Národná rada. To znamená, že súhlas by Národná rada dávala vopred a núdzový stav by bol predĺžený až po udelení súhlasu Národnej rady. Obdobnú úpravu má aj Česká republika. V Ústavnom zákone č. 110/1998 Sb. o bezpečnosti Českej republiky čl. 6 ods. 2 je uvedené, že núdzový stav je možné vyhlásiť najdlhšie po dobu 30 dní, pričom predĺžiť je ho možné len po predchádzajúcom súhlase Poslaneckej snemovni.

Nemecká spolková republika zvolila iný prístup. Spolková vláda sa rozhodla nevyhlásiť núdzový stav, no prišlo k veľkej novelizácii zákona o ochrane pred nákazou.¹⁴ Uvedená právna

¹² Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL ÚS 16/95 z 24. mája 1995.

¹³ Uznesenie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 4/2012-77 z 24. októbra 2012.

¹⁴ Pozri BINDER, K., CREGO, M.D., ECKERT, G., KOTANIDIS, S., MANKO, R., DEL MONTE, M.: States Of emergency in response to the coronavirus crisis: Situation in certain member states. European Parliamentary Research Service, 2020, s.4-6.

úprava pozná stav epidémie národného významu. Tento stav vyhlasuje Spolkový snem na obdobie 3 mesiacov, pričom ho aj on sám môže predlžovať ak existujú podmienky, ktoré stanovuje zákon. Je potrebné poznamenať jednu zásadnú vec. Právomoc vyhlásiť a predlžovať uvedený stav je v rukách priamo legitimovaného orgánu, pričom uvedený zákon o ochrane pred nákazou jasne stanovuje právomoci orgánov výkonnej moci, ktoré je potrebné realizovať v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie. V tomto smere nám pride uvedená úprava logickejšia a systematickejšia ako Ústavný zákon o bezpečnosti štátu.¹⁵

Myslíme si, že aj Národná rada by mala prijať právnu úpravu, ktorá by jasne zarámcovala pandemické kompetencie výkonnej moci, pričom by si ponechala predbežný súhlas na výkon takýchto právomocí. Naopak, nemyslíme si, že je správnou cestou dopĺňovať Ústavný zákon o bezpečnosti štátu o ďalšie zmeny, ktorými sa čiastkovo reaguje na nedostatky, ktoré odhalila prax. V konečnom dôsledku je neexistencia osobitného pandemického zákona najväčší problém. Ústavný zákon o bezpečnosti štátu v pôvodnom znení ani nepočítal z dôvodom pandémie a nerátal s jej dopadmi. Potrebu prijatia osobitného zákona vo svojom odlišnom stanovisku spomenul aj sudca Ústavného súdu SR Peter Straka, ktorý uviedol nasledovné: *„Berúc do úvahy, že sám ústavodarca v dôvodovej správe k ústavnému zákonu č. 414/2020 Z. z. poukázal na potrebu čo najväčšieho naplnenia požiadavky proporcionality, sa zdá, že v tejto súvislosti by bolo z ústavnoprávneho hľadiska prijatie osobitnej legislatívy lepším a proporcionálnejším riešením. Aktivácia vhodných, no menej invazívnych a intenzívnych opatrení by umožnila synalagmatickú deaktiváciu núdzového stavu“*.¹⁶

3 ZÁVER

V úvode sme si položili otázku, či môžeme súčasnú právnu úpravu, ktorá reguluje vyhlasovanie núdzového stavu považovať za dostatočnú, pokiaľ ide o naplnenie princípu delby moci. V prípade zapojenia kontroly zo strany súdnej a zákonodarnej moci sa nám podarilo identifikovať viaceré problémy, pričom sme predostreli možné riešenia. Za najväčší problém v prípade kontroly zo strany Ústavného súdu SR je nutné považovať jej náročnú aplikáciu, keďže je pomerne úzky okruh aktívne legitimovaných subjektov a ako sme ukázali, tak svoje právo využívajú sporadicky. V prípade kontroly zo strany Národnej rady sme identifikovali istú nelogickosť vo vydávaní následného súhlasu s predlžovaním núdzového stavu.

Kontrolné mechanizmy pri vyhlasovaní alebo pri predlžovaní núdzového stavu vykazujú viaceré nedostatky, pre ktoré nemôžeme považovať súčasný systém kontroly za dostatočný. Pozitívom je, že ústavodarca zakotvil pri predlžovaní núdzového stavu kontrolu zo strany Národnej rady a nenechal rozhodovanie výlučne v pôsobnosti vlády. Avšak po hlbšej analýze musíme konštatovať, že aj tento mechanizmus vyказuje viaceré nedostatky, ktoré sme vyššie v texte identifikovali.

Najväčší problém je však v tom, že náš právny poriadok bol na pandémiu absolútne nepripravený. Ústavný zákon o bezpečnosti štátu v pôvodnom znení ani s pandémiou explicitne nerátal a výpočet opatrení, ktoré vláda na základe neho môže ukladať sa ukázal ako zjavne nedostatočný. Riešením by bolo prijatie osobitného pandemického zákona, v ktorom by boli kontrolné mechanizmy domyslené do dôsledkov. Okrem toho by núdzový stav nemusel trvať takmer nepretržite, ale slúžil by len na preklopenie prechodného obdobia krízovej situácie. Inak povedané, aby núdzový stav bol stavom dočasným a nie stavom trvalým.

¹⁵ Bližšie pozri § 5 ods. 1 zákona o ochrane pred nákazou. Dostupný na <https://www.gesetze-im-internet.de/ifsg/>.

¹⁶ STRAKA, P...: Odlišné stanovisko k nálezu Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 2/2021 z 31. marca 2021.

Použitá literatúra:

- BRÖSTL, A.: Právny štát. Pojmy, teórie, princípy. Košice: Medes, 1995
- CIBULKA, Ľ. a kol.: Ústavné právo Slovenskej republiky (ústavný systém Slovenskej republiky) Bratislava: PraF UK 2014
- DRGONEC, J. Ústavné právo hmotné. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2018
- GIBA, M. a kol.: Ústavné právo. Bratislava: Wolters Kluwer s.r.o.
- KÁČER, M.: Päť dôvodov, prečo možno obnoviť núdzový aj bez zmeny ústavného zákona. Denník N, 2020. Dostupné na <https://dennikn.sk/2203363/pat-dovodov-preco-mozno-obnovit-nudzovy-stav-aj-bez-zmeny-ustavneho-zakona/>
- ĽALÍK, M., ĽALÍK T.: Zákon o Ústavnom súde Slovenskej republiky, Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer s.r.o., 2019
- STRAKA, P.: Odlišné stanovisko k nálezu sp. zn. PL. ÚS 2/2021 z 31. marca 2021.
- SVÁK, J., CIBULKA, Ľ., KLÍMA, K.: Ústavné právo Slovenskej republiky (Všeobecná časť). 3 vyd. Bratislava: Eurokódex, 2009
- BINDER, K., CREGO, M.D., ECKERT, G., KOTANIDIS, S., MANKO, R., DEL MONTE, M.: States Of emergency in response to the coronavirus crisis: Situation in certain member states. European Parliamentary Research Service, 2020. Dostupné na: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2020\)649408](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2020)649408)
- Dôvodová správa k novele ústavného zákona č. 227/2001 Z.z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu. Dostupné na: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=488775>

Kontaktné údaje:

Mgr. František Pažitný
frantisek.pazitny@flaw.uniba.sk
Ústav štátu a práva Slovenskej akadémie vied
Klemensova 19
813 64 Bratislava
Slovenská republika

CONNECTING GENDER IDENTITY AND FREEDOM OF CONSCIENCE IN RECENT ROMANIAN CONSTITUTIONAL CASE-LAW

Mihail Stănescu-Sas

University of Bucharest, Faculty of Law

Abstract: The Constitutional Court of Romania has recently ruled unconstitutional a new provision amending the Law regarding national education, meant to prohibit “any activity of disseminating the theory or opinion of gender identity, understood as the theory or opinion that gender is a concept different from biologic sex and that the two are not always the same”. This provision was found in breach of several constitutional principles, including freedom of conscience and freedom of expression. This decision makes for a brief ingress into the legal nature of gender identity and that of freedom of conscience, allowing for the former to serve as a means to clarifying the scope of application of the latter. Since gender identity recognition is not a “worldview”, but a reflection of diversity which is integral to a plural, democratic society, the only way the said provision breached freedom of conscience involved its interior dimension: the freedom of thought of pupils and students. But it did not even involve an interference with the right to manifest a “conviction”, as far as pupils, students and also teachers are concerned. Nonetheless, it breached their freedom of expression.

Keywords: freedom of conscience, gender identity, freedom of expression, equality before the law, Constitution of Romania

1 INTRODUCTION

1.1 Factual premise

A recent decision of the Constitutional Court of Romania recognized a significant connection between gender identity and freedom of conscience¹. Seized by the President of Romania to perform a constitutionality check before promulgation², the Court, by a majority of 7 to 2, ruled unconstitutional a provision of a new law adopted by Parliament, which, within the institutions of education, as well as on their entire premises, including out-of-school educational facilities, would have prohibited “any activity of disseminating the theory or opinion of gender identity, understood as the theory or opinion that gender is a concept different from biologic sex and that the two are not always the same”³.

¹ Constitutional Court of Romania, decision no. 907/16 December 2020, published in the Official Monitor of Romania, part I, no. 68/21 January 2021. Unless otherwise specified, further reference to Court’s case-law reports to this particular decision.

² According to article 146 letter a) of the Constitution (republished in the Official Monitor of Romania, part I, no. 758/29 October 2003), the Constitutional Court may be seized to perform a constitutionality check of a law adopted by Parliament, before it is promulgated by the President of Romania (promulgation being necessary for its coming into force). The legal standing belongs to the President of Romania, to each of the Presidents of the two Chambers of Parliament, to the Government, to the High Court of Justice and Cassation, to the Ombudsperson and to a group of at least 50 deputies or 25 senators.

³ Law regarding the amendment and addend of Law no. 1/2011 regarding national education – project no. L87/2020, adopted by the Senate, as decisional Chamber, <https://www.senat.ro/legis/PDF/2020/20L087LP.PDF>. Romanian parliamentary procedure provides for a bill to be submitted to one of the Chambers of Parliament: in principle, the first Chamber seized is the Senate, except for expressly provided matters, when the first Chamber seized is the Chamber of Deputies (article 75 paragraph 1 of the Constitution). In this case, the last solution applied, as the bill regarded the general organization of education (article 73 paragraph 3 letter n) of the Constitution). After the bill is adopted or rejected by the first Chamber seized (in this case it was adopted), it is sent

This provision, intended to be integrated into the Law no. 1/2011 regarding national education⁴, was found in breach of several constitutional principles: freedom of conscience (article 29); equality before the law (article 16 paragraph 1) in relation to access to education (article 32) and to child and youth protection (article 49); academic autonomy (article 32 paragraph 6); freedom of expression and the prohibition of censorship (article 30 paragraphs 1 and 2); the rule of law and the principle of abiding by the Constitution and laws (article 1 paragraphs 3 and 5) and the priority of international provisions regarding fundamental human rights (article 20 paragraph 2).

All these grounds of unconstitutionality, following either the reasoning of the Court or a different perspective I envisage hereby, converge to a certain connection between gender identity and freedom of conscience: is disseminating the concept of gender identity a manifestation of freedom of conscience? Because, if it is, then opposing it and disseminating the counter-concept of gender identity non-existence might be equally protected. The stake of sliding such a matter under the ambit of freedom of conscience may be to obtain a certain public privilege of credibility; but it may as well be a way to discredit it: since it is a matter of conscience, nobody is bound by it. This strategy may deliver fine results when it is applied to antidemocratic religious and non-religious claims, but may backfire into the democratic values, when they are lowered to the level of their contrary.

This contribution is intended to prefigure an equation between freedom of conscience and democratic values, where the latter don't get mixed up with their opposite under the scope of freedom of conscience. This fundamental freedom is not the battlefield between democracy and non-democracy, between equal human rights and their destruction. Freedom of conscience provides for the protection of manifestations of conscience outside the field of the political and of its corollary, law⁵, inside which only the alternative protection of freedom of expression is to be sought. Freedom of conscience is way far from being a trojan horse into democracy.

1.2 Freedom of conscience

In Romanian constitutional law, freedom of conscience is an inclusive category. Provided by article 29 of the Constitution, it protects freedom of thought (formulated as “freedom of thought and opinion”), religious freedom (as “freedom of religious beliefs”), freedom of “convictions” (religious or non-religious), autonomy of religious organisations and the right of parents and tutors to perform, according to their own convictions, the education of minor children within their responsibility.

Thus, in my opinion, freedom of conscience incorporates the freedom of thought, that is the whole of the individual freedom over the *forum internum*, no matter the subject of thought⁶, and the freedom to manifest religious and non-religious “convictions”, which is only a part of thought, while the manifestations of the other part are protected by freedom of expression. So, freedom of conscience

to the other Chamber (the Senate, in this case), which holds the attribute of being “decisional”, meaning it will finally decide over the bill (article 75 paragraph 3 of the Constitution). The adopted law is sent to the President of Romania for promulgation. The President may demand the Parliament, only once, to re-examine the law. The President is obliged to promulgate the law adopted after re-examination (article 77 of the Constitution). The President may also seize the Constitutional Court, as described in the previous note.

⁴ Published in the Official Monitor of Romania, part I, no. 18/10 January 2011.

⁵ „The premise and means by which the political power may put itself forward as a factor of social command are the creation and exercise of legal norms.” – SAFTA M.: Drept constituțional și instituții politice. Vol. II. Instituții politice. Third edition. Bucharest: Hamangiu, 2020, page 5.

⁶ This view is not unanimous. It has been argued that freedom of thought protects only “a form of thought about wide concern social phenomena, having a direct connection to the exercise of state power, such as politics, religion, law, economy etc.” – IONESCU C.: Commentary of Article 29, in IONESCU C. and DUMITRESCU C.-A. (coordinators), Constituția României. Comentarii și explicații. Bucharest: CH Beck, 2017, page 391. However, I see thought as an indivisible matter, incompatible with any attempt of compartmentalisation, as the only way to value the absolute protection of *forum internum*. Fields of thought cannot be classified because nobody can properly understand the thought of another, not to say his or her own, as thought is only partially expressible. The only way to respect freedom of thought is to acknowledge its full integrity, as an indivisible purview where the individual is sovereign.

and freedom of expression govern the same indivisible power the individual holds over the *forum internum*; meanwhile, the protection of *forum externum* is partially shared and partially split: it is generally protected by freedom of expression (article 30 paragraph 1 textually providing for the freedom to express “thoughts, opinions and beliefs”, the latter evoking the “religious beliefs” in article 29 paragraph 1); but *forum externum* is also specially protected by freedom of conscience, when it consists of “religious beliefs” and other equivalent “convictions”.

This complicated architecture has led the Constitutional Court to combine the two fundamental freedoms, stating that “freedom of conscience implies, inevitably, the freedom of expression, which allows for the exteriorization, by any means, of thoughts, opinions, religious beliefs or spiritual creations of any kind”⁷. This statement is undoubtedly correct, but only when read from the proper angle. Freedom of conscience implies freedom of expression in two ways. First, they share the same freedom of thought/opinion, exercised in the *forum internum*. Second, all exterior manifestations of freedom of thought are protected by freedom of expression. But those exterior manifestations of “convictions” are also protected by freedom of conscience, whose level of protection may sometimes prove more effective, through either norms of accommodation, or conscientious objections.

In order to shape the scope of application of freedom of conscience, it is essential to define the “convictions”, in the context of freedom of conscience. The European Court of Human Rights provides a classical definition, stating, with reference to article 2 of Protocol no. 1 to the Convention, that “the word “convictions”, taken on its own, is not synonymous with the words “opinions” and “ideas”, such as are utilised in Article 10 (art. 10) of the Convention, which guarantees freedom of expression; it is more akin to the term “beliefs” (in the French text: “convictions”) appearing in Article 9 (art. 9) - which guarantees freedom of thought, conscience and religion - and denotes views that attain a certain level of cogency, seriousness, cohesion and importance”⁸. This definition is workable provided that it is interpreted in the light of the case-law excluding political manifestations, although religiously or philosophically motivated, from the scope of article 9 of the Convention⁹.

1.3 Gender identity

As held by the provision found by the Court to be unconstitutional, gender identity doctrine states that “gender is a concept different from biologic sex and that the two are not always the same”.

Philosophically speaking, gender identity houses a conflict between collective identity and individual identity, as sex is a collective identifier and gender is an individual one.

Collective identity resides upon an attribute or collection of attributes a community attaches to an individual member. Since basically all communities recognize the identifying value of biological sex, it is automatically attached to individuals. It is a determinism that communities use to identify their members and to assign them with precise roles corresponding to this biological feature.

Individual identity is, at least in part, the product of individual choice. Already subject to the determinism of biological sex, the individual may need an additional (though potentially challenging) concept in order to freely chose certain social roles and behaviour, no matter how they are traditionally assigned between the two biological sexes. Hence, the concept of gender is essentially challenging the absolute determinism of biological sex, as far as individual identity is concerned. In turn, those who deny the difference between the two concepts actually repudiate gender entirely; they argue that biological sex confers a collective identity that is unquestionable, immutable and non-derogative, so that, if “gender” exists, it is the same as biological sex.

Thus, the debate between the proponents of biological sex and those of gender is a fight between collectivism and individualism, over the territory of individual identity. The former embrace

⁷ Constitutional Court of Romania, decision no. 485/6 May 2008, published in the Official Monitor of Romania, part I, no. 431/9 June 2008.

⁸ European Court of Human Rights, judgment of 25 February 1982, Campbell and Cosans v. United Kingdom (applications no. 7511/76 and 7743/76), § 36, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57455>.

⁹ European Court of Human Rights, decision of 7 June 2016, Enver Aydemir v. Turkey (application no. 26012/11), §§ 79 and 80, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-163456>; European Commission of Human Rights, report of 12 October 1978, Arrowsmith v. United Kingdom application no. 7050/75), § 75, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-104188>; European Commission of Human Rights, decision of 29 March 1993, F.P. v. Germany (application no. 19459/92), <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-1549>.

the prevalence of a collective identity (unilaterally and immutably recognized by the community), while the latter sustain, in relation to a certain part of the individual personality, the primacy of an individually chosen identity (based more or less on physical and/or psychological properties, but nevertheless freely assumed by the individual, in addition to biological sex).

In the contest between the two opposing doctrines, democratic values ensure the primacy of the individual identity over the collective, a solution in absence of which the concept of gender would be devoid of any significance. In this way, even though it is in the nature on any community to allocate collective identities, which actually build and maintain its identity as a group, these collective identities (attributes attached by the community to the individuals) are not unquestionable, immutable and non-derogative. The individual has a say in the matter of the social roles and behaviour is choosing to undertake, which form the corollary of his or her identity. To this end, the individual uses an individual attribute – gender. Gender is an individual identity not because it is created in a unique fashion by the individual, as the concrete aspects of it may be shared with other people, but because it is freely and individually chosen, not collectively assigned.

This paper is not dealing with any concrete aspects of gender identity, among which some might be controversial or at least require extensive examination. It is not an endorsement of any particular opinion or aspect aiming to fit under the scope of gender identity. All reference to this concept relates to its mere existence as a fact of life, different from biological sex. It is this mere existence of gender identity that the examined provision, adopted by the Parliament and struck by the Constitutional Court, tended to prohibit entirely from being disseminated within the educational system.

2 PUPILS' AND STUDENTS' FREEDOM OF CONSCIENCE

2.1 Constitutional Court's assessment

The Court noted in § 79 of its decision that the educational system plays an essential role in the exercise of freedom of conscience, understood as "the possibility of the person to have and to publicly express his or her world view". In this regard, it quoted article 4 of Law no. 1/2011 regarding national education, according to which education aims to ensure "personal fulfilment and development", "social integration and active citizen participation within society", "forming a conception of life, based upon humanist and scientific values, national and universal culture and stimulation of intercultural dialogue", "education in the spirit of dignity, tolerance and respect for fundamental human rights and freedoms", "cultivation of sensitivity to human matters, to moral and civic values". The Court then stated that "[t]hese principles, which can be subsumed to freedom of conscience, are incompatible with the imposition by law of a "truncated" knowledge of reality. A view about life cannot be "prescribed" or imposed by the state through establishing certain ideas as absolute truths and forbidding, *de plano*, any step to find out other opinions/theories on the same subject, all the more so as these opinions/theories are promoted/sustained scientifically and legally, marking evolutions of society at a certain time".

It can be noticed that, even after having made an extensive presentation of the legal national and international context regarding gender identity (§§ 51-76) and concluding that the normative evolutions show that "gender identity/gender equality represent more than biological sex/biological differences, thus refuting gender stereotypes attached to the traditional approach of men and women's roles in society", the Court struggled to avoid stating its own substantial view related to gender identity, instead fitting it into the scope of freedom of conscience; the only vague approbation may be sustained by the expression "evolutions of society", which, semantically, suggests changes for the better.

Following this line of argument, in order to reach a conclusion of breach of freedom of thought, the Court stated that prohibiting any activity related to knowledge and debate within the educational system constrains pupils and students and also teachers to adopt and express, on educational premises, only the opinion recognized by the state, by law, that gender is identical with biological sex. This is contrary to freedom of conscience (§ 80), for the protection of which "the educational system is supposed to be open to ideas, values, opinions and to encourage their free expression and criticism". The state "has to support the formation of a world view, but not to impose it" (§ 81).

The Court also declared the analysed provision of the law to be in breach of article 1 paragraph 3 of the Constitution, according to which human dignity is a supreme value within the state, so that obstructing the knowledge and also the dissemination of "opinions regarding gender identity contrary

to that imposed by the state, which can come into conflict with opinions, convictions and maybe with the gender identity a person perceives, is contrary to human dignity". According to the Court, "the wish of the state, through its authorities, to promote at a certain moment a conception about the notions of "sex" and "gender" must not transform into an act of imposition and punishment for the steps taken to know/make known the opinions about this theme" (§ 83).

2.2 Indoctrination by omission

The innovative value of this decision is that it recognizes and illustrates a case of indoctrination by omission, amounting to a breach of freedom of thought. This conclusion is not set aside by the fact that indoctrination is this time ideological, so it does not involve what in terms of freedom of conscience is called "convictions", but only a political approach, because indoctrination breaches freedom of thought no matter the subject of thought. Since, within society, there are two opposing opinions regarding gender identity, forbidding to learn and teach about one of them, within the educational system, implicitly favours the other. Pupils and students are presented a distorted reality, where only one absolute truth appears to exist, while the contrary opinion is strategically absconded. Thus, their mind may develop in a fake environment, making them more difficult to acknowledge gender identity, when they eventually find it out later in life. The purpose of the constraint is obviously not the protection of children and young people, as the prohibition was meant to be absolute, no matter the age of the pupils or the pedagogic methods applied, but concealing gender identity matter in order to increase the odds for them to reject the concept when they grow up, as they were not taught about it in school.

Nonetheless, indoctrination by omission is not universally applicable. In the absence of an explicit provision of the law, teachers' omission to mention gender identity in class may be completely contingent and non-intentional. As the law does not provide that it has to be taught, gender identity may be approached differently from teacher to teacher, from class to class, from year to year, according to mere disposition. Seeing this as indoctrination by omission would be an exaggeration. Teachers miss providing certain information all the time and this fact, taken alone, does not prove that it was done as to indoctrinate. In order to respect the right to education, which is to be understood in view to the formation of members of a democratic society, the state is supposed to manifest a certain care for creating and maintaining a pedagogic framework allowing for proper civic education, including that of democratic values, such as equality under its different aspects, but should not be expected to pursue a teacher for failing to deliver one particular information. So, contingent omission does not amount to indoctrination.

But then, the purpose of constraining people to adopt the idea favoured by the state, which they are presented to be the absolute truth – although a competing idea challenges it, can be followed not just by adopting a law, but by a quasi-universal practice. That is, even if there is no legal constraint one way or another, teachers may still not bother to mention anything about gender identity, since there is no law compelling them to do so. Then, teachers may change their view and teach only about gender identity, concealing or actively criticising the now reputedly anachronistic view that sex and gender are the same.

If indoctrination is possible to be produced by an omission prescribed by the law, then it should also be seen as such when it is the result of a quasi-universal practice, even in the absence of a law, as the practice would be just as unconstitutional as the law¹⁰. This means that the state has a positive obligation to create and maintain a legal framework allowing people to act in order to stop or to change an unconstitutional practice, such as indoctrination by omission. Eventually, either directly by law or indirectly by court judgments, the state would have to prescribe the proper conduct in order to exclude indoctrination.

The guiding principle in this regard is pluralism, which, according to article 8 paragraph 1 of the Constitution, "is a condition and a guarantee of constitutional democracy". "Pluralism manifests in all ambits of life: social, political, labour-union, organic or institutional. Pluralism means, then, spirit of tolerance, mutual respect and pacifism"¹¹. It is because of pluralism, meaning the social value that is

¹⁰ Indeed, repressing an unconstitutional practice, which is not related to constitutional procedures, exceeds the jurisdiction of the Constitutional Court, therefore it belongs to regular courts.

¹¹ DEACONU Ș.: *Instituții politice*. Third edition. Bucharest: CH Beck, 2017, page 37.

attached to diversity, that the respect for freedom of conscience and the other human rights is a reality or at least a reasonable expectation.

In this line of thought, the democratically prescribed conduct is one which overtly favours diversity: there should be a proper way for teachers to inform pupils and students about the concept of gender identity, because, whether one accepts it or not, it is a conception certain people share without truly harming the others. Favours diversity, the Court indirectly favours the gender identity upholders, as their adversaries deny pluralism by maintaining that gender and biological sex are the same.

However, the Court insists in keeping the position which opposes gender identity within the frame of pluralism, even when it is directed against pluralism. This exercise of ostensible “neutrality” is confusing. After all, the debate about gender identity is just about another opinion or it is more than that? Is it concerning a non-religious conviction, maybe competing certain religious beliefs? Is it a matter of human rights, of equality, of respect for the private life?

These questions lead right back to the start. What are education and gender identity about?

2.3 Education is a limitation of the freedom of thought

Leaving aside the “neutrality” exercise, meant to emphasize that education involves knowing and debating several opinions, accepting diversity and sometimes the conflict of ideas, the reasoning of the Court seems to miss the point that education is, in itself, a limitation of the freedom of thought. It is widely stated that freedom of thought is absolute¹², but education is nonetheless an exception.

Education, either performed by parents and tutors or by schools, is meant to shape and to influence thought. Any piece of knowledge does that: adding a fact to a previous reasoning, due to finding out relevant information, may lead to a different conclusion than before. As one might think that, in this way, has gained something for his or her conscience, another may perceive it as a loss. Learning one thing may discredit what was learned before. Not learning it prevents from knowing the truth. It so happens that, as the discussed case proves, education influences thought either by action or by omission. And so, it is in itself a limitation of the freedom of thought.

Performed institutionally, education changes people and is doing it by systematically following the aims the Court referred to in § 79 of its decision, as provided by article 4 of the Law regarding national education; among them, “education in the spirit of dignity, tolerance and respect for fundamental human rights and freedoms”.

Freedom of thought allows people to conceive life and the world in complete contradiction with the spirit of universal human dignity, tolerance and human rights. Everybody is entitled to disregard certain people or groups of people, no matter who constructed the stereotypes this attitude feeds upon. Nevertheless, pluralism does not spread that far as to provide for its own destruction, that is for an “impartial” education about the values of tolerance and those of persecution, about human rights and the disregard of them, about equality before the law, aside with collective privileges and absolute collective identities.

As a common way of reproducing its values, any state uses the education system to shape the thought of its citizens. A democratic state does that by teaching them democratic values, including tolerance, human rights, human dignity, equality before the law. It does that in spite of certain citizens not acquiescing to these values. As the Court notes in the same § 79, the state aims to empower citizens to enjoy their rights and freedoms, beginning with their freedom of thought. This, by definition, requires rejecting the challenging doctrines of individual disempowerment, as happens to be that which denies the mere existence of gender identity.

Therefore, the principle that “the protection of freedom of thought implies the prohibition of any kind of indoctrination, of imposing an ideology”¹³ must not be taken to the extreme. Democratic values, as ideological in nature as they are, since they do not derive from revelation nor from science, are to

¹² SUDRE F. et al.: *Droit européen et international des droits de l’homme*. 14th edition. Paris: Presses Universitaires de France, 2019, page 786.

¹³ SELEJAN-GUȚAN B.: *Drept constituțional și instituții politice*. Volume 1, Fourth edition, Bucharest: Hamangiu, 2020, page 256.

be taught in schools. Pluralism excludes its own denial. Tolerance excludes intolerance¹⁴. Equal respect for human rights excludes preventing people to learn that explicit provisions of the law guarantee it.

As education is by itself a limitation of freedom of thought, but not to the extent of indoctrination, a line has to be drawn between the two notions. If a certain fact is unsure, controversial or subject to religious or philosophical belief, the school is to be neutral. This is the case of scientific uncertainty, of religious revelation and dogma or of opinions related to the political game. But if a fact is reasonably certain, there is no justification to hide behind neutrality, which simply does not apply to such cases. There is no point in telling children things that are utterly untrue or to cast doubt over things which are certain. Neutrality is not there to equalize truth and untruth. Neutrality is not a means to prevent the reproduction of a culture based upon the state guaranteed exercise of equal human rights. Neutrality is a means to realize all that. Hence, state neutrality does not preclude, but instead requires, that young people are educated not to discriminate against others, including on grounds of gender identity. In this way, they will be able to fully enjoy their rights and freedoms while respecting those of others. Neutrality and non-discrimination are inter-related, as discrimination exhibits prejudice, and state indifference to discrimination, due to the refusal to recognize an identity factor such as gender, would prove all but neutrality. So, neutrality can never serve as an argument for indifference to discrimination.

2.4 “A world view”

In Romanian constitutional law, freedom of conscience is regularly defined as the right to adopt, to have, to change, to manifest or to abandon “a world view”¹⁵. The term conspicuously reflects the concern to encapsulate religion and non-confessional doctrines, as well as the lack of any of them. Whereas the expression holds the merit of being integrative, it is not to be taken literally.

The notion appears to be extremely wide, although, in my opinion, it excludes two important domains that have a lot to do with “a world view”: science and ideology. Science involves many times a diversity of opinions, but in some matters it is certain. In common algebra, $1+1=2$. Manifesting a different belief does not express “a world view”, but a generally recognized scientific failure. Then, scientific controversies are to be carried on scientific grounds. A scientific truth or possibility may be accepted or not in terms of either conscience or ideology, but this kind of acceptance or denial is external to science itself. Ideology, understood as any doctrine regarding the organization and functioning of society and public power, encompasses certain values and technical means necessary to this end. Law reflects both democratic values and many bits of different comprehensive ideologies selected through the democratic process. Law, and human rights in particular, image themselves “a world view”. And yet, being ideological in its core, law, as well as the ideologies it puts in place, is not a manifestation of freedom of conscience. One does not have to obey the law only when subscribing to its deeply perceived moral meaning. Also, one does not have the right to obtain a change within the law only to put it in line with a “world view”. Abiding by the law, breaking the law, criticising the law, militating for amending the law, even when they originate from the principles and norms of a religious or an equivalent non-confessional doctrine, or make up no more than a political ideology, are

¹⁴ It was shown that „tolerance should not be tolerated unless the intolerant response to intolerance will reduce significantly the total level of tolerance in society as a whole or will cause undesirable harm to desirable values or interests”. – NEHUSHTAN Y.: *Intolerant Religion in a Tolerant-Liberal Democracy*. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2018, page 38. These exceptions exceed the matter here discussed, as the analysed provision of the law did not respond to such objectives and gender identity teaching is not reasonably expected to produce or increase intolerance within society, nor any breach to democratic values.

¹⁵ MURARU I.: *Commentary of Article 29*, in MURARU I. and TĂNĂSESCU E.-S. (coordinators): *Constituția României. Comentariu pe articole*. Second edition. Bucharest: CH Beck, 2019, page 250. The notion evokes the German concept “Weltanschauung”, meaning “a general world view”. – BLACKBURN S.: *The Oxford Dictionary of Philosophy*. Third edition. Oxford: Oxford University Press, 2016, page 504.

not manifestations of freedom of conscience¹⁶. They are the manifestations of an ideology, be it attached or not to a religious or to a non-religious doctrine.

Not seeing this difference between religious and non-religious doctrines on the one hand and science and ideology on the other may lead, as it so happened, to the error of taking gender identity for a matter of freedom of conscience.

In fact, gender identity is partly scientific and partly ideological. It is scientific to the extent it involves the cognition of the objective fact that there are people who sincerely think that their or other people's gender is different than their biological sex. This is a matter central to the individual identity of those who state it with regard to their own persons, their sense of themselves, which significantly influences their lives. It is ideological insofar as it is socially valued as an expression of diversity and a fulfilment of pluralism, a way of recognizing equal human dignity and equal human rights. Gender identity recognition falls within the principles of democracy, understood as a social system designed for the protection of human rights. From democratic ideology, gender identity passed into law, benefiting from a non-negligible legal recognition. Essentially, gender identity recognition expresses principles of equality, justice and human dignity. On the other part, it does not show any democratic downfall; it does not harm or threaten other people's rights and freedoms, it challenges only intolerance, which anyway falls outside the law (article 29 paragraph 2 of the Constitution).

To conclude, endorsing gender identity recognition is not, in my opinion, a manifestation of freedom of conscience, since it only involves a partly scientific and partly ideological opinion; therefore, it is protected under the common regime of freedom of expression. Endorsing a contrary opinion follows the same path. However, the two opinions are not equal, since one is tolerant, therefore democratic, and the other is not. Teaching that gender exists as a concept different from that of sex (a fact which is expressly provided by national law¹⁷) is no more than civic education, to which the young citizens of a democratic state are entitled to, under their right to education. In the end, parents' and tutors' convictions may not deny them the realization of this human right.

3 TEACHERS' FREEDOM OF CONSCIENCE

3.1 A breach of freedom of expression

I remind that the Court found the analysed provision to violate freedom of conscience, as far as both freedom of thought and freedom to express an opinion endorsing gender identity are concerned. I supported only the first conclusion, in the part that regards pupils' and students' freedom of thought, as the new provision prescribed an indoctrination by omission. However, in my opinion, it did not interfere with their freedom to manifest their convictions, as well as their parents' convictions, since gender identity recognition is a matter of basic civic education, in line with the values of a plural, democratic society.

¹⁶ As I have argued elsewhere, the conscientious objection is a typical manifestation of freedom of conscience. Even if the law does not expressly provide for it (meaning there is no norm of accommodation), so that, to the unaccustomed eye, it may appear as a breach of law, the conscientious objection actually lies within the law. – STĂNESCU-SAS M.: Impactul măsurilor de prevenție sanitară dispune în context pandemic asupra manifestării libertății conștiinței, in DIMITRIU O. (editor), Probleme și soluții legale privind criza COVID-19. Bucharest: CH Beck, 2020, page 48. Whether the objection is admissible or not depends on the proportionality of the legally prescribed obligation, considered as a limitation of the freedom of conscience, with the legitimate aim pursued, in as far as this limitation is necessary in a democratic society. – European Court of Human Rights, Grand Chamber, judgment of 7 July 2011, Bayatyan v. Armenia (application no. 23459/03), § 112, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-105611>.

¹⁷ Supra, note 20. Also, article 2 paragraph 5 of Government Ordinance no. 137/2000 regarding the prevention and punishment of all forms of discrimination, republished in the Official Monitor of Romania, part I, no. 166/7 March 2014, defines harassment making explicit reference to gender. Article 4 paragraph 2 letter I) of Government Ordinance no. 43/2003 regarding the achievement and administrative change of name by individuals, published in the Official Monitor of Romania, part I, no. 68/2 February 2003, provides for the right to change one's first name following a sex change operation.

The Court also found a breach of teachers' freedom of conscience, the criticised provision forcing them to adopt and to express only the opinion recognized and promoted by the state, which, in the field of education, rejects gender identity recognition (although it promotes it, by law, anywhere else). I don't see how the teachers' freedom of thought is touched by this provision, but this issue is marginal. More important is whether their freedom of conscience is involved.

In this point, the legal reasoning meets the ambit of freedom of expression. The Court stated that "prohibiting access to the knowledge of an opinion and to its expression only because it doesn't concord with that of the state over an issue – hereby gender identity – appears from this perspective as a manifest violation of freedom of conscience in a democratic society, impossible to subsume to the limits provided" exhaustively by article 30 paragraphs 6 and 7 of the Constitution¹⁸ (§ 94). According to these provisions, "[f]reedom of expression may not affect dignity, honour, person's private life and the right to one's own image" and the following actions are prohibited by law: "defamation of country and nation, incitement to war of aggression, to national, racial, class or religious hatred, to discrimination, to territorial separationism or to public violence, as well as obscene manifestations, contrary to morals". Additionally, the Court found the criticised provision to be in contradiction with the principle of academic freedom, as provided by article 123 of Law no. 1/2011 regarding national education, and also in violation of the constitutional principle of academic autonomy, provided by article 32 paragraph 6 of the Constitution (§§ 95 and 90). The Court concluded that "the prohibition of the free expression of the theory of gender obviously brings about the prohibition of any research initiative in this field, the criticised provision imposing, independent of any free debate or research, a dogmatic, truncated education, restraining for the free expression of teachers and the beneficiaries of the act of education, ignoring their right to opinion" (§ 90).

That the analysed provision breaches the freedom of expression of pupils and students as well as that of teachers is unquestionable. It is an interference with this fundamental freedom that is not justified by any legitimate aim, provided by article 30 paragraphs 6 and 7 of the Constitution or by article 10 paragraph 2 of the European Convention of Human Rights.

Still, the interpretation of the criticised provision in the sense that gender identity recognition does not concord with "the opinion" of the state is not to be taken lightly. The same goes for the Court's notice in § 83 that the said provision expresses "the wish of the state, through its authorities, to promote at a certain moment a conception about the notions of "sex" and "gender". What is retainable here is that the Court qualified the examined provision as the expression of an opinion of the state or of the wish of the state; as if two contrary opinions capered through society and the state adopted one of them; it cannot force people to adopt it, but can nonetheless hold it. In my view, this equation does not hold.

If there were actually two contrary opinions, and they had political meaning, the solution that is adopted by law necessarily reflects the "opinion" of the state. Nobody would reasonably question the prerogative of the state to enforce its "opinion" upon society and apply the said legal solution. During this time, political debate whether the other solution is better or worse remains open and protected by freedom of expression. But the "opinion" of the state is always that which stems from its current legislation. There cannot be an "opinion" of the state outside its legislation, because, under the rule of law, the state cannot express "opinions" but by its law.

In the case hereby, the only expression of the "opinion" allegedly directed against the concept of gender identity came from a provision found to be unconstitutional, which therefore never entered into force; so, there is not and there cannot actually be any state "opinion" denying the said concept, as it is not even possible to express it within a valid, constitutional legislation.

3.2 Gender identity and equality before the law

Keeping equality before the law in the field of the right to education, the Court secured the former solely on the grounds that the criticised provision discriminated against those who preferred to study the gender identity theory (§ 85), but failed to state on the issue which is the most striking: prohibiting, by law, the dissemination of the simple existence of the concept of gender identity is in itself a breach of the principles of equality before the law and of non-discrimination. Here, the matter

¹⁸ Constitutional Court of Romania, decision no. 650/25 October 2018, published in the Official Monitor of Romania, part I, no. 97/7 February 2019, § 584.

is not whether God created man or the latter just evolved from monkey, which are two conflicting theories that equally reject each other. This is about the social recognition of individual identity, faced with denial. On the one hand, somebody states his or her own identity; on the other hand, somebody denies somebody else's identity, while keeping his or her own safe. Gender identity recognition is a facet of equality, so that everybody can have a say about his or her own identity, while bluntly denying somebody else's identity is no more than a facet of discrimination. This ideological conflict is not to be dealt with the serenity which otherwise attends opposing opinions which do not involve denying the contenders' conception of themselves.

Therefore, if the criticised provision were phrased the other way round – that gender identity is to be mentioned during some class in schools, I believe it would have been constitutional, as it responded the already quoted aim of education provided by article 4 of the Law no. 1/2011, to be “in the spirit of dignity, tolerance and respect for fundamental human rights and freedoms”, the latter being a supreme value of the state (article 1 paragraph 3 of the Constitution). Teaching about gender equality may require a little more skill than teaching against racism, antisemitism or homophobia, may need a certain pedagogic contribution as to which is the proper age for introducing it to young people and which are the proper educational means to do that, but it is not any different in essence; it is still about teaching tolerance, equal respect and non-discrimination.

The Court did not follow this line of thinking. It found the criticised provision to be “almost anachronistic”, because it bluntly restricted access to education concerning “a notion which, by the multitude of legal, sociologic, psychologic meanings, may entail a variety of study and research areas” and which is “long time present within the social and legal landscape” (§ 86). Here, the Court recalled that the authors of the bill intended to forbid only “proselytism, meaning the acts of convincing young people to embrace an idea/theory”. In that case, “maybe there could have been made considerations in terms of the conditions to restrain rights and freedoms”. But “[h]iding/denying/repressing an opinion does not prompt its disappearance and neither can “protect” the individual from the allegedly detrimental effects the state would wish to prevent, as far as children and youth education is concerned” (§ 87).

To put it simple, the Court recognizes the right of pupils and students to be educated in relation to gender identity, since this is a serious concept which deserves to be studied. The Court fails to point out that gender equality, all the more so reflected in legislation, is an aspect of equality before the law which itself is a principle to be taught as such. The evocation of the initial bill is, in this context, troubling. The initiators intended to prohibit “proselytism on grounds of gender¹⁹, as defined by article 4 letter d³) of Law no. 202/2002 regarding the equality of chances and treatment between women and men²⁰ - version initially adopted by the Chamber first seized²¹. So, actually, teachers were meant to be prevented from endorsing, in the exercise of their job, an explicit provision of the law, which defines a facet of the constitutional principle of equality. And still, the Constitutional Court found that, if this version had been adopted, maybe it would have performed a check upon the legitimacy to limit the

¹⁹ This is an interesting case of reverse legal rhetoric. Instead of prohibiting discrimination on grounds of gender, as the law already provides, the initiators intended to prohibit „proselytism on grounds of gender”, using the same language, but reversing the sense. The term “proselytism” was obviously out of place, since the debate was not about adopting a doctrine which is totally optional, but about the shape and size of equality before the law. The words “on ground of gender” [*pe baza criteriului de gen* – in original], attached to “proselytism”, instead of “discrimination”, induce the idea that the prohibition of discrimination was only the manifestation of a creed, that is not to be exercised by dissenters, but only by “proselytes”. An independent analyst might however notice that the blunter wording of the prohibition eventually adopted by the Senate, replacing the insidious wording of the initial version, was more likely to fail in front of the Constitutional Court, as the reasoning of the its decision illustrates.

²⁰ Republished in the Official Monitor of Romania, part I, no. 326/5 June 2013. According to article 4 letter d³), gender is “the entirety of roles, behaviours, features and activities that society sees fit for women and, respectively, for men”.

²¹ Law regarding the amendment and addend of Law no. 1/2011 regarding national education – project no. PLX617/2019, adopted by the Chamber of Deputies, as Chamber first seized, <https://www.senat.ro/legis/PDF/2020/20L087FC.PDF>.

exercise of rights and freedoms – meaning that a certain limitation of the right to education might be taken into consideration, as some pupils and students would sustain a limitation into their alleged right to avoid education in the letter and spirit of equality before the law. Nevertheless, envisaging such a right is rather dubitable, since it falls outside the scope of education in a democratic society, which involves the recognition and valorisation of equality and of diversity in all its forms.

In the end of the decision, the Court stated that “Romanian legislation prohibits discrimination on grounds of sexual orientation, provides legislative solutions for situations of sex change, the distinction between “sex” and “gender” [being] connected, by article 20 of the Constitution, to the international legal framework”. In this context, the criticised provision “equates with the passing of legal solutions that mutually exclude, making a confuse and contradictory normative framework” (§ 99). This “conceptual contradiction of the legislator [...] cannot be accepted because it generates a lack of coherence, clarity and predictability of the legal norm, putting the subjects of the law in the position of not being able to adapt their conduct”. In this sense, the Court found a breach with the rule of law and the principle of abiding by the Constitution and laws (article 1 paragraphs 3 and 5 of the Constitution), as well as with the primacy of international provisions regarding fundamental human rights (article 20 paragraph 2 of the Constitution) (§ 100).

Beyond this, it should not be absconded that the conspicuous contradiction between the criticised provision – literally a denial of education related to the concept of “gender equality” – and the principle of equality, sustained by the whole legal framework providing for non-discrimination on grounds of gender, which the Court carefully reviewed in §§ 51-76 of its decision, is due to the breach of the principle of equality itself. The Court acknowledges that gender identity is provided by the national law and by international instruments regarding human rights, which hold primacy over national legal provisions, according to article 20 paragraph 2 of the Constitution, but allows for the interpretation that, in the same time, gender identity is established anywhere else but in the Constitution of Romania. Were the national and international legislation recognizing gender identity ever to be repealed, so that the contradiction just faded away, then it would seem unclear whether the Constitution opposed.

The principle of equality before the law, provided by article 16 paragraph 1 of the Constitution of Romania, in the context of the principle of pluralism, provided by article 8 paragraph 1, is nevertheless not hollow. It encompasses, beyond its wording, a whole democratic culture of human rights, in the shadow of the supreme values provided by article 1 paragraph 3, among which are human dignity, citizens’ rights and freedoms, free development of human personality and justice. Whether recognizing and teaching gender identity is meant to realize or, on the contrary, to violate any of these supreme values is not actually a genuine legal quarrel.

3.3 Manifestations of conscience in a democratic society

In order to conclude, one more clarification is needed. It may appear that, since gender identity is already recognized by national and international legislation, the prohibition of its dissemination would run against the conscience of typical members of a democratic society. That is, since gender identity recognition reflects democratic values, namely those of pluralism and equal respect for individual human rights, its exterior manifestation might be taken for an act of conscience. I believe it is not. It is still a manifestation of an ideology and therefore it has nothing to do with freedom of conscience.

Calling democratic values ideologic is not to be taken by democratic consciences as offending, nor by the antidemocratic as encouraging. Both perceptions would be utterly wrong. As already stated, democratic values are ideologic since they are neither products of revelation, nor of science. The fact that they are incorporated into law and law forms a science does not take away their ideologic nature, as the roots of law are always ideologic. Law is about enforcing a conception of justice that nature fails to produce itself. It is not the law that made up social values, but the other way round. There was a social need for law and a respected legal order, based upon already existing values, even before the law existed. Equality before the law stands within the law only because members of democratic societies value it in the form they do. Human rights, justice and human dignity spring from religious and philosophical doctrines whose proponents have passed the frontiers of their closed circles and engaged into a free political society. Values which are religious or philosophical in their origin join other values and so become political; or, to say the word again, ideological.

In order to turn into law, a religious or philosophical principle enters the political market, where it assumes an ideologic nature, as only in this form it may be negotiated to become a part of the social contract and thus be adopted by the whole society. The whole society, at least when it is democratic, never professes a certain religion or equivalent philosophic doctrine; people profess many of those. Although it rejects the sectarian value of a principle that has been presented, it may still adopt it in the light of its ideologic form. An entire society, as well as the state it is organized in, does not profess a religion or an equivalent philosophical doctrine. It only professes a contractual ideology; the fact that the latter may be a synthesis of religious and non-religious doctrines is irrelevant as far as its nature is concerned.

It is not the social value of an idea (whether it is democratically “good” or “bad”) that makes it an act of conscience. It is rather its nature. No matter if it springs from a religious or an equivalent philosophical doctrine, when the idea turns political, its nature is no more than ideologic. For instance, the commandment to help the needy may be religious or philosophical, but when it turns into principles of a state operated social security system, it becomes ideologic. Passed into law, the obligation to contribute to a public budget that serves also to this end is no longer a matter of free choice; people have to pay whether they believe in its purpose or not. When religious or equivalent philosophical commandments pass onto the political stage to attempt being translated into laws, they are no more than another political claims. They are protected by freedom of expression, but they are not manifestations of freedom of conscience.

I do not expect opposition to the idea that teachers are prohibited from expressing, within the exercise of their profession, ideas which are of an undisputed antidemocratic nature, like supporting the activity of suicide bombers who make political claims in order to establish a religious state, of those who commit violent attacks against crowds or individuals as a response to religious frustration or of those who work to establish a dictatorship. People’s conscience can produce all that. It is their freedom of thought. It is the way they may “view the world”. But nevertheless, in order to protect both public order and the rights and freedoms of other people, teachers are prevented to manifest such thoughts in class, even if they sincerely and intensively hold them. There is no conscientious objection admissible in this regard because all these are only political (therefore ideological) claims, situated outside the scope of freedom of conscience. It is only the exercise of freedom of expression that is limited here.

As the apology of antidemocratic ideas exceeds the ambit of freedom of conscience, so does the apology of democratic values, such as gender equality. There is no reason to force the scope of application of freedom of conscience, stuffing the endorsement of democratic values inside it. These are well protected under the freedom of expression and the other rights and freedoms related to political action, such as the right to association and the freedom of assembly. But, most of all, their nature is ideologic and has nothing to do with the manifestations of conscience. To state otherwise is to jam both democratic and antidemocratic manifestations into the scope of freedom of conscience and finally to erase any difference between that and freedom of expression, so that freedom of conscience is devoid of its substance.

4 CONCLUSION

I have argued that prohibiting the dissemination of an idea within education institutions is a case of breach of pupils’ and students’ freedom of thought, since the *forum internum* is indivisible, in the sense of article 29 paragraph 1 of the Constitution. At the interior level, there is no distinction between thoughts, according to their nature, so they (or, more exactly, the thought itself) are evenly protected.

However, at the exterior level, that of manifestations, a clear distinction must be drawn between religious or philosophical acts of conscience on the one hand and ideological manifestations on the other hand. While both are protected by freedom of expression, only the former are protected by freedom of conscience. Holding democratic values, as well as antidemocratic views, is protected by freedom of thought (which is a part of freedom of conscience), but their exterior manifestation exceeds the scope of this fundamental freedom. This is due to their ideologic nature, as they underlie or at least aim to shape the way society and public power are organized and function.

In the exercise of an ideology, since freedom of conscience is not applicable, there is no conscientious objection. This is true either if the stance taken is the expression of democratic values or it is the expression of contrary views.

The concept of gender identity serves well as a means to explain this distinction. It is connected to freedom of conscience as far as its interior dimension (freedom of thought) is concerned, as prohibiting the dissemination of this concept within the educational system amounts to indoctrination by omission. But this is only because thought is indivisible. This prohibition has however nothing to do with any manifestation of freedom of conscience. Instead, it breaches the freedom of expression, the right to education, academic autonomy, human dignity, as well as equality before the law.

A democratic state cannot be "neutral" as far as both democratic values and their contrary are concerned. It openly supports democratic values²² and is expected to refute views which are contrary. It promotes and enforces equal individual rights and freedoms and, to this purpose, it sanctions discrimination. This does not mean that the state is to recognize any alleged individual or collective identity. But gender identity recognition and its corollary, gender equality, are already recognized and protected by the law. As the Court stated in § 57, "the Constitution contains no distinction as to identify the belonging to the feminine (or masculine) sex turning to biological or some other kind of criteria. Article 16 correlated with article 4 of the fundamental Law enshrines formal equality, no matter of sex". This is a way of saying that the constitutional concept of "sex" might actually be read also as "gender". Even if the Court's reasoning did not eventually follow this reading of the Constitution when it found violations of several of its articles, as previously shown, but instead accepted to integrate both gender identity recognition and its denial in the sphere of a pluralism of opinions, I believe that gender equality can be found within the Constitution, either if "sex" is read as "gender", as the Court seems to imply, or if the general wording of the principle of equality before the law in article 16 paragraph 1 of the Constitution incorporates gender as any of the relevant facts of life that shall not be a ground for discrimination.

Bibliography:

BLACKBURN S.: *The Oxford Dictionary of Philosophy*. Third edition. Oxford: Oxford University Press, 2016. 531 pages. ISBN 978-0-19-873530-4.

DEACONU Ș.: *Drept constituțional*. Fourth edition. Bucharest: CH Beck, 2020, 266 pages. ISBN 978-606-18-1016-1.

DEACONU Ș.: *Instituții politice*. Third edition. Bucharest: CH Beck, 2017. 315 pages. ISBN 978-606-18-0720-8.

IONESCU C.: *Commentary of Article 29*, in IONESCU C. and DUMITRESCU C.-A. (coordinators), *Constituția României. Comentarii și explicații*. Bucharest: CH Beck: 2017. Pages 383-401. ISBN 978-606-18-0681-2.

MURARU I.: *Commentary of Article 29*, in MURARU I. and TĂNĂȘESCU E.-S. (coordinators): *Constituția României. Comentariu pe articole*. Second edition. Bucharest: CH Beck, 2019. Pages 249-256. ISBN 978-606-18-0847-2.

NEHUSHTAN Y.: *Intolerant Religion in a Tolerant-Liberal Democracy*. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2018. 203 pages. ISBN 978-1-50992-008-2 and 978-1-84946-605-9.

SAFTA M.: *Drept constituțional și instituții politice*. Vol. II. *Instituții politice*. Third edition. Bucharest: Hamangiu, 2020. 384 pages. ISBN 978-606-27-0675-3.

SELEJAN-GUȚAN B.: *Drept constituțional și instituții politice*. Volume 1, Fourth edition, Bucharest: Hamangiu, 2020. 306 pages. ISBN 978-606-27-1643-1.

STĂNESCU-SAS M.: *Impactul măsurilor de prevenție sanitară dispune în context pandemic asupra manifestării libertății conștiinței*, in DIMITRIU O. (editor), *Probleme și soluții legale privind criza COVID-19*. Bucharest: CH Beck, 2020. Pages 43-67. ISBN 978-606-18-1000-0.

SUDRE F. et al.: *Droit européen et international des droits de l'homme*. 14th edition. Paris: Presses Universitaires de France, 2019. 946 pages. ISBN 978-2-13-080791-9.

²² In this regard, it was shown that „the terms "Constitution" and "constitutionalism" refer to the enforcement of certain conducts, according to a certain selection of values intrinsic to a human community”. - DEACONU Ș.: *Drept constituțional*. Fourth edition. Bucharest: CH Beck, 2020, page 111.

Constitution of Romania, republished in the Official Monitor of Romania, part I, no. 758/29 October 2003.

Law no. 1/2011 regarding national education, published in the Official Monitor of Romania, part I, no. 18/10 January 2011.

Law no. 202/2002 regarding the equality of chances and treatment between women and men, republished in the Official Monitor of Romania, part I, no. 326/5 June 2013.

Government Ordinance no. 43/2003 regarding the achievement and administrative name change by individuals, published in the Official Monitor of Romania, part I, no. 68/2 February 2003.

Government Ordinance no. 137/2000 regarding the prevention and punishment of all forms of discrimination, republished in the Official Monitor of Romania, part I, no. 166/7 March 2014.

Constitutional Court of Romania, decision no. 907/16 December 2020, published in the Official Monitor of Romania, part I, no. 68/21 January 2021.

Constitutional Court of Romania, decision no. 650/25 October 2018, published in the Official Monitor of Romania, part I, no. 97/7 February 2019.

Constitutional Court of Romania, decision no. 485/6 May 2008, published in the Official Monitor of Romania, part I, no. 431/9 June 2008.

Law regarding the amendment and addend of Law no. 1/2011 regarding national education – project no. PLX617/2019, adopted by the Chamber of Deputies, as Chamber first seized, <https://www.senat.ro/legis/PDF/2020/20L087FC.PDF>.

Law regarding the amendment and addend of Law no. 1/2011 regarding national education – project no. L87/2020, adopted by the Senate, as decisional Chamber, <https://www.senat.ro/legis/PDF/2020/20L087LP.PDF>.

European Court of Human Rights, decision of 7 June 2016, Enver Aydemir v. Turkey (application no. 26012/11), <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-163456>;

European Court of Human Rights, judgment of 25 February 1982, Campbell and Cosans v. United Kingdom (applications no. 7511/76 and 7743/76), <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57455>.

European Commission of Human Rights, decision of 29 March 1993, F.P. v. Germany (application no. 19459/92), <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-1549>.

European Commission of Human Rights, report of 12 October 1978, Arrowsmith v. United Kingdom (application no. 7050/75), <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-104188>.

Contact information:

Mihail Stănescu-Sas, PhD Student
e-mail: stanescu-sas.mihail@drept.unibuc.ro
University of Bucharest, Faculty of Law
Address: bd. Mihail Kogălniceanu nr. 36-46
Postal code: 050107, Bucharest, 5th sector
Romania
Judge, Constanța Court of Appeal
Address: str. Traian nr. 35C
Postal code: 900743, Constanța
Romania
ORCID: 0000-0003-0037-4750

VÝKON VOLEBNÉHO PRÁVA V NÚDZOVOM STAVE

Daniel Takács

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta¹

Abstract: Despite the fact that a state of emergency can be declared only to the extent and for the time necessary, within its purpose, a situation may arise which will make it necessary to restrict the exercise of suffrage. On the one hand, the legislation provides a renewed extension of the state of emergency but no longer provides for options such as postponing elections or alternative methods of voting.

The aim of the article will be to find alternatives to regulate the exercise of the right to vote at a time when the conduct of elections would be complicated or even completely impossible precisely due to the situation on the basis of which the state of emergency was declared.

Abstrakt:

Napriek tomu, že núdzový stav môže byť vyhlásený len v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas, tak v rámci jeho účelu môže nastať situácia, kvôli ktorej bude potrebné obmedziť aj výkon volebného práva. Na jednej strane právna úprava počítá napríklad s opätovným predĺžovaním núdzového stavu, ale už nepredpokladá s možnosťami akými sú odklad volieb alebo alternatívne spôsoby hlasovania. Cieľom príspevku bude hľadanie alternatív, ako regulovať výkon volebného práva v čase kedy by konanie volieb bolo skomplikované alebo dokonca úplne znemožnené práve v dôsledku situácie, na základe ktorej bol núdzový stav vyhlásený.

Key words: Suffrage, State of Emergency, Election

Kľúčové slová: volebné právo, núdzový stav, voľby

1. ÚVOD

V živote štátu sa môžu vyskytnúť situácie, ktoré predstavujú vážne ohrozenie verejného záujmu. V týchto situáciách je dôležitou funkciou štátu zabezpečiť verejný poriadok, bezpečnosť alebo život a zdravie svojich obyvateľov, a to aj prostredníctvom obmedzenia niektorých základných práv a slobôd, ktorých ochranu sám štát garantuje v ústave. Na takéto prípady myslel aj ústavodarca, ktorý v článku 51 Ústavy SR vymedzil štyri krízové situácie – vojnu, vojnový stav, výnimočný stav a núdzový stav, počas ktorých je možné obmedziť niektoré práva a slobody za striktno určených pravidiel podľa blanketového ústavného zákona.

Situácia ohľadom pandémie, v súvislosti s ochorením Covid-19, spojená s opakovaným vyhlásením núdzového stavu, viedla aj k niektorým úpravám legislatívneho rámca ústavného zákona o bezpečnosti štátu práve z dôvodu aktuálnej potreby jeho modifikácie. Okrem konkrétnych nedostatkov pôvodnej právnej úpravy, epidemiologická situácia však odokryla aj ďalšie potencionálne problematické body, ktoré síce zhodou okolností nenastali, ale nastať predsa len mohli, resp. nastať

¹ Príspevok je čiastkovým výsledkom riešenia projektu „Zabezpečenie chodu ústavných orgánov Slovenskej republiky počas krízových situácií: aktuálne možnosti, limity a možné riešenia“, ktorý je financovaný Vedeckou grantovou agentúrou Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky a Slovenskej akadémie vied (projekt č. 1/0824/21).

ešte do budúcnosti môžu. Je len okolnosťou náhody, že od prvého vyhlásenia núdzového stavu (15. marca 2020) sa na Slovensku nekonali žiadne voľby, a práve z toho dôvodu ani neprebehli žiadne výraznejšie diskusie o potrebe odkladu volieb, prípadne iných reštrikcií v rámci volebného práva.

Ak sa pozrieme na aktuálnu právnu úpravu núdzového stavu, tak zistíme, že počas núdzového stavu právna úprava nepočíta s možnými reštrikciami výkonu volebného práva, ako napríklad možnosť nekonania sa, resp. odkladu volieb z dôvodu vážnej epidemiologickej situácie.

Status quo preto v žiadnom prípade nemôžeme hodnotiť ako vyhovujúci stav, lebo práve z povahy okolností, za ktorých je možné vyhlásiť núdzový stav, môže byť konanie volieb veľkým rizikom a ohrozením verejného záujmu. Hoci v teoretickej robine existujú určité *ad hoc* riešenia aj takýchto situácií, tak práve oblasť volebného práva si pre svoju citlivosť vyžaduje aj konkrétne ústavné mechanizmy, podľa ktorých by sme v prípade núdzového stavu mohli postupovať.

Práve z tohto dôvodu bude dôležité sa pozrieť aj na ďalšie možnosti nekonania sa volieb počas krízových situácií.

2. AKTUÁLNY PRÁVNÝ STAV

2.1. Možnosť nevyhlásenie volieb podľa ústavného zákona o bezpečnosti štátu

Nosná oblasť regulácie volebného práva v rámci Slovenskej republiky sa nachádza v zákonnej úprave, o viacerých dôležitých aspektoch sa však zmieňuje aj ústava. Dĺžka volebného obdobia volených orgánov však je predmetom ústavnej regulácie² rovnako aj ďalšie princípy týkajúce sa volieb, osobitne princíp periodicity, ktorý je explicitne vyjadrený v čl. 30 ods. 2 ústavy a podľa ktorého sa voľby musia konať v lehotách nepresahujúcich pravidelné volebné obdobia. Tento princíp je prakticky potvrdením kľúčového princípu demokratického a právneho štátu, ktorým je vláda na obmedzený čas.³

Voľby vyhlasuje predseda Národnej rady Slovenskej republiky, ktorý je viazaný týmito pravidlami. Ak by vznikla taká situácia, ktorá by si z nejakého dôvodu vyžadovala nekonanie sa volieb v ústavou určených pravidelných volebných obdobiach, tak by bolo potrebné aplikovať nejaké špeciálne ustanovenia so silou ústavy.

Ako sme už načrtli v úvode, tak ak vychádzame z aktuálne účinného právneho rámca, potom počas trvania núdzového stavu, môže nastať problém v situácii, ak je nutné nejakým vážnejším spôsobom zasiahnuť do výkonu volebného práva. Čiže v prípade takej situácie, ktorá by si vyžadovala vyhlásenie núdzového stavu, napr. z dôvodu vážneho ohrozenia verejného zdravia – šírenie nebezpečného vírusu, tak aj napriek tomu, že konanie volieb by mohlo predstavovať vážne ohrozenie bezpečia obyvateľov, tak právny poriadok SR nepredpokladá žiaden nástroj, ktorý by sa dal využiť napríklad na odklad volieb.

Za posledného vyše roka sme boli svedkami situácií, kedy výkon niektorých základných práv a slobôd môže prísť do stretu s inými dôležitými hodnotami verejného záujmu. S niektorými takýmito stretmi však ústavodarca počítal a v prípade vyhlásenia iných krízových situácií, konkrétne vojny alebo vojnového stavu, podľa ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stav a núdzového stavu v znení neskorších predpisov (ďalej len „ústavný zákon o bezpečnosti štátu“), je daná možnosť aj nekonania sa volieb, čím *de facto* môže nastať predĺženie volebného obdobia. Ústavný zákon v tomto prípade v rámci dvoch spomínaných krízových situácií dáva možnosť „*nevyhlásiť voľby do národnej rady, do orgánov samosprávy obcí a*

² Voľby do orgánov územných samospráv: čl. 69 ods. 2, 3, 5 a 6; voľby do Národnej rady SR: čl. 73 ods. 1; voľby prezidenta: čl. 101 ods. 2.

³ Pozri bližšie: DOMIN, M. Všeobecnosť volebného práva v Slovenskej republike a jej materiálne zabezpečenie. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019. s. 29.

do orgánov samosprávy vyšších územných celkov a voľbu prezidenta⁴ v pravidelných volebných obdobiach⁵

Z dikcie ustanovenia ústavného zákona o bezpečnosti štátu je zrejmé, že samotné nevyhlásenie volieb má za následok ich neuskutočnenie, a teda presunutie na iný termín.⁶

Ďalší postup je potom upravený v spoločných ustanoveniach v čl. 11 ods. 2 ústavného zákona o bezpečnosti štátu, podľa ktorého v prípade ak sa počas krízovej situácie nemôžu uskutočniť voľby v pravidelných volebných obdobiach, tak volebné obdobia daných volených orgánov sa predlžujú až do zloženia sľubu novozvolených zástupcov týchto orgánov. Voľby sa následne môžu konať najneskôr 6 mesiacov po skončení krízovej situácie.⁷ Zaujímavosťou v tomto prípade je, že jednotná úprava predlžovania volebného obdobia orgánov v spoločných ustanoveniach ústavného zákona o bezpečnosti štátu, okrem vojny a vojnového stavu explicitne spomína aj výnimočný stav. Takáto formulácia sa zdá byť do značnej miery nesystematická, lebo v osobitných ustanoveniach o výnimočnom stave sa možnosť nekonania sa volieb (v rámci taxatívneho výpočtu) nespomína a teda máme za to, že podľa aktuálne platného právneho stavu nie je možné aby sa voľby počas výnimočného stavu nekonali.

Ak sa však vrátite späť k prípadu možnosti nekonania sa volieb počas vojny alebo vojnového stavu, tak samotné pristúpenie k tomuto opatreniu nie je samozrejmou a jedná sa len o prostriedok *ultima ratio*, nakoľko vážnym spôsobom zasahuje do základných práv a ústavných princípov. Nevyhlásenie volieb v situácii, ktorá je nepochybne veľmi vážna, tak musí vychádzať z princípov subsidiarity a proporcionality, ktorými sa ústavný zákon o bezpečnosti štátu riadi. Voľby sa teda v čase týchto krízových situácií, ak je to nevyhnutné, nemusia konať v riadnych termínoch. Na druhej strane však platí, že by sa mali uskutočniť hneď, ako to situácia a okolnosti dovoľia.⁸

2.2. Možnosť odloženia doplňujúcich volieb

Špecifickým prípadom, ktorý počas pandémie nastal bolo nevyhlásenie doplňujúcich volieb do orgánov samospráv. Čiže napriek tomu, že od vypuknutia pandémie sme neboli svedkami žiadnych riadnych volieb, ešte predchádzajúci predseda Národnej rady Slovenskej republiky určil termín doplňujúcich volieb do samospráv niektorých obcí na deň 4. apríla 2020.⁹

Práve v tomto období sme boli len v úvode celej pandémie a z toho dôvodu predseda Národnej rady Slovenskej republiky vydal nové rozhodnutie, ktorým zmenil rozhodnutie predchádzajúceho predsedu a tým pádom určil nový termín doplňovacích volieb na 3. októbra 2020.¹⁰

⁴ Ústavný zákon o bezpečnosti štátu sa v tomto prípade nezmieňuje o voľbách do Európskeho parlamentu, čo je podľa všetkého logický dôsledok toho, že tieto voľby sa konajú na základe práva Európskej únie a prípadný vojenský konflikt, ktorý by znemožnil konanie volieb do EP na Slovensku by celkom iste ovplyvnil aj iné členské štáty Európskej únie. V takejto situácii by bola zrejme potrebná spoločná koordinácia naprieč všetkými členskými štátmi únie, teda by sa daná situácia riešila na nadnárodnej úrovni.

Rovnako nerieši ani prípad konania sa referenda, prípadne ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta. Tejto problematike sa však budeme venovať v rámci druhej kapitoly tohto príspevku.

⁵ Rovnako aj ustanovenia čl. 2 ods. 3 písm. n) a čl. 3 ods. 3 písm. n) zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov.

⁶ Pozri bližšie: DOMIN, M. Predlžovanie volebného obdobia v kontexte predĺženia volebného obdobia orgánov vyšších územných celkov. In *Justičná revue*. 2017, č. 2, s. 192 a nasl.

⁷ Článok 11 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.

⁸ DOMIN, M. Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva, komentár. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, s. 132.

⁹ Rozhodnutie predsedu NR SR č. 334/2019 Z. z. z 10. októbra 2019.

¹⁰ Rozhodnutie predsedu NR SR č. 57/2020 Z. z. z 25. 3. 2020.

V tomto prípade má predseda Národnej rady Slovenskej republiky omnoho voľnejšie ruky, keďže sa nejedná o predĺžovanie volebného obdobia orgánov územnej samosprávy. Kandidáti zvolení v doplňujúcich voľbách sa ujímajú mandátu len do skončenia riadneho volebného obdobia a tým pádom zostáva zachovaný aj princíp periodicity volieb. Hoci má takýto postup vplyv na výkon volebného práva, tak sa dá súhlasiť s tým, že v takejto miere je ten zásah primeraný v rámci situácie, v ktorej bol uskutočnený.¹¹

2.3. Ad hoc riešenia

Ak si to zhrnieme, tak ústavný poriadok Slovenskej republiky predpokladá jedinou možnosť na nevyhlásenie volieb v rámci pravidelných volebných období len prípade, ak bola prezidentom vypovedaná vojna alebo vyhlásený vojnový stav, a zároveň ak je skutočne nevyhnutné pristúpiť k takémuto riešeniu. Situácia, ktorej sme boli od prepuknutia pandémie v súvislosti s ochorením Covid-19, bola však potencionálnym právnym dôvodom len na vyhlásenie núdzového stavu, v rámci ktorého už k podobnému opatreniu štátne orgány pristúpiť nemôžu. Z toho dôvodu sa tak ako jediné alternatívne riešenie ponúka predĺžovanie volebného obdobia volených orgánov prostredníctvom novely ústavy alebo prijatím ústavného zákona na jedno použitie, tzv. *ad hoc* ústavného zákona, ktorými by sa prelomili ostatné ustanovenia ústavy, ktoré určujú dĺžku volebných období.

V hypotetickej rovine, ak by sa parlamentné voľby 2020 konali nie začiatkom marca, ale o pár týždňov neskôr, tak by náš ústavný systém celkom nepochybne čelil výzve, ako sa s touto situáciou vysporiadať a bolo by potrebné buď narychlo novelizovať ústavný zákon o bezpečnosti štátu alebo ústavným zákonom predĺžiť volebné obdobie, čo by v situácii v akej sme boli prinášalo veľa ďalších problémov. V tom období napríklad ešte nikto ani netušil ako sa bude celá situácia vyvíjať a koľko bude núdzový stav trvať, resp. či vôbec bude z epidemiologického hľadiska možné aby sa poslanci v Národnej rade zišli a hlasovali. Pamätáme si, že sa kvôli tejto situácii aj riešilo kedy bude vôbec ustanovujúca schôdza Národnej rady.

Ak sa teda pozrieme na riešenie tejto situácie z technického pohľadu, tak sa nám črtajú dve možnosti, s ktorými náš ústavný systém síce nepočíta, ale zároveň s nimi už má aj isté skúsenosti.

– Prvou možnosťou by bolo jednorazové predĺženie volebného obdobia konkrétneho voleného orgánu priamou novelou ústavy.

Takýmto spôsobom sa napríklad v roku 2017 ústavným zákonom č. 44/2017 Z. z. predĺžilo aktuálne (2021) volebné obdobie orgánov vyšších územných celkov, zo štvorročného na päťročné. Touto novelou sa technicky do prechodných a záverečných ustanovení Ústavy Slovenskej republiky pridal článok 154e, ako *lex specialis*, ktorým boli *ad hoc* prekonané všeobecné ustanovenia o dĺžke volebného obdobia orgánov samospráv.¹² Obdobným spôsobom by sa preto dalo postupovať aj v prípade iných dôvodov (napríklad v súvislosti so šírením nebezpečného vírusu), pre ktoré by bolo potrebné predĺžiť volebné obdobie, hoci celkom nepochybne by takéto rozhodnutie muselo sledovať konkrétny účel aby v neprimeranej miere nebol narušený princíp vlády na obmedzený čas.

– Okrem takéhoto postupu by sa k rovnakému cieľu dalo dospieť aj prijatím tzv. *ad hoc* ústavného zákona, ktorým by sa, rovnako ako v prvom prípade, prekonali ustanovenia určujúce dĺžku volebného obdobia. Na Slovensku je už relatívne zaužívaná prax v skracovaní volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky práve prostredníctvom takýchto ústavných zákonov na jedno

¹¹ Viac k tejto téme: DOMIN, M. Možno posunúť termín doplňovacích komunálnych volieb (napríklad z dôvodu pandémie)?, 30.3.2020, dostupné na: <https://comeniusblog.flaw.uniba.sk/2020/03/30/mozno-posunut-termin-doplnovacich-komunalnych-volieb-napriklad-z-dovodu-pandemie/>. [20.4.2021]

¹² Pozri bližšie: Dôvodová správa k ústavnému zákonu č. 44/2017 Z. z., ktorým sa dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.

použitie.¹³ Podľa rovnakej logiky sa tak dá postupovať aj pri predlžovaní volebného obdobia, hoci to podľa nášho názoru predstavuje vážnejší zásah do princípov, na ktorých je budovaná naša ústavnosť, a preto je dôležité aby aj takýto postup sledoval nejaký dôležitejší účel. Týmto spôsobom sa však už raz postupovalo v roku 1998, kedy sa ústavným zákonom č. 332/1998 Z. z. jednorazovo predĺžilo volebné obdobie orgánov samospráv obcí zvolených v roku 1994. Podľa dôvodovej správy k tomuto ústavnému zákonu bolo účelom predĺženia volebného obdobia orgánov samospráv obcí rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky, v ktorom ústavný súd konštatoval nesúlad niektorých ustanovení vtedy účinného volebného zákona¹⁴ s Ústavou SR. Keďže už prípravy na voľby prebehli a kandidáti už boli zaregistrovaní, tak v súvislosti s predmetným nálezom Ústredná volebná komisia prijala uznesenie, že ak by sa voľby uskutočnili už s zaregistrovanými kandidátmi bez dodatočnej úpravy napadnutých ustanovení, tak ich ústavnosť môže byť spochybnená. Na základe okolností sa vtedajšia vládna koalícia, disponujúca ústavnou väčšinou v parlamente rozhodla takýmto možným komplikáciám predísť a spôsobom prijatia *ad hoc* ústavného zákona predĺžiť volebné obdobie volených orgánov.¹⁵

Ústavný systém SR teda už má isté skúsenosti s takýmito *ad hoc* riešeniami, ale bez ohľadu na to, že voči podobným praktikám sa doktrína ústavného práva stavia pomerne kriticky, tak takýto postup som sebou prináša aj viaceré problémy.¹⁶ Najzávažnejším problémom je ten fakt, že na prijatie ústavného zákona je potrebná kvalifikovaná väčšina, a aj napriek relatívne slabej rigidnosti našej ústavy na dosiahnutie ústavnej väčšiny potrebujete širokú zhodu v Národnej rade, kde bude už z princípu do týchto procesov vstupovať politika, čo v prípadoch kedy je potrebná rýchla akcia bude s veľkou pravdepodobnosťou na škodu celej veci. Ďalším problémom je to, že keď sa aj bude predlžovať volebné obdobie nejakého orgánu, tak ako aj v prípade pandémie v súvislosti s ochorením Covid-19 sme nevedeli ako dlho tu bude tento problém trvať. A keď sa zhodneme na tom, že ak sa má predlžovať volebné obdobie vždy len na nevyhnutne dlhý čas, pričom dopredu nevieme predpovedať vývoj, tak sa opäť dostávame na tenký ľad.¹⁷

Dovolíme si však konštatovať, že všetky problémy, ktoré sa spájajú s prijímaním *ad hoc* ústavných riešení zaostávajú, za dôvodmi pre ktoré je potrebné vyhlásiť núdzový stav, obzvlášť ak samotné konanie volieb by mohlo ohroziť verejný záujem, napr. ochranu zdravia. Absencia právnej úpravy nám práve počas pandémie Covid-19 ukázala aké nedostatky náš ústavný systém má aj v tejto konkrétnej oblasti. Aj z tohto dôvodu sa žiada nájsť nejaké systémové riešenie, ako postupovať v prípadoch, kedy je z pohľadu verejného záujmu nevyhnutné aby sa voľby nekonali v lehotách nepresahujúcich stanovené volebné obdobia a tým pádom predísť potencionálnym problémom práve v súvislosti s výkonom volebného práva aj v čase núdzového stavu.

¹³ Rok 1994 - Ústavný zákon č. 70/1994 Z. z.; rok 2006 – ústavný zákon č. 82/2006 Z. z.; rok 2012 – ústavný zákon č. 330/2001 Z. z.

¹⁴ Zákon č. 346/1990Zb. o voľbách do orgánov samospráv.

¹⁵ Pozri bližšie: Dôvodová správa k ústavnému zákonu č. 332/1998 Z. z., dostupná na: https://www.nrsr.sk/dl/Browser/DsDocumentVariant?documentVariantId=30684&fileName=tlac_002_6.pdf&ext=pdf. [18.5.2021]

¹⁶ Pozri napr.: BALOG, B. Ústavné zákony v právnom poriadku Slovenskej republiky. Justičná revue, 2007, č. 12, s. 1583; OROSZ, L. Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy). Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika 2009, s. 335; Pozri tiež: DRGONEC, J. Ústavné právo hmotné, 1. vydanie. Bratislava: C.H.Beck, 2018, s. 16 – 17.

¹⁷ Vedeli by sme si v tomto smere predstaviť dva postupy. Buď by sa volebné obdobie predĺžilo len o krátky čas a potom v prípade potreby by sa opätovne predlžovalo, čo by malo negatívne dôsledky z viacerých uhlov pohľadov. Alebo by sa volebné obdobie predĺžilo o dlhší časový úsek, čo tiež nie je ideálne riešenie.

3. MOŽNOSTI ODKLADU VOLIEB – riešenia *de lege ferenda*?

3.1. Rozšírenie možností nevyhlásenia volieb na všetky krízové situácie alebo nový inštitút odkladu volieb?

Ak by sme sa opäť opakovali, tak možnosť nekonania sa volieb ústavný poriadok SR predpokladá len v prípade trvania krízovej situácie vyhlásenej z dôvodu napadnutia Slovenskej republiky cudzou mocou, tj. vojna alebo vojnový stav, a teda v prípadoch, kedy je možné vyhlásenie inej krízovej situácie – výnimočného a núdzového stavu je potrebné nastaviť taký ústavný rámec, ktorý by umožňoval za určitých podmienok obmedziť výkon volebného práva z pohľadu (ne)konania sa volieb.

Je nepochybné, že štát by mal vedieť reagovať na situácie, ktoré nie sú predpokladané, ale zároveň ani vylúčené, a z toho dôvodu by ústavný systém mal disponovať istými univerzálnymi postupmi, ktoré by bolo možné v týchto nepredpokladaných situáciách aplikovať – medzi takéto celkom určite patrí aj možnosť nekonania sa volieb v pravidelných volebných obdobiach a nie len stále sa spoliehať na *ad hoc* riešenia.

Oblasť volebného práva je však veľmi citlivá a jeho kvalita predstavuje aj určitý „barometer“ úrovne demokracie v štáte. Napriek tomu, že nepochybne môžu nastať situácie, že z pohľadu verejného záujmu je potrebné výkon volebného práva obmedziť, štát by mal však k tomu pristupovať vždy zdržanlivo a ideálne podľa vopred nastavených procesov. V tomto smere aj Benátskej komisia upozorňuje, že: – „(u)sporiadanie volieb v mimoriadnych (núdzových) situáciách môže byť problematické z hľadiska výkonu slobodného volebného práva, a to najmä so zreteľom na slobodu voličov vytvárať si názor, rovnako ako pokiaľ ide o dodržiavanie ľudských práv počas volebného procesu – najmä počas kampaní. Dodržiavanie všeobecného volebného práva môže byť otáznou aj v prípade, keď voliči nemôžu voliť z bezpečnostných dôvodov.“¹⁸

Možnosť odloženia volieb počas krízových situácií je v plnej kompetencii jednotlivých štátov, či si takéto mechanizmy upravujú vo svojom ústavnom poriadku. V rámci členských štátov Európskej únie, možnosť nekonania sa volieb – predĺženie volebného obdobia počas núdzového stavu majú napr. Španielsko, Maďarsko, Chorvátsko, Taliansko, Nemecko, Grécko, Holandsko, Poľsko, Litva alebo Slovinsko.¹⁹

V našich podmienkach by sa dalo napríklad postupovať nasledovnými dvoma spôsobmi:

AD1) Rozšírenie taxatívneho výpočtu opatrení pri núdzovom (aj výnimočnom) stave o možnosť nekonania sa volieb

Ako jedno z možných riešení ten pomyselnej „diery“ v ústavnom poriadku SR je možnosť novelizácie ústavného zákona o bezpečnosti štátu spôsobom, že by sa možnosť „v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas“ obmedziť výkon volebného práva prostredníctvom možnosti nevyhlásenia volieb rozšírila aj na ostatné krízové situácie.

Technicky by sa (v prípade núdzového stavu) medzi taxatívny výpočet možných obmedzení základných práv a slobôd v čl. 5 ods. 3 ústavného zákona o bezpečnosti štátu pridala možnosť: „nevyhlásiť voľby do národnej rady, do orgánov samosprávy obcí a do orgánov samosprávy vyšších územných celkov a voľbu prezidenta v pravidelných volebných obdobiach.“²⁰ Následný postup uskutočnenia sa „odložených“ volieb by spadal pod spoločné ustanovenia na základe čl. 11 ods. 1, ktorý sme popisovali už v texte vyššie. V zásade ťažisko rozhodnutia o nekonaní sa volieb by bolo na predsedovi Národnej rady SR, ktorý má v kompetencii právomoc vyhlásenia volieb, a rovnako by predseda Národnej rady SR svojim rozhodnutím vyhlásil konanie „odložených“ volieb.

Dá sa povedať, že v tomto smere má predseda Národnej rady SR pomerne širokú mieru úvahy, ktorú však limitujú dva faktory:

¹⁸ BENÁTSKA KOMISIA, O opatreniach prijatých v členských štátoch Európskej únie v dôsledku krízy Covid – 19, stanovisko č. 995/2020, CDL(2020)018, 8. október 2020. §102.

¹⁹ Tamtiež, §110.

²⁰ Jednalo by sa o totožnú dikciu s čl. 2 ods. 3 písm. n) a čl. 3 ods. 3 písm. n) ústavného zákona o bezpečnosti štátu.

- mal by postupovať v súlade s princípmi primeranosti a subsidiarity a voľby vyhlásiť, čo v najkratšom možnom čase v závislosti od situácie;
- ústavný zákon o bezpečnosti štátu mu dáva lehotu 6 mesiacov od skončenia krízovej situácie, dokedy sa majú ujať funkcie už novozvolení poslanci, starostovia, predsedovia VÚC a prezident.²¹

Z formulácie ústavného zákona sa ešte môžeme stáť pred jednou dilemou, ktorou je samotný pojem „nevyhlásenie volieb“.²² Z technického hľadiska tak nie je úplne zrejmé, či je možné nevyhlásenie volieb stotožňovať s ich nekonaním, resp. či je možné nekonanie len takých volieb, ktoré ešte neboli vyhlásené predsedom Národnej rady SR. Na túto dilemu ponúka odpoveď Marek Domin, podľa ktorého: – „Berúc do úvahy účel ústavného zákona o bezpečnosti štátu, ktorý spočíva v umožnení prijatí nevyhnutných opatrení na zaistenie obrany a bezpečnosti štátu a na ochranu ďalších dôležitých hodnôt ako je život, zdravie či majetok, možno nepochybné dospieť k záveru, že s nevyhlásením volieb je nerozlučne spojené aj ich nekonanie. Povedané inými slovami, pokiaľ dôvody pre ktoré bola vypovedaná vojna alebo vyhlásený vojnový stav trvajú, je možné aby boli voľby nie len nevyhlásené ale aby sa aj nekonali.“²³ Z technického hľadiska potom zostáva otázka, ako vyriešiť situáciu, keď už sú voľby vyhlásené, ale je potrebný ich odklad.

Zastávame ten názor, že táto situácia by sa dala riešiť rovnakým spôsobom ako keď predseda Národnej rady odložil doplňujúce voľby do orgánov samospráv, vydaním nového rozhodnutia, ktoré by derogovalo pôvodné rozhodnutie predsedu NR SR o vyhlásení volieb.

AD2) Vytvorenie samostatného mechanizmu nekonania sa volieb

Je nepochybné, že taký vážny zásah do demokracie, akým je nekonanie sa volieb v pravidelných volebných obdobiach, si okrem naozaj špeciálnej situácie (kedy je potrebné k takémuto kroku pristúpiť) z pravidla vyžaduje aj špeciálne procesné postupy. V demokratickom a právnom štáte je žiaduce aby pri takýchto vážnych zásahoch do základných práv a slobôd bolo možné orgány, ktoré o tom rozhodujú kontrolovať, resp. aby také rozhodnutia prešli procesom systému brzd a protiváh.

Zatiaľ, čo vo vyššie spomenutom riešení, tá miera úvahy, či sa počas trvania krízovej situácie pristúpi k nevyhláseniu volieb, stojí na predsedovi Národnej rady (ktorý je spravidla tiež hráčom v politickom súboji), tak v demokratickom a právnom štáte by sa žiadalo aby na takomto závažnom rozhodnutí participovali viaceré zložky moci v štáte, a to aj napriek trvaniu krízovej situácie, kde sa vyžaduje vyššia miera akcieschopnosti exekutívy.

Tých možných riešení by však bolo viacero a zámerom tohto príspevku nie je konkrétny legislatívny návrh, ale skôr načrtnutie základných východísk, o ktoré by sa mohol ústavodarca opierať pri zaplätavaní tejto podľa nás ústavnej medzery.

V prvom rade by o odklade volieb mal rozhodovať nejaký kolektívny orgán.²⁴ Pričom ten postup by mohol byť do istej miery podobný, ako v prípade predĺženia núdzového stavu podľa čl. 5 ods. 2 ústavného zákona o bezpečnosti štátu, s prihliadnutím však na špecifiká dvoch nie totožných situácií.

Vieme si predstaviť, že o nekonaní volieb by sa na prvom stupni uzniesla vláda, ktorá by aj určila s prihliadnutím na aktuálnu situáciu nový termín odložených volieb. S týmto postupom by však ešte musela vysloviť súhlas aj Národná rada, ktorá by však o tomto mala rozhodnúť čo v najkratšom čase.

²¹ Pozri bližšie: Článok 11 ods. 2 ústavného zákona o bezpečnosti štátu.

²² Táto dilema je však relevantná aj v prípade aktuálne platného právneho stavu.

²³ DOMIN, M. Voľby v čase pandémie (ústavnoprávny pohľad). Dostupné na: <https://comeniusblog.flaw.uniba.sk/2020/03/18/voľby-v-case-pandemie-ustavnopravny-pohľad/>. [25.5.2021]

²⁴ Porov.: BENÁTSKA KOMISIA, O opatreniach prijatých v členských štátoch Európskej únie v dôsledku krízy Covid – 19, stanovisko č. 995/2020, CDL(2020)018, 8.október 2020. §122.

Následne by bolo žiadúce aby aj ústavný súd mal možnosť na návrh aktívne legitimovaných subjektov posúdiť, či takýto odklad volieb je naozaj primeraný nevyhnutný v závislosti od danej situácie. Čím by sa vytvoril pomerne solídny systém kontrolných mechanizmov.

Takýto mechanizmus predlžovania volebných období si na jednej strane vyžaduje aj komplikovaný procesný postup, ale na druhej strane však pri tak závažnom (a verne výnimočnom) opatrení, ktorým je odklad volieb, je potrebné aby o tom rozhodovali naozaj viaceré zložky moci. Vďaka kontrolným mechanizmom, ktoré by bolo či už potrebné alebo len možné v takejto situácii aplikovať, by sa ústavný systém vedel pomerne efektívne chrániť pred možnými pokusmi o zneužitie, resp. de-legitimovanie si moci.

Materiálna stránka odkladu volieb (- AD1 aj AD2)

V tejto súvislosti si treba v prvom rade uvedomiť, že ústavný poriadok Slovenskej republiky stojí na dôležitých princípoch, ktoré sa vo významnej miere vzťahujú práve na výkon volebného práva. A aj napriek tomu, že práve stav spojený s krízovou situáciou by poskytoval predpoklad na obmedzenie volebného práva v rámci verejného záujmu, tak aj k takémuto opatreniu je potrebné pristupovať v súlade s princípmi subsidiarity a primeranosti. Preto k odkladu volieb, ako aj k ostatným opatreniam v rámci krízových situácií, je možné pristupovať len ako k riešeniu *ultima ratio*. Rovnako dôležité je aby aj samotná krízová situácia, v rámci ktorej dôjde k obmedzeniu volebného práva, bola vyhlásená v súlade s ústavou.²⁵ Týmto by sa tak, rovnako ako aj v prípade akýchkoľvek iných obmedzení základných práv a slobôd, mali riadiť všetky štátne orgány pri prijímaní závažných rozhodnutí počas krízových situácií.

3.2. Núdzový stav len na konkrétnom území

Núdzový stav môže byť vyhlásený len na postihnutom alebo bezprostredne ohrozenom území republiky.²⁶ Z podstaty veci dôvody na vyhlásenie núdzového stavu sa nemusia (hoci môžu) týkať celého územia. Či už sú to nejaké lokálne epidémie, živelné pohromy alebo lokálne havárie. V prípade, ak by sa núdzový stav týkal len určitého územia je dôležité tiež sledovať okolnosti, či by bolo naozaj nevyhnutné nekonanie volieb.

V tomto prípade je potrebné rozlišovať charakter aj jednotlivých volieb. Je pomerne jednoduché si predstaviť, že voľby do orgánov samospráv na postihnutom území by sa dali zabezpečiť aj v iný termín ako v zvyšných častiach štátu. V tomto prípade by k predĺženiu volebného obdobia daných orgánov došlo na základe možnosti vyplývajúcej z vyhlásenia núdzového stavu.

Problematickým by však bolo nekonanie alebo odklad celoštátnych volieb na špecifickom postihnutom území. Samotný charakter volieb, či už prezidenta alebo volieb do Národnej rady SR moc nedáva priestor pre takéto riešenie, lebo by dochádzalo k pomerne širokému obmedzeniu princípu všeobecnosti volebného práva.

Samozrejme prístupenie k takémuto kroku je naozaj až poslednou možnosťou a vždy je možné zabezpečiť veľa iných záležitostí, na základe ktorých by sa napokon mohli voľby konať aj na špecifickom postihnutom území, v rámci ktorého bol vyhlásený núdzový stav. Medzi takéto opatrenia by mohli byť napríklad provizórne hlasovacie miestnosti, prípadne iné opatrenia vďaka ktorým by nemuseli byť voľby na danom území odložené. Samozrejme by to záležalo nie len od vážnosti situácie, ale aj od veľkosti postihnutého územia.

Z toho dôvodu je otázne, či by nebolo dobré nastaviť mechanizmus odloženia celoštátnych volieb aj v prípade nemožnosti ich konania len na určitom postihnutom území.

²⁵ POZRI BLIŽŠIE: DRGONEC, J. ÚSTAVA SLOVENSKEJ REPUBLIKY. TEÓRIA A PRAX. 2. PREPRACOVANÉ A DOPLNENÉ VYDANIE. BRATISLAVA: C. H. BECK, 2019, S. 406.

²⁶ Čl. 5 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti štátu.

3.3. Referendum a ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta?

Jednou z nezodpovedaných otázok je aj ako postupovať v prípade už vyhláseného referenda (prípadne ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta). Ani aktuálne účinné znenie ústavného zákona o bezpečnosti štátu, v čase vojny alebo vojnového stavu nepočíta s odkladom už vyhláseného referenda. Svojou podstatou však referendum predstavuje istú formu volieb, čo sa týka nie len spôsobu výkonu, ale rovnako aj možných rizík spojených s prípadným trvaním krízovej situácie. Rovnako aj Benátska komisia odporúča, že núdzového stavu: – „(r)efereⁿdá by sa mali v zásade odložiť, najmä ak sú iniciované orgánmi štátnej moci, scieľom zabezpečiť, aby sa kampaň uskutočňovala podľa bežných pravidiel v súlade s medzinárodnými normami. Ak ich však iniciuje časť voličov, núdzová situácia by nemala slúžiť na ich odloženie sine die.“²⁷

V tomto prípade by preto bolo logické aby sa rovnaké pravidlá, ako v prípade odkladu volieb aplikovali aj na referendum a ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta.

V tomto smere síce nejde o predlžovanie volebného obdobia volených orgánov, ale o dodržanie ústavou určených lehôt v rámci pomerne komplikovaných ústavných procesov.²⁸

Referendum a ľudové hlasovanie by sa teda mali zahnúť medzi ostatné druhy volieb pri vytváraní ústavou predpokladaného legislatívneho rámca v rámci možností ich odkladu počas trvania niektorých z krízových situácií.

4. ZÁVER

Napriek tomu, že aj podľa aktuálnej ústavnej úpravy by sa dali nájsť niektoré *ad hoc* možnosti, ako sa vysporiadať so situáciou, kedy je počas núdzového stavu potrebné odložiť voľby a tým pádom predĺžiť volebné obdobie volených orgánov, tak neexistuje žiaden taký mechanizmus, ktorý by náš ústavný systém predpokladal. Asi najväčším problémom je komplikovanosť popisovaných *ad hoc* riešení, ich kontroverznosť z pohľadu ústavnoprávnej doktríny, a v neposlednom rade pomerne široký priestor pre politikárčenie. Z tohto dôvodu je na ťahu práve ústavodarca, aby nastavil konkrétny mechanizmus možnosti nekonania sa volieb v pravidelných volebných obdobiach. Vďaka tomu by náš ústavný systém tento postup predpokladal, a dal by sa univerzálne využiť pri všetkých krízových situáciách, bez ohľadu na dôvod ich trvania.

Takýto zásah do oblasti volebného práva so sebou celkom prirodzene prináša viaceré výzvy pre princíp demokratického štátu, preto aj upozorňujeme, že ústavodarcom zvolený mechanizmus by mal byť na jednej strane dostatočne pružný, aby v danom čase vládnuca výkonná zložka štátu vedela takéto opatrenie prijať a efektívne zasiahnuť. Na druhej strane však takýto postup musí byť sprevádzaný aj konkrétnymi a účinnými kontrolnými mechanizmami, aby z toho nevznikla neobmedzená vláda tej vládnej garnitúry, ktorá je v tom momente pri kormidle.

²⁷ BENÁTSKA KOMISIA, O opatreniach prijatých v členských štátoch Európskej únie v dôsledku krízy Covid – 19, stanovisko č. 995/2020, CDL(2020)018, 8. október 2020. §115.

²⁸ Pozri bližšie: Články 95, 96, 97 a čl. 106 Ústavy SR.

Použitá literatúra:

BALOG, B. Ústavné zákony v právnom poriadku Slovenskej republiky. Justičná revue, 2007.

BENÁTSKA KOMISIA, O opatreniach prijatých v členských štátoch Európskej únie v dôsledku krízy Covid – 19, stanovisko č. 995/2020,CDL(2020)018, 8.október 2020. §122.

DOMIN, M. Možno posunúť termín doplňovacích komunálnych volieb (napríklad z dôvodu pandémie)?, 30.3.2020, dostupné na: <https://comeniusblog.flaw.uniba.sk/2020/03/30/mozno-posunut-termin-doplnovacich-komunalnych-volieb-napriklad-z-dovodu-pandemie/>.

DOMIN, M. Predlžovanie volebného obdobia v kontexte predĺženia volebného obdobia orgánov vyšších územných celkov. In *Justičná revue*. 2017, č. 2.

DOMIN, M. Voľby v čase pandémie (ústavnoprávny pohľad), 18.3.2020. Dostupné na: <https://comeniusblog.flaw.uniba.sk/2020/03/18/volby-v-case-pandemie-ustavnopravny-pohlad/>.

DOMIN, M. Všeobecnosť volebného práva v Slovenskej republike a jej materiálne zabezpečenie. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, ISBN 978-80-8168-911-6.

DOMIN, M. Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva, komentár. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, ISBN 978-80-8168-770-9.

DRGONEC, J. Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. 2. prepracované a doplnené vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019, ISBN:978-80-8960-374-9.

DRGONEC, J.: Ústavné právo hmotné, 1. vydanie. Bratislava: C.H.Beck, 2018, **ISBN:** 978-80-89603-57-2.

OROSZ, L. Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy). Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika 2009, ISBN 978-80-7097-777-4.

Kontaktné údaje:

Mgr. Daniel Takács
daniel.takacs@flaw.uniba.sk
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
Športová 9
903 01 Senec
Slovenská republika

SLOVENSKÝ ÚSTAVNÝ SYSTÉM POD TLAKOM KORONY¹

Lívia Trellová

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstract: In the article, the author reflects on the differences in the procedures of the highest constitutional bodies at the time of the first and second "waves" of the coronavirus. The aim of the paper is to evaluate the activities of these bodies in 2020 and its change, or development in 2021. It is primarily a reflection on whether the Slovak constitutional system was well prepared for such exceptional situations, respectively whether this pandemic has improved the system or vice versa.

Abstrakt: Autorka sa v príspevku zamýšľa nad odlišnosťou postupov najvyšších ústavných orgánov v čase prvej a druhej "vlny" korony. Cieľom príspevku je zhodnotiť činnosť týchto orgánov v roku 2020 a jej zmenu, či vývoj v roku 2021. Ide predovšetkým o ústavnoprávne zamyslenie, či bol slovenský ústavný systém dobre pripravený na takéto výnimočné situácie, resp. či táto pandémia priniesla skvalitnenie systému, alebo skôr naopak.

Key words: parliament, government, Constitutional Court of the SR, state of emergency

Kľúčové slová: parlament, vláda, ústavný súd SR, núdzový stav

1 ÚVOD

Keď v decembri 2019 svetové médiá informovali o veľkom a extrémne rýchlo šírení infekčného ochorenia postihujúce najmä ľudské pľúca v provincii Wuhan v Čínskej ľudovej republike, ešte nikto netušil, že toto ochorenie označované spočiatku ako korona (Covid -19) nadobudne rozmer celosvetovej pandémie. Dôkazom neočakávane rýchleho rozšírenia ochorenia Covid-19 bolo vyhlásenie pandémie zo strany Svetovej zdravotníckej organizácie dňa 30. januára 2020. Týmto vyhlásením sa potvrdilo, že ochorenie sa rozšírilo do všetkých kútov sveta. Medzičasom vírus niekoľkokrát zmutoval a opätovne štáty postihla druhá či tretia "vlna" pandémie. Liečba a zastavenie šírenia vírusu bola a stále je veľkou medicínskou výzvou, avšak veľkej skúške boli podrobené aj jednotlivé právne poriadky štátov postihnutých pandemiou. Závažne boli ochorením postihnuté krajiny na európskom kontinente, či americkom kontinente. Táto pandémia priniesla do európskych krajín, osobitne do členských štátov Európskej únie, množstvo nových situácií, ktoré spôsobili neočakávané inštitucionálne a legislatívne výzvy. Vnútroštátne vlády a orgány boli nútené prijímať prísne opatrenia, ktoré v konečnom dôsledku veľmi výrazne zasiahli do základných ľudských práv a slobôd. Takýto striktný typ zásahov zo strany štátov do ľudských práv jednotlivca tu nebol od čias druhej svetovej vojny.

Slovenská republika patrí medzi krajiny, ktoré už pred pandemiou vo svojom ústavnom systéme mali teoreticky inkorporované základné mechanizmy umožňujúce riešiť výnimočné a núdzové situácie v štáte. V rámci nich boli ústavnoprávne upravené základné schémy riešení a postupov pre takéto situácie v štáte, vrátane spôsobov ako riešiť zverenie osobitných právomocí konkrétnym inštitúciám. Ústavný poriadok Slovenskej republiky pomerne všeobecne vytvoril schémy riešení týchto výnimočných situácií, pričom je nutné pochopiť, že v tomto smere nám tu pochopiteľne pre krátkosť samostatnej existencie štátu chýbala historická skúsenosť ako aj inštitucionálna tradícia, ktorá by bola mala na to výraznejší praktický dosah. Výkon verejných právomocí v klasickom režime fungovania štátu a v núdzovom režime fungovania štátu, kde je štát pod tlakom pandemickej hrozby,

¹ Príspevok bol vypracovaný v rámci projektu VEGA 1/0757/20 Prostriedky priamej demokracie v podmienkach inteligentných miest a obcí

sú diametrálne odlišné. V rámci tohto príspevku sa chceme zamyslieť nad niekoľkými skutočnosťami, ktoré tu pod vplyvom korony akoby viac zvýraznili skutočnú nepripravenosť štátu na niečo také ako je pandémia. Nedá sa tak vyhnúť zamysleniu sa nad otázkou výkonu verejných, či konkrétne aj ústavnoprávnych právomocí, v zmysle opatrení, ktoré boli štátom prijaté, ich rozsahom, ale tiež ich legitimitou, či ďalšou nadväzujúcou otázkou ich trvania a miery, či stupňa intenzity. V príspevku sa tak pozrieme na inštitucionálne a legislatívne reakcie prijaté na základe ústavného rámca pre riešenie vzniknutej mimoriadnej situácie v štáte, tiež z pohľadu legitimizácie mimoriadnej legislatívy, či osobitných opatrení. Neopomenieme ani akým spôsobom reagovala na vzniknuté situácie Národná rada SR, aký je rozsah parlamentného dohľadu nad týmito opatreniami.

2 PRÁVNY ŠTÁT A MIMORIADNE SITUÁCIE V ŠTÁTE

Väčšina demokratických štátov sa príchodom korony dostala do osobitej situácie, kedy štátna moc prijala a naďalej prijíma rôzne opatrenia, ktoré by sa za normálneho chodu štátu javili na prvý pohľad ako ústavnoprávne problematické. Slovenská republika nie je výnimka. V krajine už viac ako jeden kalendárny rok zažívame rôzne obdoby reštrikcií či „lock-downu“, kedy je ustanovený zákaz vychádzania, zákaz zhromažďovania, nariadená štátna karanténa, či iná jej obdoba, zásadným spôsobom obmedzené cestovanie, či zákaz návštevy kostola, omše a iné.

V čase všeobecného ohrozenia ľudského života a zdravia, ktorý vytvoril mimoriadny stav v štátoch, sa viac ako kedykoľvek predtým otvorila otázka zraniteľnosti „ostatných v štáte“, kedy sa tak len všeobecne odhaľuje krehkosť diskurzu o právach. Táto situácia navodila taký stav v štáte, kedy sa na jednej strane v rámci prvej vlny pandémie zdôraznil akcent na územnú zvrchovanosť štátov a ich suverenitu ako aj ich možnosť určovať pravidlá na svojom území (najviac to bolo vidieť na zatváraní štátnych hraníc, a s tým spojeným zákazom vstupu na územie štátu pre cudzích štátnych príslušníkov). Na strane druhej v rámci mierneho útlmu ochorenia v lete 2020 nastal opačný stav, kedy z podnetu inštitúcií Európskej únie bolo citeľné volanie po tom, aby naopak z pohľadu jednotlivých členských štátov zmizli rozdiely medzi prejavmi teritoriálnej suverenity štátu vo vzťahu ku kategorickým reštrikciám ľudských práv a slobôd. Aby sa nerobili rozdiely medzi občanmi štátu a občanmi EÚ, aby sa „netrestali“ občania EÚ v zmysle nezmyselného obmedzovania ich základných práv a slobôd vyplývajúcich z členstva v Európskej únii. Právny štát a požiadavka legitímneho výkonu verejnej moci by mala byť rešpektovaná aj v čase mimoriadnej situácie v štáte. Európska komisia vydala koncom septembra 2020 výročnú správu o právnom štáte (tzv. Rule of Law) v krajinách Európskej únie, kde konštatovali v kontexte celosvetovej pandémie, že v oblasti núdzových opatrení sú núdzové režimy a núdzové opatrenia, ktoré môžu narušiť systém bŕzd a protiváh.² Komisia zdôraznila, že reakcie na krízu musia rešpektovať základné princípy a hodnoty stanovené v zmluvách. Musia sa navyše obmedziť na to, čo je nevyhnutné a primerané, časovo obmedzené a podliehať dohľadu národných parlamentov a súdov.

Jednotlivé štáty svojimi postupmi a opatreniami vytvorili priestor pre celospoločenskú diskusiu, ba až konfrontáciu, v tom zmysle, že „mimoriadne“ opatrenia prijaté vo výnimočnom režime fungovania štátu by sa postupom času, postupom trvania pandémie mali akoby dostať na úroveň a mali by byť vnímané pomaly ako „bežné, normálne“ opatrenia.

3 SLOVENSKÁ ÚSTAVNOPRÁVNA REAKCIA NA PANDÉMIU A JEJ PODOBY

V poslednom roku sme v Slovenskej republike dostali príležitosť odpovedať na otázku, či sa naša ústavná demokracia dokáže sama ochrániť v prípade, že je konfrontovaná s mimoriadnym stavom, ktorý má potenciál vážne ohroziť, ba priam až podmyť základy demokracie ako takej.

² Dostupné na: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2020-rule-law-report_en

V odbornom diskurze sa stretne s označením rímskej diktatúry ak už nie priamo za originálny, určite však najvplyvnejší model pre nasledovné pokusy o ustanovenie formálnych výnimočných situácií v štáte („núdzový stav“ a „výnimočný stav“). Význam tohto modelu časom len vzrástol. V dejinách západnej politickej teórie priniesol dôležité debaty o formalizovaní núdzových oprávnení, a to medzi „republikánskymi“ partizánmi (Niccolo Machiavelli, Jean-Jacques Rousseau) a „liberálnymi“ odporcami (John Locke, Charles de Montesquieu, Benjamin Constant). V minulom storočí to poskytlo východiskový bod pre práce Clintona Rossitera aj Carla Schmitta v ich popisoch stavov núdze.³

Výnimočnú situáciu v štáte, či núdzový stav v štáte môže spôsobiť nielen ozbrojený konflikt, resp. akákoľvek ingerencia zbraní, ale tiež prírodná katastrofa (napr. zemetrasenie, povodeň...), alebo tiež aj pandémie. V čase existencie takéhoto typu ohrozenia v štáte je vláda štátu postavená pred dilemu, či liberálna demokratická vláda, ktorá na jednej strane priznáva a rešpektuje, zachováva základné práv a slobody jednotlivcov je spôsobilá efektívne a adekvátne reagovať na vzniknutú hrozbu, ktorá môže vážne ohroziť, či dokonca odňať poskytnuté práva a slobody ľudí, či dokonca môže vážne zasiahnuť, či poškodiť aj ústavný systém ako taký. Ústavný systém štátu je spravidla tak formálne legislatívne nastavený, že obsahuje základnú štruktúru vzťahov a postupov pre ordinárne situácie v štáte, a je do istej miery aj navrhnutý spôsobom, aby kontroloval výkon štátnej moci tak, aby nedochádzalo k žiadnym jej excesom. Zároveň však ústavný systém je istým spôsobom obmedzený vo vzťahu k neočakávaným mimoriadnym situáciám, kedy 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.⁴

Výnimočný stav, či núdzový stav v štáte predstavuje spravidla takú situáciu, že vláda má právo odchyliť sa od rešpektovania niektorých základných práv a slobôd (napríklad ako zhromažďovacieho práva, slobody pohybu, vyznávať svoje náboženstvo, práva na súkromie atď.). Stav núdze v štáte tiež znamená, že ďalšie dve zložky moci sú oslabené. Ústava Slovenskej republiky nie je výnimkou a rovnako vytvorila priestor pre exekutívnu moc v podobe právomoci vládnúť prostredníctvom mimoriadnych opatrení, to znamená obísť zákonodarný zbor, v prípade núdze. Obsahuje mimoriadne ustanovenia, ktoré vláde umožňujú vykročiť z bežného ústavného rámca a prijať opatrenia, ktoré by inak neboli povolené. Počas trvania núdze môže vláda vládnuť prostredníctvom nariadení, či iných podzákonných právnych aktov, pri zachovaní niekoľkých kontrol svojej moci. Môže pozastaviť práva, aj keď nie bez obmedzení. Po skončení mimoriadneho stavu v štáte, by však obyčajné ústavné pravidlá a kontroly a tiež aj mechanizmy zabezpečujúce rovnováhu zložiek moci mali zapadnú späť a podzákonné právne akty prijaté počas mimoriadnej situácie by mali stratiť právnu silu, mali by sa stať obsolétymi.

Keď vypukla pandémia Covid-19 a jej reálna hrozba zasiahla aj európsky kontinent, tak vláda SR využila mechanizmus upravený nie priamo v Ústave Slovenskej republiky, ale v článku 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 (ďalej aj ako „ústavný zákon č. 227/2002 Z. z.“). Vláda SR vyhlásila mimoriadnu situáciu, ktorá začala platiť od štvrtka 12. marca 2020 počnúc

³ 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. 570, dostupné na: doi:10.1093/icon/mol023

⁴ 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

6:00 hod. rannou.⁵ 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 spôsobeným korónovým vírusom SARS-CoV-2 na území Slovenskej republiky.

Následne bol Uznesením vlády SR č. 114/2020 z 15. marca 2020 vyhlásený núdzový stav dňom 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.⁶ Prvá vlna korony citeľne nezasiahla Slovensko (usudzujúc podľa jednociferného počtu chorých) a následne sa uvoľnili opatrenia (núdzový stav skončil uplynutím 13. júna 2020)⁷ až do skorej jesene 2020.

Vzhľadom na nárast pozitívnych prípadov v susedných štátoch prijala vláda SR 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.⁸ V tomto prípade vzhľadom na použitú všeobecnú formuláciu a územné vymedzenie núdzového stavu sa toto uznesenie stalo predmetom ústavného prieskumu podľa čl. 129 ods. 6 Ústavy Slovenskej republiky. V tomto istom ústavnom prieskume sa posudzovala tiež ústavnosť nariadenia vlády Slovenskej republiky č. 269/2020 Z. z. z 30. septembra 2020 na vykonanie niektorých opatrení hospodárskej mobilizácie v súvislosti s vyhlásením núdzového stavu na zabezpečenie riešenia druhej vlny COVIDu-19 s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 1 ods. 1 až 4 a čl. 5 ods. 1 až 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.

Pri vyhlásení núdzového stavu od októbra 2020 by sa dalo spraviť hneď niekoľko poznámok. Jednak v zmysle platného 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 „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, životného prostredia alebo k ohrozeniu značných majetkových hodnôt v dôsledku živelných pohromy, katastrofy, priemyselnej, dopravnej alebo inej prevádzkovej havárie; núdzový stav možno vyhlásiť len na postihnutom alebo na bezprostredne ohrozenom území.“ Pričom núdzový stav mohla vláda podľa platnej úpravy vyhlásiť v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas, najdlhšie na 90 dní. V tom čase bolo ešte pomerne problematické zdefinovať jednoznačne ohrozenie zdravia a života, ku ktorému už došlo alebo bezprostredne hrozí, nakoľko štatistický ukazovateľ nenasvedčoval v prospech bezprostredného ohrozenia života a zdravia v porovnaní s bežnými chrípkovými ochoreniami, napr. v porovnaní počtu úmrtí. Ak už akceptujeme, že vtedajšiu situáciu bolo možné vnímať ako bezprostredne život a zdravie ohrozujúci stav ako dôsledok pandémie, tak v uznesení vlády SR č. 587/2020 absentuje podľa čl. 5 ods.1 ústavného zákona č. 227/2002 Z.z. podrobnejšia špecifikácia postihnutého územia SR. Na porovnanie vtedajšia právna úprava výslovne vymedzila takúto možnosť pri vojnovom stave, pri vojne (čl. 3 ods. 2, čl. 2 ods. 2). Je na zváženie, že ak by mal zákonodarca zámer dať možnosť vyhlásiť núdzový stav na celé územie SR, zrejme by ho výslovne vyjadril ako to spravil v predchádzajúcich prípadoch. Nedá sa nespomenúť, že vláda mohla územne vymedziť konkrétne postihnuté/ohrozené územie v podobe výpočtu postihnutých samosprávnych krajov (teoreticky mohla celé územie spraviť ako výpočet 8 krajov).

⁵ Uznesenie vlády SR č. 111/2020

⁶ Uznesenie vlády SR č. 114/2020 publikované pod č. 45/2020 Z.z.

⁷ Uznesenie vlády SR č. 366/2020 publikované pod č. 147/2020 Z.z.

⁸ Uznesenie vlády SR č. 587/2020 publikované pod č. 268/2020 Z.z.

Sila právneho štátu sa ukazuje práve v mimoriadnych situáciách ako je táto. Samotný úmysel zastaviť šírenie Covidu-19 nemusí stačiť. Imanentnou súčasťou princípu právneho štátu stále ostáva verejný záujem na prijímaní rozhodnutí verejných orgánov, ktoré sa vyznačujú právnym základom na ich prijatie, majú logickú štruktúru zodpovedajúcu požiadavkám sformulovaným v ústavných normách, majú spĺňať predpoklad, že sú jednoznačné a zrozumiteľné. V tomto konkrétnom prípade vyhlásenia núdzového stavu sa poukazovalo na to, že podľa čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s odkazom na výslovnú absenciu úpravy v uvedenom ústavnom zákone, ústavnoprávna úprava nepredpokladala predlžovanie núdzového stavu (a už vôbec nepredpokladala opakované predlžovanie). V preskúvanom uznesení vlády SR samotná vláda SR neurobila ani odkaz na úpravu, ani nešpecifikovala aké základné práv a slobody môžu byť obmedzené (napr. Úrad verejného zdravotníctva hneď následne svojim opatrením obmedzil zhromažďovacie právo a pod.). S podstatou a účelom materiálneho právneho štátu je nezlučiteľný taký faktický stav, ktorého podstata spočíva v tom, že orgán štátu vydá príkaz obmedzujúci základné právo alebo slobodu v nesúlade s ústavou alebo s ústavným zákonom. Po vydaní takého príkazu musí v právnom štáte tiež existovať iný orgán štátu s právomocou preskúmať vydaný príkaz a rozhodnúť, či príkaz zasiahol do sféry ochrany jednotlivca zaručenej základným právom v súlade s ústavou, alebo či ide o príkaz odporujúci ústave.⁹ Uviedli sme len niekoľko možných námietok vzťahujúcich sa na obsah uznesenia vlády SR č. 587/2020. Ústavný súd SR vo svojom náleze sp. zn. PL. ÚS 22/2020 zo 14. októbra 2020 nakoniec konštatoval, že Uznesenie 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 uverejnené v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 268/2020 Z. z., ktorým bol vyhlásený núdzový stav, je v súlade s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 1 ods. 1 až 4 a čl. 5 ods. 1 až 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.¹⁰

Môžeme mať viaceré výhrady, avšak zrejme nemožno zabudnúť, že počas vlny mimoriadnych opatrení bolo súdnictvo veľmi praktickým spôsobom oslabené: mnoho súdov bolo jednoducho zatvorených (platil zákaz vychádzania, zhromažďovania a pod.), čo naznačuje, že bolo pomerne ťažké alebo dokonca úplne nemožné spochybniť ústavnosť a zákonnosť vládnych opatrení. Vicki C. Jackson vo svojej práci správne poukazuje „sudcovia a ich spolupracovníci žijú v rovnakom vesmíre

⁹ Podobne pozri: rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. I.ÚS 85/2012

¹⁰ V tlačovej správe Ústavného súdu SR č.47/2020 sa uvádza: „Ústavný súd vytkol uzneseniu vlády o vyhlásení núdzového stavu niektoré nedostatky, ktoré však nemajú vplyv na jeho ústavnosť. Ústavný súd zároveň vyložil tie ustanovenia ústavného zákona o bezpečnosti štátu, ktoré si to vyžadovali, aby sa odstránili niektoré nejasnosti pri vyhlasovaní núdzového stavu a pri rozhodovaní o obmedzovaní základných práv a ukladaní povinností vládou na základe tohto ústavného zákona. Ústavný súd akceptoval dôvod vyhlásenia núdzového stavu a potvrdil, že je vyhlásený pre celé územie Slovenskej republiky. Ústavný súd konštatoval, že vláda nevyhlásila núdzový stav bez toho, aby mala základný racionálny oporný bod pre naplnenie podmienok podľa čl. 5 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti štátu a nevyhlásila ho na základe iných dôvodov, než dovoľuje toto ustanovenie. Vláda splnila tiež formálne podmienky na vyhlásenie núdzového stavu. Navrhovatelia neposkytli žiadne skutočnosti, resp. argumenty, ktoré by signalizovali zjavnú excesívnosť núdzového stavu či možnosť jeho zneužitia, a ani ústavný súd ich inak nezaznamenal. Z uvedeného vyplýva, že vláda vyhlásením núdzového stavu neporušila označené články ústavy a ústavného zákona o bezpečnosti štátu, a preto je napadnuté uznesenie vlády v súlade s ústavou a ústavným zákonom o bezpečnosti štátu. Ústavný súd považoval za ústavne akceptovateľné z hľadiska predmetného konania aj napadnuté nariadenie vlády, ktorému nechýba formálna právna opora spochybňovaná v návrhu.“

(dostupná: https://www.ustavnysud.sk/documents/10182/107844303/TS_47_2020/b1dba7af-29b4-4881-b94a-070950a1125e)

strachu ako ostatní v krajine v čase vnímanej národnej krízy¹¹. Tu zrejme možno nájsť čiastočne odpoveď na odobrenie prijatej úpravy núdzového stavu.

Spôsoby slovenskej exekutívy nabrali na rozšafnosti, keď následne prijala Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 718 z 11. novembra 2020, ktorým sa zmenil čas trvania núdzového stavu.¹² Konkrétne sa prijal návrh na zmenu času trvania 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 vyhláseného uznesením vlády SR č. 587 z 30. septembra 2020 a na prijatie ďalších opatrení 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; jednoducho sa ustanovilo, že „číslo „45“ sa nahrádza číslom „90“. Trvanie vyhláseného núdzového stavu v Slovenskej republike si vláda SR zmenila na 90 dní. Ďalej vláda SR reagovala prijatím uznesenia vlády SR č. 804 zo 16. decembra 2020, kde navrhla ďalšie rozšírenie opatrení 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 vyhláseného uznesením vlády Slovenskej republiky č. 587 z 30. septembra 2020 v znení uznesenia vlády Slovenskej republiky č. 718 z 11. novembra 2020.

V tomto štádiu slovenského pandemického vývoja začala odborná verejnosť poukazovať na pomerne extenzívny a účelovo využívaný výklad niektorých ustanovení ústavného zákona č. 227/2002 Z. z., ku ktorému sa svojim posledným rozhodnutím o núdzovom stave čiastočne interpretačne priklonil aj Ústavný súd SR. V snahe navodiť zdanie plného rešpektovania princípov právneho štátu aj za krízového vývoja v štáte sa slovenský zákonodarca uchýlil ku prijatiu ústavného zákona 412/2020 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. Zákonodarca akoby dodatočne cestou ústavného zákona odobril už odobrený postup vlády SR a snažil sa ich ústavnoprávne zafixovať. Proces prijatia tejto ústavnej zmeny sa uskutočnil za nevhodných, ba priam až nedôstojných podmienok. Poslanci hlasovali v parlamente oddelení maliarskou fóliou na časti, kde boli tí poslanci, ktorí mali byť Covid-19 negatívni a na tých, ktorí boli pozitívni. Na zväzanie je samotný fakt, že Covid-19 pozitívni poslanci prišli do parlamentu a neboli doma v izolácii, aby nešírili infekčnú chorobu. Takéto prevedenie hlasovania v parlamente vypovedá o úrovni politickej kultúry, čo nepridalo na vážnosti prijatej úpravy a skôr podčiarklo jej „nutnosť“, účelovosť a uskutočnenie v poslednom možnom momente. Dňa 28. decembra 2020 parlament teda výslovne doplnil možnosť predĺžiť núdzový stav vyhlásený z dôvodu ohrozenia života a zdravia osôb v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie, a to najviac o ďalších 40 dní, a to aj opakovane. Doplnil to zaujímavou schémou, kedy musí vládou SR prijaté predĺženie núdzového stavu odsúhlasiť Národná rada SR, a to do 20 dní od prvého dňa predĺženého núdzového stavu. Zaviedla sa tak dodatočne následná kontrola zo strany zákonodarného orgánu. V prípade, že by parlament nedal súhlas, predĺžený núdzový stav zanikne dňom neschválenia návrhu vlády na vyslovenie súhlasu s predĺžením núdzového stavu, alebo inak uplynutím 20-dňovej lehoty na vyslovenie takéhoto súhlasu. Požiadavka parlamentného súhlasu prichádza tiež v prípade, ak ide o opätovné vyhlásenie núdzového stavu, keď od skončenia predchádzajúceho núdzového stavu vyhláseného z tých istých dôvodov neuplynulo 90 dní. Takýto typ kontroly nie je v teórii neznámym pojmom. Otázne je, či bude aj funkčný v slovenských podmienkach. Hypoteticky môže nastať aj situácia, že by vláda predĺžila núdzový stav o napr. menej ako 20 dní, t.j. napríklad o 10 dní, a v tomto časovom úseku by parlament neodobril predĺženie núdzového stavu z nejakého dôvodu v zmysle, že by o tom vôbec nerokoval. Máme tomu rozumieť tak, že takýto typ doby predĺženia potom nie je zákonodarcom považovaný za dôležitý? Nemusí sa tu parlament vždy vyjadriť o predĺžení? Máme dojem, že tu nám zákonodarca nespĺnenie úlohy parlamentu odobriť predĺženie núdzového stavu v lehote menej ako 20 dní nijako nepostihuje.

¹¹ 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, s. 368-369

¹² Uznesenie vlády SR č. 718/2020 publikované pod č. 315/2020 Z.z.

O deň neskôr po prijatí novely ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. (t. j. 29. decembra 2020) prijala vláda SR uznesenie č. 807.¹³ 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 sa predĺžil núdzový stav vyhlásený uznesením vlády Slovenskej republiky č. 587 z 30. septembra 2020, ktorý bol vyhlásený z dôvodu ohrozenia života a zdravia osôb v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie, a to na obdobie 40 dní na postihnutom území Slovenskej republiky, ktorým je územie celej Slovenskej republiky.

Následne po prijatí uvedenej úpravy sa na Slovensku výrazne zhoršila epidemiologická situácia. V tomto období, t. j. začiatkom roka 2021, už nemožno žiadnym spôsobom spochybníť existenciu legitímneho cieľa, ktoré sledujú prijaté vládne opatrenia v podobe zabránenie šírenia ochorenia Covid-19. Vláda SR už verejne priznala, že akékoľvek radikálnejšie obmedzenia základných práv a slobôd sú prijímané s cieľom zabrániť kolapsu zdravotníckeho systému, a tým sa snaží predísť rozsiahlej ujme na zdraví a životoch obyvateľov SR.

Uznesením vlády Slovenskej republiky č. 160 zo 17. marca 2021¹⁴ sa opakovane predĺžil núdzový stav 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 na obdobie 40 dní s účinnosťou od 20. marca 2021 na postihnutom území Slovenskej republiky, ktorým je územie celej Slovenskej republiky. Išlo o núdzový stav, vyhlásený uznesením vlády SR č. 587 z 30. septembra 2020, ktorý bol vyhlásený z dôvodu ohrozenia života a zdravia osôb v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie. Toto uznesenie je v čase uskutočnenia konferencie posledným, ktoré určilo trvanie núdzového stavu do 28. apríla 2021.

Takto opakovane predĺžený núdzový stav skončil na Ústavnom súde SR, kde na podnet skupiny poslancov bol predmetom prieskumu Ústavného súdu SR. V náleze sp. zn. PL. ÚS 2/2021 Ústavný súd konštatoval, že Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 160 zo 17. marca 2021 k návrhu na opakované predĺženie času trvania núdzového stavu je v súlade s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 13, čl. 16 ods. 1 a čl. 23 ods. 1 a 3 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 5 ods. 2 a 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.

Vyššie je uvedený komplikovaný, pomerne neprehľadný systém a s tým spojený popis vyhlasovania mimoriadnej situácie a núdzového stavu v Slovenskej republike od marca 2020 až po súčasnosť, t. j. apríl 2021. Už na prvý pohľad je zrejmé, že v roku 2020 bol slovenský zákonodarca v skutočnosti nepripravený na hrozbu a výzvu takýchto rozmerov a vážnosti, akou je pandémia Covid-19. Slovenský ústavný systém spolu s politickými lídrami potvrdili nepripravenosť na neočakávanú situáciu, ktorá má mnoho celospoločenských dopadov.

Za normálnych okolností majú krízové právomoci prakticky vždy etablovaný systém implicitných limitov, osobitne vo vzťahu k zachovávaní ľudských práv a slobôd. V krízových situáciách v štáte je štát vystavený riziku, že posilnením výkonnej moci s úmyslom zabezpečiť prežitie štátu sa vystavuje riziku, že priznanie tak rozsiahlych exekutívnych právomocí nie vždy zabezpečí prežitie demokracie. Vytvorenie ústavnej krízovej úpravy si má klásť za cieľ vytvorenie efektívneho mechanizmu na prekonanie mimoriadnej krízy v štáte, ale tiež má súčasne obsahovať záruky na obmedzenie použitia týchto pohotovostných mechanizmov. Slovenský ústavodarca vyjadril silnú politickú podporu výkonnej moci, keď dodatočne odobril spôsob vládnutia vlády SR počas pandémie v roku 2020. Vyústilo to dokonca do prijatia akejsi ústavnej poistky v podobe požiadavky, aby zákonodarný orgán schválil vyhlásenie núdzového stavu, čím sa vykonáva dôležitá kontrola pred svojvoľným predlžovaním vyhlásených núdzových stavov v štáte. Inou formou kontroly je ustanovenie jasných pravidiel na ukončenie núdzového stavu, často stanovením automatického dátumu uplynutia platnosti. V tomto smere sme už tiež doplnili slovenskú ústavnú reguláciu, ale až ďalšia prax ukáže, či je to regulácia efektívna smerujúca ozať k ukončeniu mimoriadnej situácie v štáte.

¹³ Uznesenie vlády SR č. 807/2020 publikované pod č. 427/2020 Z.z.

¹⁴ Uznesenie vlády SR č. 160/2021 publikované pod č. 104/2021 Z.z.

V kontexte slovenského ústavného vývoja za posledný rok je na zváženie, či by nebolo vhodné v záujme stability právneho systému a v prospech potvrdenia „dočasnosti“ riešenia mimoriadnych kríz v štáte, doplniť ústavnú úpravu o zákaz ústavných zmien a doplnkov počas mimoriadnej situácie, odrážajúce myšlienku, že konečným cieľom výnimočného a núdzového stavu je ochrana ústavného poriadku, a nie jeho zmena. V tejto súvislosti len poukazujeme na poslednú rozsiahlu novelu Ústavy Slovenskej republiky ústavným zákonom č. 422/2020 Z.z. prijatým 9. decembra 2020 počas trvania núdzového stavu. Na Slovensku sa v poslednom období zvolil veľmi špecifický spôsob postupu vlády SR. Politickí lídri, vláda SR sa najprv snaží konať a riešiť vzniknutú kritickú situáciu a až neskôr sa dostáva do pozície, kedy sa snaží si právne obhájiť svoje konanie. Mnohé riešenia prijaté exekutívnou mocou za čas trvania pandémie sú ústavne problematické, mnohé postrádajú legálny základ pre svoje prijatie a platnosť, či dokonca sú aj také, pri ktorých sa dodatočne interpretačne dotvára absentujúci právny základ pre ich prijatie a reštrikcie v nich obsiahnuté.

Vo vzťahu k načrtnutej možnosti ústavnoprávne sa vysporiadať so zákazom novelizácie Ústavy Slovenskej republiky počas núdzového stavu to považujeme minimálne za hodné drobnej úvahy. Na tomto mieste ani nechceme zdôrazňovať, že novely ústavných zákonov a Ústavy SR by mali byť celkovo, osobitne však v takýchto krízach, vylúčené z hľadiska možnosti použitia skráteného legislatívneho konania, ktoré sa už aj tak na Slovensku používa nadmieru a neopodstatnene. Keď porovnáme núdzový stav vyhlásený na Slovensku v marci 2020 a núdzový stav vyhlásený opäť v septembri 2020, je tam vidieť diametrálne odlišný jeho obsah, ako aj sprievodný rozsah obmedzení. Prvý z nich mal skôr charakter „technický“, aby sa mohla uskutočniť hospodárska mobilizácia, zabezpečiť a pripraviť zdravotníctvo, pre bežného občana bol do istého momentu skoro nepostrehnuteľný v praktickom živote. Druhý núdzový stav účinný od októbra 2020 dá sa povedať, že radikálne obmedzil a miestami až „zastavil život“ na Slovensku. Je medzi nimi citeľný rozdiel z hľadiska dopadu na život jednotlivca. Napriek tomu sa domnievame, že zákonodarca by mal vylúčiť novelizovanie Ústavy SR v rámci vyhláseného núdzového stavu. Domnievame sa, že núdzový stav z pohľadu ako inštitútu dočasnej povahy, ktorý má mimoriadnu povahu a pohotovostne riešiť istú krízu, by nemal byť časom ústavných zmien. Mimoriadny režim fungovania štátu v takomto období nevytvára zrejme optimálne podmienky na racionálnu, odôvodnenú a dôkladne vydiskutovanú zmenu ústavných pravidiel. Počet noviel Ústavy SR je potrebné minimalizovať a robiť v nevyhnutných prípadoch aj v rámci bežného, riadneho chodu štátu. Ak vznikne pocit, že Ústava SR, či ústavný zákon nemyslí na vzniknutú situáciu, nepredvídal ju zákonodarca, či je tam jednoducho medzera, tak zákonodarca by mal najprv vyskúšať riešiť vzniknutý stav cestou dostupných legislatívnych možností, napr. prijatím osobitného „protipandemického“ zákona.

V súvislosti s analyzovaným postupom výkonnej moci v štáte nemožno opomenúť, že nesystematickosť a veľaokrát vnútorná rozpornosť prijatej legislatívy spôsobila zmätky nielen na najvyššej úrovni v štáte, ale zásadne sa dotkla aj obcí a miest. Určovanie povinností (napr. zabezpečiť a zrealizovať testovanie Covidu-19), ktoré bolo na základe nejednotných postupov exekutívy chaotické, nedomyšlené a v konečnom dôsledku boli aj problémy s financovaním. Mestá a obce vyhlásením núdzového stavu utrpeli pomerne dosť, mnohé mali v takýchto sťažených podmienkach problém zabezpečiť svoj bežný chod.

4 ZÁVER

Politickí lídri sa v poslednom roku dostali do nezávideniahodnej situácie, kedy sa musia prakticky vysporiadať s neočakávaným a viacerozmerným ohrozením zdravia v podobe pandémie Covid-19. Ide tu o situáciu, ktorú nikto nepredvídal, vrátane jej rôznych podôb, rozsahu a masívneho dopadu na všetky stránky ľudskej existencie v spoločnosti. Je potrebné poznamenať, že z hľadiska medzinárodného práva nemôžu štáty úplne slobodne podľa svojich predstáv formovať svoje núdzové právne predpisy. Niektoré dôležité medzinárodné zmluvy o ľudských právach, napríklad Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach (ICCPR), Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd (EDLP) a Charta základných práv EÚ, či iné identifikujú takzvané nederogovateľné ľudské práva, ktoré nemožno suspendovať, pozastaviť ich uplatňovanie, za akýchkoľvek okolností, a to ani počas výnimočného stavu alebo počas vojny. V rámci procesu

demokratizácie veľkých častí strednej a východnej Európy po roku 1989, vydala odporúčania týkajúce sa ústavnej úpravy stavu núdze a právomocí aj Benátska komisia v rámci Rady Európy.¹⁵ V tomto príspevku sme sa zamysleli nad viacerými okolnosťami, ktoré sa dotkli slovenského ústavného systému za posledný rok.

Slovenská republika sa od marca 2020 doposiaľ (apríl 2021) dostala akoby do skoro permanentného núdzového stavu. Táto situácia má praktický dopad na platnosť a účinnosť ústavných noriem a v konečnom dôsledku aj na ústavodarnú moc. Niet pochyb, že odpoveď na otázku, či bolo v Slovenskej republike nutné vyhlásovať a predlžovať núdzový stav v takej podobe ako sa stalo v období rokov 2020-2021 záviselo nielen od „objektívnej povahy“ hrozieb, ktorým dnes súčasný štát čelí, ale najmä od skutočnosti, že povaha hrozby závisí od subjektívneho posúdenia osôb, ktoré prijímali rozhodnutia. Podľa koncepcie materiálneho právneho štátu a ústavných princípov, ktoré sú jeho súčasťou, je potrebné vykonať dôkladnú súdnu kontrolu a preskúmanie takto prijatých vnútroštátnych rozhodnutí. Cieľom je zabezpečiť, aby núdzový stav bol vnútroštátnou verejnou mocou skutočne využívaný v nevyhnutnom rozsahu, a aby bol dočasnej povahy. Každý vyhlásený núdzový stav v štáte má právny aspekt, pretože má dopad na platnosť ústavných noriem, ktorá nesmie byť narušená ich večným pozastavením. V slovenskej ústavnej praxi akoby došlo k vyvráteniu základnej ústavnej výzvy z dielne Carla Schmitta, že všetku štátnu moc nemožno obmedziť zákonom. Najvyššie slovenské ústavné orgány akoby miestami pozabudli na normatívnu hodnotu ľudských práv. Nezodpovedanou stále ostáva otázka, či v Slovenskej republike existujú skutočne efektívne ústavné záruky pre vyhlásenie mimoriadnych situácií, vrátane núdzového stavu v štáte, kde by ústavodarca vedel zamedziť nadbytočnému vyhlasovaniu takýchto stavov, ktoré idú ruka v ruku s obmedzovaním základných práv a slobôd jednotlivca. Zároveň sa tu natíska otázka, či slovenský zákonodarca svojou činnosťou zbytočne neprispieva k vytvoreniu stavu, ktorý Giorgio Agamben teoreticky rozanalyzoval vo svojom diele *State of Exception* a zaň označil výnimočný stav, ktorý sa stal základnou formou „moderného vládnutia“.¹⁶

Použitá literatúra a pramene:

- AGAMBEN, G.: *State of Exception (Stato di eccezione)*. Translated by Kevin Attell. University of Chicago Press, 2005, ISBN-13: 978-0226009254
- CIBULKA, Ľ. a kol.: *Štátoveda*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2017, 358 s. ISBN 978-80-8168-733-4.
- FEREJOHN, 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
- 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)
- 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
- 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
- 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

¹⁵ 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, s.9, dostupné : https://www.files.ethz.ch/isn/99550/PP30_Anna_Khakee_Emergency_Powers.pdf

¹⁶ Podrobnejšie pozri: AGAMBEN, G.: *State of Exception (Stato di eccezione)*. Translated by Kevin Attell. University of Chicago Press, 2005

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

OCHRANA ZÁKLADNÝCH PRÁV V NÚDZOVOM STAVE S DOPADOM NA TRESTNÉ PRÁVO

František Wágner

IUS HUMANI, občianske združenie (Human & Social Rights)

Abstract: Interference with the human rights of offenders during and crisis. Non-acceptance of the principle of law “Nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege” in a state of crisis. Criminal law overqualification of crimes. Material connection of the committed crime offense with the state of emergency.

Abstrakt: Zásahy do základných práv stíhaných osôb počas núdzového stavu. Porušovanie zásady “Nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege” v núdzovom stave. Trestnoprávna nadkvalifikácia trestných činov. Vecná súvislosť spáchaného trestného činu s núdzovým stavom.

Key words: human rights, crisis, criminal law, criminal law overqualification, material connection, crime

Kľúčové slová: základné práva, núdzový stav, trest, trestné právo, trestnoprávna nadkvalifikácia, vecná súvislosť, trestný čin

1. ÚVOD

Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát.¹ Základom právneho štátu je obmedzenie štátu právom, antitéza k uplatňovaniu svojvôle a protiklad k despotickej vláde, kde vládne svojvôľa namiesto práva.²

Trestné právo sa riadi, tak ako každé iné právne odvetvie hlavnými princípmi a zásadami, ktoré sú obsiahnuté tak v medzinárodných zmluvách, ako aj vo vnútroštátnej právnej úprave. Jednou z hlavných a podstatných zásad trestného práva je “Nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege”. Táto zásada tvorí obsah Čl. 7 ods. 1 Dohovoru, je premietnutá v čl. 49 Ústavy SR a § 2 ods. 1 Trestného poriadku. Zásada “Nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege” sa počas vyhláseného núdzového stavu na Slovensku azda najviac porušuje, automatickým, či skôr mechanickým sprísňovaním právnej kvalifikácie trestných činov a sprísňovaním trestnej sadzby pri ukladaní trestov. Pri posudzovaní trestných činov spáchaných počas núdzového stavu, často absentuje aplikácia ústavného príkazu prednosti medzinárodných zmlúv. Aké sú možnosti súdnej ochrany, najmä pri právoplatne skončených trestných veciach, kde boli páchatelia odsúdení prísnejšie len kvôli tomu, že je vyhlásený núdzový stav? A to všetko v rozpore s Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd, zásadou “Nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege” a aktuálnou judikatúrou?

Každý orgán verejnej moci musí konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.³ Tento ústavný príkaz bezpochyby platí aj pre orgány činné v trestnom konaní a pre všeobecné súdy, ktoré konajú a rozhodujú v jednotlivých trestných konaniach

¹ Článok 1 ods. 1, prvá veta Ústavy Slovenskej republiky.

² McLWAIN, Ch. H.: Constitutionalism Ancient and Modern. Ithaca: Cornell University Press, 1940, s. 24.

³ Článok 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky: “Štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.”.

počas núdzového stavu. Uvedený ústavný príkaz, spolu s aplikáciou prednosti medzinárodných zmlúv, sa vzťahuje aj na dodržiavanie zásady “Nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege”. Je vyjadrením ústavného princípu materiálneho právneho štátu, ktorý sa adresuje orgánom verejnej moci (aj prokurátorom, policajtom, vyšetrovateľom a sudcom) a vytvára právnu istotu pre subjekty súkromného práva. V trestnom konaní predovšetkým pre stíhané, obvinené osoby, ich obhajcov, poškodených. Právnu istotu v tom, že orgány verejnej moci nebudú konať v rozpore a nad rámec s právomocou, ktorú majú priznanú. Táto právna istota⁴ sa nastoľuje aj medzi orgánmi verejnej moci navzájom.

Núdzový stav a krízová situácia na Slovensku v súvislosti s pandémiou šírenia choroby SARS-CoV-2 odhalila nepripravenosť štátu, aj v oblasti dodržiavania základných práv v trestných konaniach a v trestnom práve. Azda najvypuklejšie sa nepripravenosť štátu prejavila v zásahoch do základného práva na obhajobu a jej dostupnosť, porušovanie stíhania osoby len zo zákonných dôvodov a zákonným spôsobom, do práva na slobodu a práva na súkromie, na rozhodovaciu činnosť orgánov činných v trestnom konaní, ale aj všeobecných súdov. Nepripravenosť štátu sa naplno prejavila aj pri úkonoch trestného konania, nedodržiavaní opatrení na zamedzenie šírenia ochorenia Covid-19 a ochrany zdravia a života pred šírením tohto ochorenia, napríklad pri výsluchoch a nedodržiavaní protipandemických opatrení zo strany orgánov činných v trestnom konaní. Závažným nedostatkom v oblasti trestného práva bola nejednoznačná a nejasná interpretácia a aplikácia práva. Výklad právnej úpravy kvalifikačného, zákonného znaku skutkovej podstaty trestného činu “za krízovej situácie, za núdzového stavu”, a s tým súvisiacej prísnejšej právnej kvalifikácie trestných činov malo za následok sprísňovanie trestnej sadzby pri ukladaní trestov.

2. PRÁVNA ÚPRAVA ZÁSADY “NULLUM CRIMEN SINE LEGE, NULLA POENA SINE LEGE” V DOHOVORE A MEDZINÁRODNÉ ŠTANDARDY NÚDZOVÉHO STAVU

Základná zásada trestného práva “Nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege” je obsahom Článku 7 ods. 1 Dohovoru⁵ o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej ako “Dohovor”). Je teda primárne upravená medzinárodnou zmluvou na ochranu ľudských práv a slobôd, ktorú Slovenská republika ratifikovala a zverejnila zákonným spôsobom a je touto zmluvou viazaná. Vo vnútroštátnej právnej úprave je táto zásada premietnutá v čl. 49 Ústavy SR⁶ a v ustanovení právnej normy § 2 ods. 1 Trestného poriadku⁷. Upriamiť pozornosť treba na tri kľúčové veci. Ad.1 na samotné znenie právnej úpravy čl. 7 ods. 1 Dohovoru v porovnaní s vnútroštátnou právnou úpravou, ad.2 na úpravu prednosti medzinárodných zmlúv a ad.3 na interpretáciu a aplikáciu trestného práva.

Čo sa týka výkladu a znenia právnej úpravy medzinárodnej zmluvy na ochranu ľudských práv a základných slobôd, Dohovor poskytuje oveľa širší rozsah ochrany základnému právu “byť stíhaný len zo zákonných dôvodov a zákonným spôsobom” ako vnútroštátna právna úprava. Dohovor totiž upravuje zásadu “Nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege” používaním pojmu “právo”. Vnútroštátna právna úprava, tak v Ústave SR ako aj v Trestnom poriadku používa pojem “zákon”.

⁴ Bližšie pozri: Komentár k Článku 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, DRGONEC J., 3. vydanie, HEURÉKA 2012, s. 198 až s. 211, extenzívny výklad článku a pojmu štátne orgány, ISBN: 80-89122-73-8.

⁵ Článok 7 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd: “Nikoho nemožno odsúdiť za konanie alebo opomenutie, ktoré v čase, keď bolo spáchané, nebolo podľa vnútroštátneho alebo medzinárodného práva trestným činom. Takisto nesmie byť uložený trest prísnejší, než aký bolo možné uložiť v čase spáchania trestného činu.”

⁶ Článok 49 Ústavy SR: “Len zákon ustanoví, ktoré konanie je trestným činom a aký trest, prípadne iné ujmy na právach alebo majetku možno uložiť za jeho spáchanie.”

⁷ Paragraf 2 ods. 1 Trestného poriadku: “Nikto nemôže byť stíhaný ako obvinený inak než zo zákonných dôvodov a spôsobom, ktorý ustanovuje tento zákon.”

Pojem "právo" treba vykladať extenzívnejšie, má širší obsah ako pojem "zákon". Pojem právo totiž v sebe obsahuje okrem písaného aj nepísané právo (obyčaje, zvyklosti, štandardy, zásady), obsahuje v sebe aj rozhodovacia činnosť súdnych orgánov. Toto všetko je súčasťou právnych prameňov pojmu "právo" a dotknutého práva. Vnútroštátna právna úprava, slovom zákon zúžila pojem právo a obmedzila sa len na písané (objektívne) právo vo forme zákona. Z uvedeného je zrejmé, že Dohovor článkom 7 ods. 1, na rozdiel od vnútroštátnej právnej úpravy, poskytuje širší rozsah ochrany tomuto základnému právu.⁸ Toto je podstatné vnímať v kontexte zákonitosti sťažovania osôb a ukladania vyšších trestov počas vyhláseného núdzového stavu na Slovensku a to aj v súvislosti s posudzovaním vecnej súvislosti medzi trestným činom, konaním páchatela a vyhláseným núdzovým stavom. Uvedenú súvislosť je treba chápať aj v kontexte ústavného príkazu prednosti medzinárodných zmlúv pred vnútroštátnou právnou úpravou. Vo vzťahu k interpretácii a aplikácii trestného práva je treba brať na zreteľ znenie ustanovenia § 134 ods. 3 Trestného zákona. Toto zákonné ustanovenie nadobudlo účinnosť od 01.01.2021.

Čo sa týka núdzového stavu, okrem osobitnej právnej úpravy zákona č. 227/2002 Z.z., je dôležité aplikovať aj medzinárodné štandardy a medzinárodné zmluvy, ktorými je Slovenská republika viazaná. Stav núdze musí byť podľa medzinárodných štandardov výnimočný a dočasný. Samotný núdzový stav nesmie trvať dlhšie ako trvanie núdze a nesmie byť trvalý. Tak ako Európsky súd pre ľudské práva, aj Európska komisia pre demokraciu (Benátska komisia) prostredníctvom práva zdôrazňuje, že stav núdze možno predĺžiť iba na základe "procesu nepretržitých úvah ... , ktorý si vyžaduje neustále preskúmanie potreby núdzových opatrení". Podľa Benátskej komisie by núdzový režim nemal byť nepríjemne zdĺhavý. Ak vláda bude vládnuť prostredníctvom mimoriadnych núdzových opatrení príliš dlho, nevyhnutne stratí demokratickú legitimitu. Okrem toho je v priebehu stavu núdze nutné preukázať, že akékoľvek ďalšie obmedzenia práv sú v demokratickej spoločnosti nevyhnutne potrebné, to znamená zodpovedajú naliehavej spoločenskej potrebe, pri ktorej verejný záujem prevažuje nad záujmom jednotlivca. V opačnom prípade zásah štátu do základných ľudských práv a slobôd nemožno považovať za primeraný.⁹ Núdzový stav nemôže byť preventívny.¹⁰

3. PREDNOSŤ MEDZINÁRODNÝCH ZMLÚV

V súvislosti s medzinárodnými zmluvami a štandardmi je treba mať na pamäti aj ústavný príkaz prednosti medzinárodných zmlúv pred zákonmi. Táto priorita medzinárodných zmlúv pred vnútroštátnym právnym poriadkom SR je daná ustanovením čl. 7 ods. 5 Ústavy a čl. 154c ods. 1 Ústavy. Ide o ústavný príkaz adresovaný všetkým orgánom verejnej moci aplikovať ex offo na daný prípad priamo relevantné ustanovenia medzinárodnej zmluvy.

Ustanovenie čl. 7 ods. 5 Ústavy SR¹¹ upravuje vzťah vnútroštátneho právneho poriadku k medzinárodnému právu. Ústava SR priznáva medzinárodným zmluvám prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky. Pojem "zákon" je treba vykladať v doslovnom význame, teda že ide o zákon ako

⁸ Pozri SVÁK J., Rozsudky Veľkej komory Európskeho súdu pre ľudské práva (kompletné vydanie), str. 1002, Eurokódex, 2006, ISBN: 80-88931-52-5, rozsudok z 22. marca 2001, týkajúci sa sťažnosti č. 37201/97 vo veci K. - H.W. proti Nemecku.

⁹ PIROŠÍKOVÁ M., Núdzový stav v Slovenskej republike z hľadiska medzinárodných ľudskoprávnych štandardov, Právny obzor, 20.02.2021, Vydanie: 1/2021, s. 1.

¹⁰ SVÁK J., stanovisko počas prezentácie príspevku konferencie BPF2021 na tému: "Núdzový stav v spektre rozhodnutí Európskeho súdu pre ľudské práva", sekcia 4: Medzinárodné právo a medzinárodné vzťahy.

¹¹ Článok 7 ods. 5 Ústavy SR: "Medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, medzinárodné zmluvy, na ktorých vykonanie nie je potrebný zákon, a medzinárodné zmluvy, ktoré priamo zakladajú práva alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, majú prednosť pred zákonmi."

výsledok zákonodarnej moci, pôsobnosti Národnej rady Slovenskej republiky. Prednosť pred zákonmi však Ústava nepriznáva všetkým medzinárodným zmluvám. Ústava priznáva prednosť pred zákonmi:

1. medzinárodným zmluvám o ľudských právach a základných slobodách,
2. medzinárodným zmluvám, na ktorých vykonanie nie je potrebný zákon,
3. medzinárodným zmluvám, ktoré priamo zakladajú práva alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb.

Účelom úpravy čl. 7 ods. 5 je určiť typy medzinárodných zmlúv, ktoré sú priamo aplikovateľné vo vnútroštátnom právnom poriadku SR a majú prednosť pred zákonmi SR. Týmto ustanovením sa však neustanovuje, explicitne, že jedine tieto medzinárodné zmluvy majú v SR prioritu pred vnútroštátnym právnym poriadkom. Ustanovenie čl. 7 ods. 5 nevymedzuje oné ako taxatívne určené typy medzinárodných zmlúv ako zmluvy, pred ktorými majú prednosť zákony SR. Tento záver je možné vyvodiť z čl. 29 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve, podľa ktorého sa zmluvná strana nemôže dovolávať ustanovení svojho vnútroštátneho práva ako dôvodu pre neplnenie medzinárodnej zmluvy.¹²

Článkom 154c ods. 1 Ústavy¹³ sa vytvoril osobitný vzťah medzi časťou medzinárodných zmlúv o ľudských právach a základných slobodách a zákonmi SR. Ide o medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom pred účinnosťou ústavného zákona č. 90/2001 Z.z., t.j. pred 01. júlom 2001. Treba poukázať, že vzhľadom na uvedené, zaradenie medzinárodnej zmluvy pod režim podľa čl. 154c ods. 1 sa týka iba medzinárodných zmlúv, ktoré splnili kumulatívne obe podmienky čl. 154c ods. 1, boli ratifikované, aj vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom pred 01. júlom 2001. Všetky ostatné medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách nepodliehajú ústavnoprávnej úprave čl. 154c ods. 1, ale ich vzťah k vnútroštátnej právnej úprave sa riadi režimom podľa čl. 7 ods. 5 Ústavy SR. Je podstatné tiež poukázať na to, že medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, na to aby podliehali pod režim čl. 154c ods. 1 musia zabezpečovať "väčší rozsah ústavných práv a slobôd". Táto podmienka je naplnená vtedy, ak (i) medzinárodná zmluva priznáva také právo, ktoré zákony SR vôbec nepriznávajú, alebo (ii) medzinárodná zmluva priznáva právo, ktoré je aj predmetom právnej úpravy zákona SR, ale podmienky uplatnenia práva sú pre oprávnenú osobu výhodnejšie v medzinárodnom dohovore, ako v zákone SR. Je treba tiež poukázať, že čl. 154c ods. 1 v právnom poriadku SR si zachováva vzťah medzinárodných zmlúv o ľudských právach a základných slobodách k zákonom SR v podobe, akú mal podľa zrušeného článku 11 Ústavy SR. Zo systemtického začlenenia tohto článku a z uvedených okolností, je možno implicitne vyvodiť, že úprave čl. 154c ods. 1 podliehajú aj skôr uzatvorené zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktoré ratifikovala a spôsobom ustanoveným zákonom vyhlásila Československá republika a Slovenská republika do nich sukcedovala.¹⁴

Ústavný príkaz prednosti dodržiavania ľudských práv a základných slobôd upravenými medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná pred zákonmi SR nedávno aplikoval aj Najvyšší súd Slovenskej republiky.¹⁵ Spor nastal medzi Najvyšším súdom SR a Úradom špeciálnej prokuratúry SR ohľadne nahradenia kolúzneho väzby. Najvyšší súd SR v tejto veci zaujal

¹² DRGONEC J., Ústava Slovenskej republiky. Komentár, 3. vydanie, Január 2012, s. 242, 243, ISBN: 80-89122-73-8.

¹³ Článok 154c ods. 1 ústavy: "Medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom pred nadobudnutím účinnosti tohto ústavného zákona, sú súčasťou jej právneho poriadku a majú prednosť pred zákonom, ak zabezpečujú väčší rozsah ústavných práv a slobôd."

¹⁴ DRGONEC J., Ústava Slovenskej republiky. Komentár, 3. vydanie, Január 2012, s. 1589, ISBN: 80-89122-73-8.

¹⁵ Článok 5 ods. 3 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

jednoznačné stanovisko s poukazom na ústavný príkaz vyjadrený v čl. 154c ods. 1 Ústavy a poukázal v tejto veci aj na ustálenú súdnu prax.¹⁶ Najvyšší súd SR tak aplikoval čl. 154c ods. 1 Ústavy SR a realizoval ústavný príkaz, uprednostniť medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách. Najvyšší súd SR zaujal stanovisko, že: "Trestný poriadok v prípade zistenia dôvodu kolúznej väzby podľa § 71 ods. 1 písm. b) Trestného poriadku v ustanoveniach § 80 Tr. por. a § 81 Tr. por. nahradenie väzby nepripúšťa. Napriek tomu podľa ustálenej súdnej praxe aj v takom prípade je možné rozhodnúť o nahradení väzby s poukazom na čl. 5 ods. 3 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a jeho prednosť pred vnútroštátnou zákonnou úpravou vzhľadom na prednosť medzinárodných zmlúv o ľudských právach a základných slobodách pred zákonom, ak zabezpečujú väčší rozsah ústavných práv a slobôd podľa čl. 154c ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky."¹⁷

Súčasťou medzinárodne akceptovaného štandardu ľudských práv a základných slobôd nie sú iba práva a slobody v podobe, v ktorej ich výslovne zakotvujú medzinárodné zmluvy, ale aj rozhodnutia príslušných orgánov, ktoré dotvárajú zmluvné práva a slobody v konkrétnych prípadoch. Štandard dotvorený v case-law prispieva k väčšiemu rozsahu práv a slobôd, a preto ho treba podľa čl. 154c ods. 1 kvalifikovať ako prameň práva s prednosťou pred zákonmi SR, dokiaľ ide o štandard zlučiteľný s Ústavou SR.¹⁸ S poukazom na vyššie uvedené, v spojení so znením Čl. 7 ods. 1 Dohovoru, ktorý poskytuje širší rozsah ochrany základných práv a slobôd je zrejmé, že Dohovor by sa mal prednostne aplikovať pred vnútroštátnym právom aj pri zásade "Nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege".

4. ČO NÁM PRINÁŠA APLIKAČNÁ PRAX V TRESTNOM PRÁVE

Vo vzťahu k interpretácii a aplikácii zákonného znaku skutkovej podstaty "za krízovej situácie a núdzového stavu", nám rozhodovacia činnosť prináša nejednotnú, rozporuplnú rozhodovaciu prax. Najzásadnejší problém nastal ohľadne výkladu práva v súvislosti s aplikáciou naplnenia zákonného kvalifikačného znaku "spáchal trestný čin za krízovej situácie".

Všeobecné súdy a aj orgány činné v trestnom konaní sa pri posudzovaní tohto kvalifikačného zákonného znaku skutkovej podstaty vôbec nezaoberali posudzovaním naplnenia vecnej súvislosti medzi konaním páchatela a "spáchaním trestného činu počas vyhláseného núdzového stavu", čo malo za následok okrem právnej nadkvalifikácie trestného činu, aj neakceptovanie zásady "Nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege", obsiahnutej v čl. 7 ods. 1 Dohovoru, čl. 49 Ústavy SR a § 2 ods. 1 Trestného poriadku. Takéto konanie je aj v rozpore s § 134 ods. 3 Trestného zákona. Odišné právne názory na túto tému boli dokonca aj v odbornej verejnosti, u odborníkov na trestné právo.¹⁹

Čisto teritoriálny princíp súvislosti (miesto a čas) medzi trestným činom a vyhláseným núdzovým stavom presadzovala doposiaľ aj Generálna prokuratúra SR. Najmä orgány činné v trestnom konaní, a samotná Generálna prokuratúra SR zastáva právny názor, že z hľadiska posúdenia páchania trestnej činnosti počas núdzového stavu postačuje na naplnenie kvalifikačného zákonného znaku "spáchal trestný čin za krízovej situácie", ak páchatel spácha trestný čin počas

¹⁶ Napríklad uznesenie NS SR z 25. apríla 2005, sp.zn.: 1Toš 60/2005, uverejnené v Zbierke stanovísk NS a rozhodnutí súdov SR pod č. 57/2005, nález Ústavného súdu SR sp. zn.: I.ÚS 100/2004.

¹⁷ Stanovisko NS SR uverejnené Tlačovou agentúrou Slovenskej republiky dňa 04. marca 2021 na www.tasr.sk, odkaz: <https://www.tasr.sk/tasr-clanok/TASR:20210304TBB00400>.

¹⁸ DRGONEC J., Ústava Slovenskej republiky. Komentár, 3. vydanie, Január 2012, s. 1590, ISBN: 80-89122-73-8.

¹⁹ Napríklad rozpor v tejto otázke medzi prof. JUDr. Tomáš Strémy, PhD. a doc. JUDr. Eduard Burda, PhD., zdroj napríklad: <https://www.hlavnydenik.sk/2020/10/03/ak-v-tychto-dnoch-udriete-policia-ta-mozete-vyfasovat-aj-doivotie/>.

vyhláseného núdzového stavu, na území Slovenskej republiky. Týmto postupom orgány činné v trestnom konaní a aj súdy (česť výnimkám), generalizovali a zovšeobecňovali zákonnú úpravu kvalifikačného znaku skutkovej podstaty "za krízovej situácie" a úplne opomenuli aplikovať základné princípy trestného práva, už aj spomínanú "vecnú" súvislosť. V rozhodovacej praxi sa tak stalo, že trestné činy páchané počas núdzového stavu, orgány činné v trestnom konaní automaticky, či skôr mechanicky subsumovali pod najprísnejšiu kvalifikovanú skutkovú podstatu trestného činu, skutok právne nadkvalifikovali, čím v praxi dochádzalo k sprísňovaniu trestných sadzieb pri páchaní trestných činov počas núdzového stavu a prísnejšiemu ukladaniu trestov. Týmto postupom, okrem vyššie uvedeného aj úplne odignorovali zásady posudzovania skutku podľa individualizácie jednotlivých, všetkých osobitných okolností každého, jednotlivého prípadu. Vôbec neaplikovali už spomínanú "vecnú" príčinnú súvislosť, medzi konaním páchatela a vyhláseným núdzovým stavom. Vzhľadom na dĺžku trvania núdzového stavu na Slovensku, ktorý bol navyše vyhlásený na celé územie Slovenska, podľa tohto chápania, by mali automaticky byť všetky trestné činy spáchané v tomto období subsumované pod prísnejšiu právnu kvalifikáciu²⁰ a to len preto, že boli spáchané počas trvania núdzového stavu - čo je neprípustné, nezákonné a aj v rozpore so základnými zásadami a teóriami trestného práva, ako aj medzinárodným právom (napríklad Dohovor čl. 7 ods. 1).

4.1 Rozpory v odbornej verejnosti a právny názor Generálnej prokuratúry SR

Správne vyhodnotenie toho, či skutok, ktorý je trestným činom, je naozaj spáchaný páchatelom v súvislosti s vyhláseným núdzovým stavom a subsumovať tak tento trestný čin pod prísnejšiu právnu úpravu, kvalifikovanej (a nie základnej) skutkovej podstaty, je treba povinne posúdiť a preskúmať z toho pohľadu, či bola naplnená príčinná súvislosť medzi trestným činom, konaním páchatela a zákonným znakom skutkovej podstaty "spáchal trestný čin za krízovej situácie". „To je základná teória trestného práva vo všetkých vyspelých právnych štátoch, že medzi konaním a znakom skutkovej podstaty musí byť príčinná súvislosť. A zvlášť pri úmyselných trestných činoch musí byť úmyselne zavinený.“²¹ Táto príčinná súvislosť medzi spáchaným trestným činom, konaním páchatela a okolnosťou vyhláseného núdzového stavu sa musí posudzovať aj s vecného hľadiska (vecná súvislosť), nie iba s hľadiska času a miesta.

Z uvedeného vyplýva, že na to, aby bolo preskúmanie trestných činov počas vyhláseného núdzového stavu zákonné a správne, či trestný čin bol alebo nebol spáchaný v súvislosti s núdzovým stavom (za krízovej situácie), je potrebné:

1. vyhodnotiť, či trestný čin súvisí s vyhláseným núdzovým stavom,
2. teda, či medzi konaním páchatela a zákonným znakom skutkovej podstaty trestného činu "núdzový stav" je daná (musí existovať) príčinná súvislosť,
3. dôraz by sa mal klásť aj na vecnú súvislosť (nie iba miestnu a časovú) medzi spáchaným trestným činom a vyhláseným núdzovým stavom,
4. zvlášť pri úmyselných trestných činoch akcentuje dôraz ex lege na úmyselné zavinenie.

Ak má byť teda zákonný kvalifikačný znak "spáchal trestný čin za krízovej situácie (núdzový stav)" zákonne aplikovaný, sprísnením právnej kvalifikácie a trestnej sadzby, môže sa tak stať len vtedy, ak trestný čin bol spáchaný v príčinnej súvislosti ("aj vecnej") s núdzovým stavom.

²⁰ Toto tvrdenie sa vzťahuje na trestné činy, kde je v Osobitnej časti Trestného zákona v jednotlivých skutkových podstatách trestných činov právna úprava zákonného znaku skutkovej podstaty spáchania trestného činu "za krízovej situácie" (napríklad § 212 ods. 5, písm. c) Trestného zákona)

²¹ Právny názor doc. JUDr. Eduard Burda, PhD., dekan Právnickej fakulty Univerzity Komenského, uverejnený na <https://www.hlavnydennik.sk/2020/10/03/ak-v-tychto-dnoch-udriete-policajta-mozete-vyfasovat-aj-dozivocie/>, dňa 03.10.2020, s týmto právnym názorom sa stotožňuje aj autor príspevku.

Opačný právny názor k tejto otázke je, že: „...kvalifikačný moment skutkovej podstaty (ak je ustanovený pri skutkovej podstate trestného činu) „spáchal trestný čin za krízovej situácie“ je potrebné použiť pri právnej kvalifikácii skutku vždy, ak dôjde ku spáchaniu konkrétneho trestného činu na mieste, na ktorom je v čase daného činu vyhlásený núdzový stav, teda ak na danom mieste páchatel konal alebo nastal alebo podľa predstavy páchatel' mal nastať následok predpokladaný Trestným zákonom.“²² V tomto prípade sa uplatňuje a uprednostňuje územný, teritoriálny princíp. Treba pripomenúť, že núdzový stav bol vyhlásený na celé územie Slovenskej republiky. Teritoriálny princíp presadzuje teóriu, že trestný čin v podstate nemusí vôbec vecne súvisieť s vyhláseným núdzovým stavom, napríklad usmernenie Generálnej prokuratúry SR.²³ Toto usmernenie Generálnej prokuratúry SR, aj s poukazom na nález Ústavného súdu SR, sp.zn.. PL. ÚS 22/2020-104 zo dňa 14. októbra 2020 bolo Usmernením Generálnej prokuratúry SR dňa 22.10.2020 zrušené.²⁴ Avšak aj usmernením zo dňa 22.10.2020, Generálna prokuratúra SR usmerňuje postup prokurátorov v trestnom konaní počas vyhláseného núdzového stavu takým spôsobom, že ukladá prokurátorom povinnosť zabezpečiť, aby bolo trestné stíhanie o trestných činoch uvedených v prílohe č. 1 tohto usmernenia právne kvalifikované aj podľa (základných alebo kvalifikovaných) skutkových podstát, v ktorých je ustanovený zákonný znak, resp. kvalifikovaný znak “spáchal trestný čin za krízovej situácie” s poukazom na § 134 ods. 2 písm. a) Trestného zákona (“núdzový stav”), na teritoriálnom princípe. V odôvodnení usmernenia, s odvolaním na nález Ústavného súdu SR sp.zn.: PL. ÚS 22/2020-104 zo dňa 14. októbra 2020, Generálna prokuratúra SR dôvodí, že vyhlásenie núdzového stavu zahŕňa celé územie Slovenskej republiky, a z tohto dôvodu je nutné posudzovať konanie páchatel'ov trestných činov v čase vyhláseného núdzového stavu aj podľa základných alebo kvalifikačných skutkových podstát, v ktorých je ustanovený zákonný, kvalifikačný znak “spáchal trestný čin za krízovej situácie” s poukazom na § 134 ods. 2 písm. a) Trestného zákona.

Generálna prokuratúra SR poníma kvalifikačný znak “spáchal trestný čin za krízovej situácie” na princípe územia (teritoriálny princíp).

V tejto súvislosti je treba poukázať na to, že prokurátor je viazaný aj právnou normou ustanovenia § 134 ods. 3 Trestného zákona, ktorý prikazuje skúmať, či trestný čin nebol spáchaný v súvislosti s vyhláseným núdzovým stavom. Toto ustanovenie zároveň explicitne odkazuje na ustanovenie § 134 ods. 2 písm. a) Trestného zákona, na ktoré poukazuje v usmernení aj Generálna prokuratúra SR. Ak trestný čin nie je spáchaný v súvislosti s vyhláseným núdzovým stavom, nemôže sa aplikovať zákonné ustanovenie § 134 ods. 2 písm. a) Trestného zákona (viď. slovné spojenie “sa nepoužije”) a nedôjde tak k prísnejšej právnej kvalifikácii skutku, nakoľko je daná zákonná prekážka. V tejto súvislosti je však treba poukázať aj na ďalšie významné aplikačné problémy, ktoré s uplatnením tohto zákonného ustanovenia môžu nastať a aj v aplikačnej praxi nastali. Predmetné zákonné ustanovenie nadobudlo svoju účinnosť dňa 01.01.2021. Odlišne tak bude treba posudzovať prípady ochrany práv stíhaných osôb, ktoré boli právoplatne odsúdené pred účinnosťou ustanovenia § 134 ods. 3 Trestného zákona. Právna ochrana u týchto osôb spočíva najmä v obnove konania, prípadne individuálnej ústavnej sťažnosti alebo sťažnostného konania pred Európskym súdom pre ľudské práva (viď. bod 5. príspevku). Pokiaľ stíhaná osoba ešte nebola právoplatne odsúdená a došlo k právnej nadkvalifikácii skutku, konvalidovanie takejto nezákonnosti je možné zjednať v ktoromkoľvek štádiu trestného konania, s poukazom na zákonné ustanovenie § 134 ods. 3 Trestného zákona (tiež

²² Právny názor prof. JUDr. Tomáš Strémy, PhD., prodekan pre rozvoj Právnickej fakulty Univerzity Komenského, uverejnený na <https://www.hlavnydennik.sk/2020/10/03/ak-v-tychto-dnoch-udriete-policajta-mozete-vyfasovat-aj-dozivotie/>, dňa 03.10.2020.

²³ Usmernenie Generálnej prokuratúry SR zo dňa 02.04.2020, sp.zn.: IV/1 Spr 193/201000-25.

²⁴ Usmernenie Generálnej prokuratúry SR zo dňa 22.10.2020, sp.zn.: sp. zn.: IV/I Spr 193/201000, Vec: Núdzový stav - usmernenie postupu prokurátorov v trestnom konaní.

spolu s použitím zásady výkladu trestného práva v prospech obvineného). Je zaujímavé, že zákonné ustanovenie § 134 ods. 3 Trestného zákona prijal legislatívca ako dôsledok rozporov v interpretácii a aplikácii trestného práva, konkrétne zákonného znaku "za núdzového stavu" a ako následok zjavnej nespravodlivosti a ukladania prísnych trestov, pri nepatrných a menej závažných trestných činoch. Ide zjavne o snahu legislatívca, narychlo zjednať nápravu a odstrániť výkladové rozpory, čo nie je najšťastnejším riešením. Uvedený interpretačný a výkladový problém sa mal skôr riešiť súdnou autoritou a zjednocujúcim stanoviskom Trestného kolégia Najvyššieho súdu SR, podobne ako tomu bolo v Českej republike (viď. bod 4.2 príspevku). Takto prijaté zákonné ustanovenie § 134 ods. 3 Trestného zákona tak vzbudzuje oprávnené otázky o skutočnom zámere legislatívca. Sú tak legitímne pochybnosti ohľadne účelovosti právotvorby trestného práva a narychlo prijatej predmetnej novely Trestného zákona.

V neposlednom rade, usmernenie a právny názor Generálnej prokuratúry SR v tejto otázke je záväzný "len" pre prokurátorov, ale nie je záväzný pre všeobecné súdy. Tento opačný právny názor, založený na teritoriálnom princípe, bez zohľadnenia skúmania vecnej príčinnej súvislosti medzi konaním páchatela trestného činu a núdzovým stavom, spolu s odvolaním sa na Usmernenie Generálnej prokuratúry SR je nesprávny a nezákonný, čo sa začína potvrdzovať aj v rozhodovacej činnosti súdov.²⁵ Nesprávny výklad práva a nezákonnosť nakoniec potvrdzuje aj "účelové" konanie samotného legislatívca, ktorý novelizáciou Trestného zákona, má snahu narychlo zjednať nápravu.

4.2 Čo na to rozhodovacia činnosť súdov a zjednotenie rozhodovacej praxe?

Tam a vtedy, kde a keď súd neuplatní zákon, dokonca ani Ústavu, je materiálny právny štát nedostupný.²⁶ Zákon nestačí iba čítať, ale treba porozumieť jeho obsahu. Pri výklade je podstatný účel a zmysel zákona, nie jeho výklad z hľadiska textu zákona, a to ani v prípade, keď sa text môže javiť ako jednoznačný a určitý (argumentum a razione legis).²⁷

V Českej republike bol ohľadne interpretácie a aplikácie zákonného znaku skutkovej podstaty "spáchal trestný čin za krízovej situácie" obdobný výkladový problém. Taktiež dochádzalo k prísnejšej právnej kvalifikácii trestných činov a udeľovaniu prísnejších trestných sadziieb. Veľký senát trestného kolégia Najvyššieho súdu Českej republiky rozsudkom sp. zn.: Tdo/110/2021 zo dňa 16.03.2021²⁸ zjednotil nejednotnú rozhodovaciu činnosť pri výklade zákonného znaku kvalifikovanej skutkovej podstaty pri trestnom čine krádeže (na Slovensku § 212 ods. 5, písm. c) Trestného zákona) týkajúceho sa spáchania tohto trestného činu počas vyhláseného núdzového stavu. Tento výklad rozhodnutia veľkého senátu Najvyššieho súdu ČR je možné využiť aj pri interpretácii a aplikácii slovenskej právnej úpravy ustanovenia § 134 ods. 3 Trestného zákona, podľa ktorého sa zákonný znak skutkovej podstaty "za krízovej situácie" nepoužije, ak trestný čin nebol spáchaný v súvislosti s vyhláseným núdzovým stavom (§ 134 ods. 2, písm. a) Trestného zákona) alebo výnimočným stavom. Práve výklad pojmu "v súvislosti" zvolený veľkým senátom Najvyššieho súdu ČR je pre slovenské právne pomery a nejednotnú rozhodovaciu činnosť a aplikačnú prax na Slovensku podnetným, najmä vo vzťahu k prokurátorom a usmerneniu Generálnej prokuratúry SR.²⁹

²⁵ Napríklad Najvyšší súd Českej republiky zo dňa 16.03.2021, sp.zn.. Tdo/110/2021, Okresný súd v Bratislave I.

²⁶ DRGONEC J., emeritný sudca Ústavného súdu, článok "Aj v covidovej ére základné práva majú chrániť človeka", zo dňa 28.02.2021, uverejnený na www.pravnelisty.sk.

²⁷ Nález Ústavného súdu SR, sp.zn.: IV ÚS 71/2013-36 zo dňa 23. mája 2013.

²⁸ Rozhodnutie Najvyššieho súdu Českej republiky, sp.zn.: Tdo/110/2021 zo dňa 16.03.2021.

²⁹ JUDr. Peter Šamko, sudca Krajského súdu v Bratislave, dňa 21.03.2021, link:

<http://www.pravnelisty.sk/rozhodnutia/a949-vecna-suvvislost-medzi-spachanym-trestnym-cinom-kradeze-a-vyhlasenym-nudzovym-stavom>.

Najvyšší súd ČR zdôraznil, že na to, aby boli trestné činy krádeží posudzované ako zločiny v dôsledku naplnenia kvalifikovanej skutkovej podstaty spočívajúcej v spáchaní trestného činu krádeže počas vyhláseného núdzového stavu, musí tu byť (musí existovať) určitá vecná súvislosť spáchanej krádeže s danou udalosťou vážne ohrozujúcou život alebo zdravie ľudí, verejný poriadok alebo majetok. Dôvodom sprísnenia trestného postihu krádeží spáchaných za určitých nepriaznivých situácií, v ktorých musí štát a ďalšie subjekty vynaložiť zvýšené úsilie na ich zvládnutie nie je samotná udalosť ohrozujúca život alebo zdravie ľudí, verejný poriadok alebo majetok, ale až vlastný prejav páchatela, ktorý zneužíva týchto existujúcich podmienok k spáchaniu trestného činu, v ktorých sa tak prejavuje jeho osobitná bezohľadnosť. Vzhľadom na uvedené, je nutné na naplnenie znaku kvalifikovanej skutkovej podstaty trestného činu krádeže týkajúceho sa spáchania tohto trestného činu počas vyhláseného núdzového stavu podmieniť existenciou nielen časovej a miestnej súvislosti s takouto udalosťou, ale tiež s vecnou súvislosťou s ňou, teda tým, že sa určitým konkrétnym spôsobom prejavila pri spáchaní trestného činu jeho páchatelom. Takýto vzťah vecnej súvislosti bude daný hlavne vtedy, ak uľahčí táto udalosť (núdzový stav) spáchanie trestného činu páchatelom, či sa inak významne prejavila v jeho prospech alebo pokiaľ sa spáchaný trestný čin týkal konkrétnych predmetov, ktoré majú osobitnú dôležitosť pre riešenie danej udalosti a preto zasluhujú zvýšenú ochranu aj trestným právom (napríklad respirátory, rúška, dezinfekčné prostriedky, zdravotnícke potreby a podobne). Na záver Najvyšší súd ČR v odôvodnení rozhodnutia jednoznačne skonštatoval, že trestné činy krádeže, ktoré boli spáchané počas vyhláseného núdzového stavu, a ktoré nemajú žiadnu vecnú súvislosť s vyhláseným núdzovým stavom, nevyžadujú právne kvalifikovanie ako zločin a ani exemplárne potrestanie a automatické zvyšovanie sadzby trestu odňatia slobody.

Na Slovensku doposiaľ nie je zjednotená rozdielna rozhodovacia činnosť pri výklade zákonného znaku kvalifikovanej skutkovej podstaty "spáchal trestný čin počas núdzového stavu", tak ako tomu je v Českej republike. Posudzovanie tohto zákonného znaku do novelizácie Trestného zákona, zákonným ustanovením § 134 ods. 3 bolo ponímané rozdielne.

5. AKÁ JE MOŽNOSŤ SÚDNEJ OCHRANY ZÁKLADNÝCH PRÁV?

Primárne treba vychádzať z toho, či sa jedná o právoplatne skončenú alebo "živú" vec, ktorá ešte nebola ukončená právoplatným rozsudkom.

V prípadoch, ktoré neboli právoplatne skončené je treba od samého počiatku upozorňovať prostredníctvom riadnych opravných prostriedkov a namietat nezákonnosť postupu a porušovanie základných práv a zásad trestného konania, garantovaných Dohovorom a Ústavou SR, v našom prípade napríklad zásah do zásady zákonnosti stíhania "Nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege" s odvolaním sa na čl. 7 ods. 1 Dohovoru a ústavného príkazu prednosti medzinárodných zmlúv, ako aj povinnosť konať súladne s medzinárodnými zmluvami a Ústavou SR. Takýto postup ochrany základných práv od počiatku trestného konania je mimoriadne dôležitý. Dôležitý vo vzťahu k ďalšiemu priebehu trestného konania a možnosti využitia tejto obrany pre ďalšie kroky a stratégiu obhajoby a ochrany týchto práv.

Problematika právoplatne skončených vecí, vzhľadom na vyššie uvedené, a doposiaľ zaužívanú prax, skôr automatické až mechanické sprísňovanie trestov v dôsledku "často nezákonnej" prísnejšej právnej kvalifikácie trestných činov, je veľmi aktuálna. V Českej republike je takmer 600 právoplatne skončených vecí³⁰, ktoré boli síce rozhodnuté pred zjednocujúcim stanoviskom Veľkého

³⁰ Počet právoplatne skončených vecí uviedol na konferencii BPF2021, doc. JUDr. Tomáš Gřivna, PhD. Karlova Univerzita Právnická fakulta vo svojom príspevku "Križe trestného práva v nouzovom stavu", na problematiku zjednocovania nejednotnej rozhodovacej činnosti súdov poukázal aj JUDr. Petr Angyalossy, PhD., predseda Najvyššieho súdu ČR vo svojom príspevku na tému "Soudní moc a osoba soudce v době pandemie".

senátu trestného kolégia Najvyššieho súdu Českej republiky rozsudkom sp. zn.: Tdo/110/2021 zo dňa 16.03.2021³¹, ale v jeho rozpore. Na Slovensku je obdobný problém a je treba takýmto prípadom poskytnúť súdnu ochranu. Ak je trestná vec skončená právoplatným rozsudkom, do úvahy prichádza:

1. obnova konania,
2. individuálna ústavná sťažnosť,
3. alebo iniciovať konanie pred Európskym súdom pre ľudské práva.

V podmienkach slovenskej právnej úpravy a judikatúry sa najproblematickejšia javí súdna ochrana prostredníctvom iniciovania obnovy konania. Právna úprava síce pripúšťa obnovu konania, ak vyjdú najavo neznáme skutočnosti alebo dôkazy, súdu skôr neznáme a to aj vo vzťahu na pôvodne uložený trest, ktorý by bol v zrejmom nepomere k závažnosti činu alebo pomerom páchatel'a. V súvislosti s témou tohto príspevku je vhodné poukázať na právnu úpravu ustanovenia § 394 ods. 4, písm. a) Trestného poriadku, ktorá priamo odkazuje na rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva.³² Ak teda bude príslušný súd v rámci obnovy konania príliš formalisticky zameraný na povolenie obnovy konania, len na preukazovanie neznámych skutkových okolností, ktoré súvisia priamo so skutkom a trestným činom ako konania páchatel'a, bez posudzovania neznámych skutočností vo vzťahu k neprimeranosti uloženého trestu, stále je tu možnosť obnovy konania prostredníctvom rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva. V takomto prípade je treba súbežne, ideálne v predstihu iniciovať konanie pred Európskym súdom pre ľudské práva.

Domáhať sa súdnej ochrany pri zásahu do základného práva je možné aj prostredníctvom podania individuálnej ústavnej sťažnosti v konaní pred Ústavným súdom SR, podľa čl. 127 ods. 1 Ústavy SR v spojení so zákonom č. 314/2018 Z.z. o Ústavnom súde SR. Aj s poukazom na uvedený nejednoznačný výklad práva a rozhodovaciai činnosť súdnych orgánov, je konanie o individuálnej ústavnej sťažnosti, ktoré zaväzuje "inter partes" nedostatočné. V situácii, kedy vzhľadom na rozsah a množstvo prípadov zasahovania do základných práv, "automatickým" sprísňovaním trestov, je treba vnímať právny prostriedok individuálnej ústavnej sťažnosti ako značne nedostatočný. Najmä, pri tak závažných zásahoch do základných práv, v rozsahu v akom máme aktuálne na Slovensku, v dlhotrvajúcom núdzovom stave, by bolo vhodné, aby Ústavný súd SR mal aj právomoci ústavného prieskumu z vlastnej iniciatívy a právomoc rozhodnutiami zaväzujúcimi "erga omnes". Do budúcnosti hľadať právnu úpravu a formy aj na spôsob "actio popularis". Taktiež závažným problémom sa javí aj prílišný formalistický prístup Ústavného súdu SR v otázke subsidiarity ústavnej sťažnosti a Ústavného súdu v samotnom konaní o individuálnej sťažnosti. Ústavný súd SR najprv podrobuje ústavnú sťažnosť na neverejnom zasadnutí prieskumu. Predbežne ústavnú sťažnosť prerokuje a podrobí ju rozsiahlemu prieskumu. Takýto postup má za následok prieťahy v konaniach, v ktorých sa zjavne zasahuje do základných práv sťažovateľov, v tom lepšom prípade. Ústavný súd SR striktnie trvá na tom, aby pred samotnou ústavnou sťažnosťou boli najprv vyčerpané všetky riadne a mimoriadne opravné prostriedky na zjednanie nápravy.

Postihnutá osoba, ktorej sa zasahuje do základného práva má ešte možnosť sťažovať sa pred Európskym súdom pre ľudské práva. Iniciovať konanie pred týmto súdom v prípadoch, kedy sa nevie domôcť ochrany základného práva pred orgánmi súdnej moci v Slovenskej republike. V našom prípade, kedy dochádza k sprísňovaniu trestných sadzieb zasahovaním do práva byť stíhaný len na

³¹ Obdobne pozri aj rozhodnutie Najvyššieho súdu ČR, sp.zn.: 6Tdo 1330/2020 zo dňa 20. januára 2021.

³² Paragraf 394 ods. 4, písm. a) Trestného poriadku: "Skutočnosťou skôr neznámou podľa odsekov 1 až 3 je aj", písm. a): "rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva, podľa ktorého rozhodnutím prokurátora alebo súdu Slovenskej republiky alebo v konaní, ktoré mu predchádzalo, boli porušené základné ľudské práva alebo slobody obvineného, ak negatívne dôsledky tohto rozhodnutia nemožno inak napraviť," pozri tiež odlišné stanovisko ústavného sudcu JUDr. Petra Straku k nálezu Ústavného súdu SR, č.k.: PL. ÚS 2/2021 z 31. marca 2021.

základe zákona, má zmysel žalovať Slovenskú republiku pred Európskym súdom pre ľudské práva za porušenie čl. 7 ods. 1 Dohovoru, nakoľko táto medzinárodná právna úprava poskytuje sťažovateľovi širší rozsah ochrany tohto práva a má prednosť pred vnútroštátnym právnym poriadkom.

6. ZÁVER

Za každej situácie, aj počas núdze a núdzového stavu, by sa malo právo vykladať a aplikovať v súlade s medzinárodnými zmluvami a medzinárodnými štandardmi, v súlade s Ústavou a zákonmi. Orgány verejnej moci a štát by mali konať len v ich medziach a primerane zasahovať do základných práv ľudí. O to viac to platí za súčasnej situácie, keď celá spoločnosť potrebuje v čase núdze, citlivo regulovať vzťahy právom. K zásahom do základných práv nemôže dochádzať len na základe nedôvodného, alebo neprimeraného uprednostňovania verejného záujmu, a to ani za krízovej situácie v núdzovom stave.

Celosvetová pandémia a aktuálna situácia však neospravedlňuje štát za jeho nepripravenosť. Neospravedlňuje to štát ani za to, že toleruje stav, kedy v oblasti trestného práva dochádza k automatickému sprísňovaniu trestných sadziieb a ukladajú sa prísnejšie tresty páchatelom trestných činov len na základe toho, že je na Slovensku vyhlásený núdzový stav. Asi je rozdiel v tom, keď páchatel spácha trestný čin krádeže počas núdzového stavu, ukradnutím rožku a vodky v potravinách, ako keď počas núdzového stavu, spácha krádež tak, že vykradne sklad zdravotníckych pomôcok (rúška, antigénové testy). Núdzový stav vecne súvisí s ochranou verejného zdravia a ochranou životov, pred šírením ochorenia Covid-19.

Práve z dôvodov uvedených v tomto príspevku, súhlasím s rektorom Právnickej fakulty Univerzity Komenského, prof. JUDr. Marekom Števčekom, PhD., že skôr ide o krízu "kultúry" práva, ako práva samotného. Vždy je to totiž o ľuďoch a o tom, ako budeme pristupovať k právu, aby získalo späť svoju "kultúru a ľudskosť", svoju ľudskosť.

Vždy, a za každých okolností, aj v čase núdze, treba k právu pristupovať tak, aby v prvom rade chránilo zmysel a účel práva (ratio legis) "pestovať kultúru práva", jeho "ľudský" rozmer a prístup. Okrem "kultúry práva" je v pozornosti človek, jeho život a ochrana jeho základných práv. Výklad a aplikácia práva, by tiež mala mať istú "kultúru", aby naplnila svoj zmysel, byť spravodlivý. Možno sa to javí viac filozoficky ako právne, ale má to svoju podstatu v samotných princípoch práva, v pilieroch, na ktorých stojí.

Použitá literatúra:

SVÁK J. a kol.: Rozsudky Veľkej komory Európskeho súdu pre ľudské práva, kompletne vydanie, vyd. EUROKÓDEX, s.r.o. 2006, ISBN: 80-88931-52-5

DRGONEC J.: Ústava Slovenskej republiky, Komentár, 3. vydanie, vyd. Heuréka 2012, ISBN: 80-89122-73-8

SVÁK J.: Ochrana ľudských práv v troch zväzkoch, Príloha, vyd. EUROKÓDEX, s.r.o. 2011, ISBN: 978-80-89447-43-5 (súbor)

Kontaktné údaje:

Mgr. František Wágner

iushumanus@gmail.com, fwagneraam@gmail.com

IUS HUMANI, občianske združenie

Human & Social Rights

Cintorínska 22

811 08 Bratislava

Slovenská republika



PRÁVNICKÁ FAKULTA
Univerzita Komenského
v Bratislave