



SLOVENSKÉ NÁRODNÉ
STREDISKO
PRE ĽUDSKÉ PRÁVA



Právna analýza ústavných zmien z roku 2020

Predmetom prvej časti hodnotiacej právnej analýzy ústavnoprávnych zmien za príslušný kalendárny rok je **Ústavný zákon č. 422/2020 Z. z.** (ďalej ako „Ústavný zákon“), ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení jej neskorších zmien (ďalej ako „Ústava“). Návrh uvedeného ústavného zákona bol vypracovaný na základe Programového vyhlásenia vlády Slovenskej republiky na roky 2020 až 2024,

a to konkrétne jeho časti „Obnova dôvery v právny štát a zabezpečenie, aby zákon a spravodlivosť platili pre každého“.

Prijatie analyzovaného Ústavného zákona, rovnako ako každá novelizácia Ústavy, predstavuje významný legislatívny počin. Zjednodušene možno konštatovať, že cieľom jeho prijatia je **reforma výkonu súdnej moci**. Výpočet zmien je nasledovný:

- reforma zloženia a pôsobnosti Súdnej rady Slovenskej republiky;
- reforma kreovania Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej ako „Ústavný súd“), ako aj niektorých pravidiel konania pred týmto súdom;
- vekový cenzus sudkýň a sudcov Ústavného súdu;
- rozhodovacia imunita sudkýň a sudcov všeobecných súdov;
- zrušenie doposiaľ potrebného súhlasu Ústavného súdu s trestným stíhaním sudkýň a sudcov všeobecných súdov a generálneho prokurátora Slovenskej republiky;
- zriadenie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a s tým súvisiace vymedzenie jeho právomocí a právomocí Ústavného súdu;
- **zákaz preskúmavania súladu ústavných zákonov s Ústavou Ústavným súdom.**

Slovenské národné stredisko pre ľudské práva (ďalej ako „Stredisko“) je právnickou osobou, ktorej primárnymi zákonnými úlohami sú jednak podpora a ochrana ľudských práv a základných slobôd, ako aj poskytovanie bezplatnej právnej pomoci obeťiam diskriminácie a prejavov intolerance. **V rámci predkladanej hodnotiacej právnej analýzy Stredisko analyzuje hypotetické „prima facie“**

dopady ústavných zmien na výkon ľudských práv a základných slobôd v štandarde garantovanom Ústavou a medzinárodnými ľudskoprávnymi zmluvami.

V súvislosti s poslednými zmenami Ústavy Stredisko poukazuje na to, že odborná verejnosť dlhodobo kritizuje istú **nedostatočnosť techniky ústavodarného procesu,¹ nízku**

¹ BREICHOVÁ LAPČAKOVÁ, M.: Vplyv referenda na zvýšenie demokratickej legitimity ústavných zmien - Návrhy de constitutione referenda v kontexte československých ústavných dejín. In: Grant Journal. Vol. 8. Issue 2. s. 35-39. Dostupné na: <https://www.grantjournal.com/issue/0802/PDF/0802lapcakova.pdf>
PROCHÁZKA, R. Rozhádaná republika. 25 rokov slovenského ústavného neporiadku. Bratislava: N Press, 2018.
BALOG, B.: Stabilizácia (súčasnej) Ústavy Slovenskej republiky. In: 20 rokov Ústavy Slovenskej republiky - I. Ústavné dni. II. zväzok : zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie : 3. - 4. október 2012, Košice. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, s. 40 - 56. Dostupné na: https://www.upjs.sk/public/media/17625/02_20-rokov-ustavy_zvazok-II.pdf

mieru rigidity Ústavy, vysokú frekvenciu zásahov do ústavného textu² a potrebu realizácie noviel Ústavy SR spôsobom, ktorý by zachytával široký spoločenský konsenzus. **Stredisko sa s uvedenými výhradami stotožňuje a dodáva, že sú odvolávkou na implementáciu princípov legality a legitimacy.**

Nevyhnutnosť zmeny ústavného textu vyplýva z prirodzeného **spoločenského vývoja a potreby reakcie na nové spoločenské situácie³**, ktorým už ústava **prakticky nevyhovuje.⁴** Podľa názoru Strediska však ústavné zmeny musia vykazovať takú mieru kvality, aby ani hypoteticky nepripúšťali negatívny dopad na výkon ľudských práv a základných slobôd.

Stredisko síce radí Ústavu k tzv. rigidným ústavám, súčasne však dodáva, že patrí medzi najmenej rigidné ústavy spomedzi ústav členských štátov Európskej únie.⁵ Slovenská republika aj so zreteľom na jednokomorový parlamentný systém zabezpečuje stabilitu ústavy v najnižšej miere rigidity.⁶ Analyzovaná novela Ústavy

bola v poradí už devätnástou počas jej 28 ročnej existencie. V priemerne tak dochádza k zmene textu základného zákona štátu takmer každých 18 mesiacov.⁷ Pre porovnanie početnosti zmien a doplnení ústavného textu s krajinami s obdobne krátkou samostatnou historickou ústavnou skúsenosťou Stredisko uvádza, že napríklad Ústava Poľskej republiky z roku 1997 bola novelizovaná len raz.⁸ Ústava Českej republiky bola doposiaľ novelizovaná len osemkrát. Naposledy v roku 2013.⁹

Početné novelizácie Ústavy nepripraviajú k stabilite právneho poriadku Slovenskej republiky. Stabilita ústavy totiž vo všeobecnosti zásadným spôsobom podmieňuje stabilitu vnútroštátneho právneho poriadku. Stredisko sa stotožňuje s názorom bývalého sudcu Ústavného súdu Ladislava Orosza, ktorý poznamenáva, že ak sa Ústava neprimerane často mení, vyvoláva, ako právny predpis najvyššieho stupňa právnej sily objektívnu potrebu ďalších zmien v právnych predpisoch nižšieho stupňa právnej sily, **čo v konečnom dôsled-**

² OROSZ, L.: Ústava v ohrození (ústavné iniciatívy v rokoch 1993 – 2010 a ich dôsledky na aktuálnu podobu ústavného systému Slovenskej republiky. In: JERMANOVÁ, H. – MASOPUST, Z. (eds.): Dvacet let poté: Právo ve víru metamorfóz. Praha. Ústav státu a práva 2010. Dostupné na: <https://www.ustavnysud.sk/-/publikacie-za-rok-2010>; VIA IURIS: VIA IURIS k zmene Ústavy SR. Dostupné na: <https://viaiuris.sk/aktuality/via-iuris-k-zmene-ustavy-sr/>

³ Na tomto mieste je možné uviesť príklad ústavného zákona č. 90/2001 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov, tzv. veľkú novelu Ústavy, ktorá reagovala predovšetkým na integračné ambície Slovenskej republiky.

⁴ ROSPUTINSKÝ, P.: Spôsob a mechanizmy zmeny ústav. In: Politologická revue, 2004, s. 60.

⁵ Podľa niektorých kvantitatívnych štúdií dokonca patrí Ústava SR medzi najmenej rigidné ústavy na svete. Pozri: TSEBELIS, G.: Constitutional Rigidity Matters: A Veto Players Approach. Dostupné na: <https://sites.lsa.umich.edu/tsebelis/published-articles/>

⁶ BALOG, B.: Stabilizácia (súčasnej) Ústavy Slovenskej republiky. In: 20 rokov Ústavy Slovenskej republiky - I. Ústavné dni. II. zväzok : zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie : 3. - 4. október 2012, Košice. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, s. 40. Dostupné na: https://www.upjs.sk/public/media/17625/02_20-rokov-ustavy_zvazok-II.pdf

⁷ TAKÁCS, D.: Ústavné právo SR – jedno z najdynamickejších právnych odvetví? IN: COMENIUS odborný blog. Dostupné na: https://comeniusblog.flaw.uniba.sk/2020/12/31/ustavne-pravo-sr-jedno-z-najdynamickejsich-pravných-odvetví/#_ftn1

⁸ Prezydent.pl: About Polish Constitution. The official website of the President of the Republic of Poland. Dostupné na: <https://www.prezydent.pl/en/about-poland/about-polish-constitution/>

⁹ Ústavní zákon č. 98/2013 Sb., ktorým sa mení ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znení pozdějších ústavních zákonů.

ku negatívne vplyva na stav právnej istoty.¹⁰

Stredisko sa v nastolenom kontexte odvoláva aj na odporúčanie Benátskej komisie. Tá zdôrazňuje, že spôsob prijatia ústavy a jej implementácie má v spoločnosti vytvárať presvedčenie o jej stabilite a výnimčnosti jej zmien. Trvalý charakter ústavných noriem nemôže vychádzať z porovnania kvantitatívneho zastúpenia koalíčných a opozičných parlamentných strán.¹¹

Ďalším možným negatívnym výsledkom častých ústavných zmien je rozširovanie vecného rozsahu Ústavy. Súčasťou ústavného textu sa v dôsledku toho stávajú normy, ktoré by svojou povahou mali byť integrálnou súčasťou zákonov.¹² Príkladom je úprava postavenia a pôsobnosti Najvyššieho kontrolného úradu v rámci druhého oddielu, tretej hlavy Ústavy, ako aj zákaz vývozu vody v prvej hlave, prvom oddieli, či ústavná ochrana pôdy, upravená v rámci druhej hlavy, šiesteho oddielu Ústavy.

Ústavodarca by podľa názoru Strediska mal k novelizáciám Ústavy pristupovať s dostatočným časovým predstihom a po náležitej odbornej, nielen politickej, diskusii. O jej výsledkoch by

mal verejnosť informovať zrozumiteľným a dostatočne určitým spôsobom. V uvedených intenciách sa nesie aj jedno zo stanovísk Benátskej komisie, podľa názoru ktorej „by sa ústava mala meniť iba po rozsiahlej, otvorenej a slobodnej verejnej diskusii a v atmosfére umožňujúcej takéto diskusie. Zmeny ústavy by sa mali v princípe opierať o široký konsenzus jednak medzi politickými aktérmi a tiež v rámci občianskej spoločnosti.“¹³ Stredisko sa domnieva, že zmeny Ústavy by mali byť výsledkom spoločenskej požiadavky a mali by sledovať zámer skvalitnenia ľudskoprávnych štandardov. Primárnym cieľom ústavných zmien by za žiadnych okolností nemali byť politické pohnútky spojené s plnením výsostne politických zámerov.

Proces prijatia Ústavného zákona zmienené odporúčania na prvý pohľad v značnej miere nereflektoval. **Stredisko hodnotí túto skutočnosť negatívne.** Na druhej strane konštatuje, že tzv. justičná reforma napĺňa odporúčanie reflexie spoločenskej požiadavky.¹⁴ Jej cieľom má byť návrat „dôvery v právny štát“, ktorý je súčasťou programového vyhlásenia Vlády SR.¹⁵ Ústavný návrh justičných zmien

¹⁰ OROSZ, L.: Ústava v ohrození (ústavné iniciatívy v rokoch 1993 – 2010 a ich dôsledky na aktuálnu podobu ústavného systému Slovenskej republiky. In: JERMANOVÁ, H. – MASOPUST, Z. (eds.): Dvacet let poté: Právo ve víru metamorfóz. Praha. Ústav státu a práva 2010. Dostupné na: <https://www.ustavnysud.sk/-/publikacie-za-rok-2010>

¹¹ Stanovisko Benátskej komisie CDL-AD(2013)012 – k štvrtej novele základného zákona (Maďarsko). Dostupné na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=cdl-ad\(2013\)012-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=cdl-ad(2013)012-e)

¹² Pozri: OROSZ, L.: Ústava v ohrození (ústavné iniciatívy v rokoch 1993 – 2010 a ich dôsledky na aktuálnu podobu ústavného systému Slovenskej republiky. In: JERMANOVÁ, H. – MASOPUST, Z. (eds.): Dvacet let poté: Právo ve víru metamorfóz. Praha. Ústav státu a práva 2010, s. 9.

¹³ Stanovisko Benátskej komisie CDL-AD(2004)030 - k procesu novelizácie ústavy (Ukrajina). Dostupné na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2004\)030-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2004)030-e)

¹⁴ Z výsledkov prieskumu Eurobarometer v januári 2020 vyplynulo, že až 72% občanov SR nedôveruje právnemu štátu. - Flash Eurobarometer 483, Report Perceived independence of the national justice systems in the EU among the general public, s. 9. Dostupné na: https://data.europa.eu/data/datasets/s2258_483_eng?locale=en; Podľa Transparency International išlo o najhorší výsledok od roku 2004, kedy sa tieto prieskumy začali na Slovensku realizovať. Po Chorvátsku (nedôvera voči justícii tam dosiahla 76%) to bol druhý najhorší výsledok v celej Európskej únii. Dostupné na: <https://www.ta3.com/clanok/167102/dovera-v-justiciu-v-sr-vyrazne-klesla-sme-na-chvoste-eu>

Rovnako v indikátore vnímania korupcie za rok 2020 bolo Slovensko šieste najhoršie v rámci štátov EÚ (60. miesto zo 180 hodnotených krajín). Dostupné na: <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/svk#>

¹⁵ Programové vyhlásenie vlády SR na obdobie rokov 2020 – 2024. Dostupné na: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/24756/1>

predstavuje jeden z najvýznamnejších doterajších ústavných zásahov. Významnú rolu v procese prijímania tak zásadnej zmeny Ústavy zohráva časový rámec jej prípravy.

Predbežná informácia k návrhu ústavného zákona bola zverejnená 12. mája 2020. Po predložení návrhu ústavnej justičnej reformy predsedovi Súdnej rady Slovenskej republiky, predsedovi Najvyššieho súdu Slovenskej republiky a Ústavného súdu, Generálnej prokuratúre Slovenskej republiky, Verejnej ochrankyni práv a zástupcom stavovských organizácií (ďalej ako „zainteresované subjekty“) bol následne začiatkom októbra 2020 návrh ústavného zákona predložený Národnej rade Slovenskej republiky. Zainteresované subjekty vyjadrili znepokojenie tak nad absenciou rozsiahlej a informovanej diskusie o hlavných prvkoch reformy, ako aj nad dĺžkou verejných konzultácií v trvaní iba pätnástich pracovných dní a ich načasovaním na mesiac júl 2020, t. j. počas tzv. „dovolenkového obdobia“. Rovnako negatívne vnímali skutočnosť, že reforma vzhľadom na jej rozsah a význam nebola v potrebnej miere konzultovaná s Benátskou komisiou. K schváleniu návrhu justičných reformných zmien došlo 9. decembra 2020, t. j. v čase trvania núdzového stavu z dôvodu „pandémie COVID-19“, pričom tak mimoriadny, ako aj núdzový stav mali nespochybniteľný dopad na implementáciu vyššie opísaných odporúčaní.¹⁶ Na absenciu odporúčanej verejnej odbornej diskusie upozornil

predseda Ústavného súdu Ivan Fiacan počas jeho vystúpenia v Národnej rade Slovenskej republiky dňa 3. decembra 2020, t. j. šesť dní pred schválením ústavnej novely.¹⁷ Osobitne poukázal na to, že návrh novely článku 125 ods. 4 Ústavy, ktorým ústavodarca zaviedol výslovný zákaz skúmania súladu ústavných zákonov s Ústavou Ústavným súdom nebol predmetom pripomienkového konania. Kontrola Ústavného súdu, testujúceho kompatibilitu priamych, či nepriamych noviel Ústavy s jej implicitným materiálnym jadrom pri tom predstavovala opodstatnený stabilizačný prvok v dynamickom procese ústavných zmien. **Uvedené výhrady sú z pohľadu Strediska dôvodné.**

Cieľom predkladanej analýzy nie je vyhodnotenie otázky oprávnenosti skúmania súladu ústavných zákonov s Ústavou samotným Ústavným súdom. **Jej cieľom je poukázať na možné následky redukcie kontrolného mechanizmu, ktorý sa rozhodnutím PL. US 21/2014 dostal do kompetencie Ústavného súdu.** Jedinou podmienkou vymykajúcou sa rámcu štandardného legislatívneho procesu je v procese prijímania zmien a doplnení Ústavy SR v súčasnosti podmienka ústavnej trojpäťtinovej väčšiny všetkých poslancov stanovená v článku 84 ods. 4 Ústavy. V porovnaní s inými krajinami, kde je na prijatie ústavnej zmeny zaužívaná ústavná väčšina dvoch tretín hlasujúcich, ide o relatívne nízke kvórum.¹⁸ Napríklad v Nemecku musia zmeny Základného zákona schváliť dvojtretinovou väčšinou obe komory parla-

¹⁶ Ministerstvo spravodlivosti SR: Poslanci definitívne schválili reformné zmeny v justícii. Dostupné na: <https://www.justice.gov.sk/Stranky/aktualitadetail.aspx?announcAementID=3060>

¹⁷ Dostupné na: <https://tv.nrsr.sk/videokanal/osoba/8/Ivan.Fiacan?id=233541>.

¹⁸ BALOG, B.: Stabilizácia (súčasnej) Ústavy Slovenskej republiky. In: 20 rokov Ústavy Slovenskej republiky - I. Ústavné dni. II. zväzok : zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie : 3. - 4. október 2012, Košice. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, s. 46. Dostupné na: https://www.upjs.sk/public/media/17625/02_20-rokov-ustavy_zvazok-II.pdf

mentu, Spolkový snem (Bundestag) a Spolková rada (Bundesrat).¹⁹ Rovnako v Maďarsku sa na prijatie, zmenu a doplnenie základného zákona vyžaduje dvojtretinová väčšina všetkých poslancov.²⁰ Dvojtretinová väčšina je vyžadovaná na zmeny, doplnenie ústav aj v Nórsku, alebo Taliansku, pričom ale ústavodarný proces v týchto krajinách dopĺňajú aj ďalšie stabilizačné mechanizmy.²¹ Vo väčšine demokratických krajín sa ústavodarný proces uskutočňuje aspoň v režime čiastočnej medzi-inštitucionálnej spolupráce (napr. potreba schválenia ústavnej zmeny prezidentom alebo následná nevyhnutnosť prelomenia kvalifikovaného veta), prípadne potreba schválenia dvomi parlamentnými komorami, či nevyhnutnosť opätovného parlamentného schválenia návrhu ústavného zákona po voľbách.²² Práve v kontexte nízkej rigidity Ústavy Stredisko veľmi citlivo vníma časť jej analyzovanej novely, ktorá viedla k redukcii kontrolného mechanizmu posudzovania súladu ústavných zákonov Ústavným súdom so samotnou Ústavou.

S analyzovanou ústavnou zmenou je spojených viacero legitímnych a nezodpovedaných právnych otázok. Nejasným je napríklad **postup v prípade, ak by ústavný zákon už na prvý pohľad vykazoval problematickosť vo vzťahu k jeho súladu s Ústavou**. Na koho sa má oprávnený subjekt obrátiť v prípade, ak sa domnieva, že ústavný zákon môže byť v rozpore s Ústavou? **Aký dopad bude**

mať táto zmena na výkon ľudských práv a základných slobôd garantovaných Ústavou a Slovenskou republikou ratifikovanými medzinárodnými zmluvami, garantujúcimi ochranu a podporu ľudských práv a základných slobôd? Ústavný súd v Náleze vydanom pod spisovou značkou PL. ÚS 21/2014 zdôraznil, že práve jemu prináleží kompetencia posudzovať súlad ústavných zmien s nemeniteľnými časťami Ústavy.

Ústavný súd v uvedenom Náleze dospel k záveru, že „*ústava obsahuje implicitné materiálne jadro. Základ implicitného materiálneho jadra ústavy tvoria princípy demokratického a právneho štátu a medzi nimi aj princíp delby moci a s ním súvisiaca nezávislosť súdnej moci; implicitnému materiálnemu jadru ústavy nemôžu odporovať ani ústavné zákony; ústavný súd je oprávnený preskúmať prípadný rozpor noriem ústavného zákona s implicitným materiálnym jadrom ústavy a ak zistí rozpor, je oprávnený vysloviť nesúlad noriem ústavného zákona s implicitným materiálnym jadrom ústavy.*“²³

Na otázku, či by mali ústavné súdy disponovať právomocou posudzovania súladu ústavných zákonov s ústavami, neexistuje podľa prieskumu Strediska v rámci členských štátov Rady Európy konsenzus. Zatiaľ čo štáty ako Belgicko, či Francúzsko kategoricky odmietajú priznať ich ústavným súdom túto právomoc, krajiny ako Rakúsko, Bulharsko, Nemecko, či Tu-

¹⁹ Art. 79, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland

²⁰ Hungarian National Assembly: Voting: Decisions requiring a qualified majority. Dostupné na: <https://www.parlament.hu/en/web/house-of-the-national-assembly/laws-requiring-a-two-thirds-qualified-majority>

²¹ Dostupné na: <https://www.constituteproject.org/constitutions?key=amend&lang=en>

²² Pozri: BARANÍK, K.: Limity výkonu ústavodarnej moci v Slovenskej republike. In: Právny obzor. Ročník 104. 2021, č. 1, s. 9.

²³ Nález Ústavného súdu SR z 30. januára 2019, sp. zn. PL. ÚS 21/2014. s. 112, bod 169. Dostupné na: https://www.ustavnysud.sk/documents/10182/0/PL_US+21_2014.pdf/233a617c-4dfd-4151-8a6b-16d180b27111.

recko zastávajú odlišné stanoviská.²⁴ Stredisko sa stotožňuje s názorom, v zmysle ktorého štáty s historickou skúsenosťou diktatúry majú tendenciu posilňovať kontrolné mechanizmy ústavodarného procesu.²⁵

Ústavné sudy v Belgicku a Francúzsku nedisponujú právomocou kontroly súladu ústavných zákonov s ich ústavami z toho dôvodu, že „ústavodarca je suverén. Novely ústavy nemôžu teda podliehať kontrole inými orgánmi (ktoré sú samy zriadené ústavou).“²⁶ Uvedomujúc si síce, že nemožnosť prieskumu ústavnosti vychádza v uvedených štátoch z inej historickej skúsenosti, Stredisko ich uvádza z dôvodu poukázania na skutočnosť, že pri neexistencii predmetnej kontrolnej právomoci sa v týchto štátoch ústavodarný proces vyznačuje viacerými stabilizačnými mechanizmami.

Proces novelizácie ústavy v Belgicku pozostáva z dvoch až troch krokov. Národné zhromaždenie na začiatku prijíma návrh zmeny ústavy dvojtretinovou väčšinou hlasov všetkých poslancov. Následne musí prijať zákon, ktorým sa mení ústava, a to opäť dvojtretinovou väčšinou. Posledný krok spočíva v prijatí ústavného zákona pre účely výkonu zmeny ústavy, opäť dvojtretinovou väčšinou. Vo Francúzsku možno procesy ústavných zmien označiť za obdobne rigidné. Procesy preskúmania noviel ústavy v týchto štátoch sú značne obmedzené. Podľa názoru Strediska je hľadanie rov-

nováhy medzi rigidným a flexibilným procesom novelizácií ústav náročným procesom. Absencia možnosti ústavného súdu preskúmať súlad ústavných zákonov s Ústavou môže byť dôvodnou. Naproti tomu, príliš jednoduchý proces prijímania doplnení a zmien ústavného textu by mal byť kompenzovaný implementáciou kontrolných mechanizmov.

Predtým ako Ústavný súd vydal nález PL.ÚS 21/2014, ktorým o.i. zrušil časť Ústavy resp. časť ústavného zákona č. 161/2021, nemal právomoc posudzovať súlad ústavných zákonov s Ústavou. Ak by prostredníctvom ustanovení obsiahnutých v ústavnom zákone došlo k zásahu do ľudských práv a základných slobôd alebo princípov právneho štátu, teoreticky Ústavný súd mohol posúdiť súlad predloženého ústavného zákona s Ústavou. Prijatím ústavného zákona č. 422/2020 Z.z. však došlo k doplneniu ustanovenia čl. 125 ods. 4 Ústavy o vetu: „Ústavný súd nerozhoduje ani o súlade ústavného zákona s Ústavou.“ Odňatie možnosti Ústavného súdu posudzovať súlad ústavných zákonov s Ústavou bolo takouto novelou explicitne vyjadrené v Ústave. Stav, ktorý prevládal pred prijatím nálezu PL.ÚS 21/2014 nemožno preto porovnávať s explicitným odňatím právomoci Ústavného súdu vyjadreným v Ústave. V uvedených intenciách sa Stredisku máli argument slovenského ústavodarcu k redukcii oprávnenia Ústavného súdu posudzovať súlad ústavných zákonov s Ústavou. Argument, podľa

²⁴ Kompilácia stanovísk Benátskej komisie týkajúcich sa ústavnej úpravy revízie ústavy CDL-PI(2015)023, str. 19-20. Dostupné na: https://www.ustavnysud.sk/documents/10182/42829548/BK_Kompilacia+stanovisk+a+sprav+o+zakonodarnom+procese+a+kvalite+zakona_Final.pdf/9284c433-14e4-4a06-9966-28f64b4e8af7

²⁵ BREICHOVÁ LAPČAKOVÁ, M.: Vplyv referenda na zvýšenie demokratickej legitimity ústavných zmien - Návrhy de constitutione referenda v kontexte československých ústavných dejín. In: Grant Journal. Vol. 8. Issue 2. s. 38. Dostupné na: <https://www.grantjournal.com/issue/0802/PDF/0802lapcakova.pdf>

²⁶ Kompilácia stanovísk Benátskej komisie týkajúcich sa ústavnej úpravy revízie ústavy CDL-PI(2015)023, str. 20. Dostupné na: https://www.ustavnysud.sk/documents/10182/42829548/BK_Kompilacia+stanovisk+a+sprav+o+zakonodarnom+procese+a+kvalite+zakona_Final.pdf/9284c433-14e4-4a06-9966-28f64b4e8af7

ktorého predmetná právomoc nebola Ústavnému súdu nikdy výslovne zverená a „ústavodarca danou zmenou Ústavy robí explicitným formát, v ktorom ústavodarnú činnosť priamo legitimovaných zástupcov ľudu nepreskúmava ústavný súd. Prvým a posledným ochrancom „ústavnosti ústavy“ v zvolenej koncepcii nie je ústavný súd, ale ľud, respektíve občianska spoločnosť.“²⁷ Tento argument je podľa názoru Strediska problematický, čoho výsledkom môže byť viacero polemických, no legitímnych otázok, z ktorých mnohé sú dlhodobo diskutované aj v rámci právnej doktríny. Predmetom týchto akademických úvah sa stala najmä otázka, či je ústavodarný orgán pri výkone svojej ústavodarnej právomoci aspoň implicitne obmedzený.²⁸ **Stredisko sa domnieva, že** preventívna analýza návrhu na zmenu ústavy z pohľadu možných dopadov uvedených zmien na výkon ľudských práv a základných slobôd, oboznámenie verejnosti s následkami analyzovanej ústavnej zmeny, respektíve úvahy o zvýšení rigidity ústavodarného procesu, čím by sa znížila potreba existencie „strážcu ústavnosti“ vo forme dodatočnej kontroly ústavnosti Ústavného súdu, **mali nevyhnutne predchádzať zavedeniu výslovného zákazu preskúmania súladu ústavných zákonov s Ústavou SR Ústavným súdom.** Na-

priek tomu, že zo strany Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky dochádzalo k informovaniu verejnosti o zámere uskutočnenia veľkej ústavnej justičnej reformy,²⁹ Stredisko považuje za nedostatočné informovanie o jej príprave,³⁰ ako aj mediálne výstupy predkladateľov o konečnej podobe a hlavných prvkoch novely Ústavy SR.

S prihliadnutím na nízku mieru rigidity Ústavy a vysokú mieru početnosti zásahov do ústavného textu sa redukcia kontrolného mechanizmu, ktorá nie je kompenzovaná posilnením stabilizačných mechanizmov, **javí Stredisku ako závažná s potenciálnym negatívnym dopadom na zachovanie ľudskoprávných štandardov,** a to aj pri zohľadnení existencie istých explicitných³¹ a implicitných³² obmedzení ústavodarnej právomoci, ktoré stále vyplývajú Slovenskej republike z medzinárodných záväzkov. V ďalšom texte preto Stredisko poukazuje na to, že kontrolná a kompetenčná právomoc Ústavného súdu vo vzťahu k posudzovaniu súladu ústavných zákonov s Ústavou predstavovala dôležitú garanciu ochrany ústavnosti predovšetkým v prípade, ak by dominantná parlamentná politická strana mala nedemokratické tendencie. Napríklad, ak by jej záujmom bolo presadiť ústavnú zmenu v rozpore demokratickými

²⁷ Dôvodová správa k ústavnému zákonu č. 422/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov, Osobitná časť, K bodu 3 (§125 ods. 4). Dostupné na: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=7962>

²⁸ Pozri: BARANÍK, K.: Limity výkonu ústavodarnej moci v Slovenskej republike. In: Právny obzor. Ročník 104. 2021, č. 1, s. 3 – 25.

²⁹ Ministerstvo spravodlivosti SR : Reforma justície nepočká. Dostupné na: <https://www.justice.gov.sk/Stranky/aktualitadetail.aspx?announcementID=2879> Odpočet prvých 100 dní. Ministerstvo spravodlivosti SR: O krok bližšie k reformným zmenám v justícii. Dostupné na: <https://www.justice.gov.sk/Stranky/aktualitadetail.aspx?announcementID=2884> Ministerstvo spravodlivosti SR: Mária Kolíková predstavila plánované zmeny v justícii poslancom Európskeho parlamentu. Dostupné na: <https://www.justice.gov.sk/Stranky/aktualitadetail.aspx?announcementID=2880>

³⁰ Uvedené vyplýva aj zo Správy o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu. Dostupné na: <https://www.slovlex.sk/legislativne-procesy/-/SK/dokumenty/LP-2020-267>

³¹ Predovšetkým ľudskoprávne štandardy, ktorými je Slovenská republika viazaná. Pozri: BARANÍK, K.: Limity výkonu ústavodarnej moci v Slovenskej republike. In: Právny obzor. Ročník 104. 2021, č. 1, s. 17.

³² Ako uvádza doc. Baraník: „ide o limity, ktoré vychádzajú z nadnárodnej príslušnosti Slovenskej republiky. Inými slovami, ak by ústavodarný orgán uplatnil ústavodarnú právomoc, ktorá by nebola konformná s požiadavkami na členstvo v príslušných medzinárodných organizáciách, znamenalo by to re-konfiguráciu nastavenia, resp. až vylúčenia nášho štátu z medzinárodného spoločenstva.“ Pozri: BARANÍK, K.: Limity výkonu ústavodarnej moci v Slovenskej republike. In: Právny obzor. Ročník 104. 2021, č. 1, s. 19.

hodnotami, či princípmi právneho štátu. Podľa názoru Strediska by kompenzácia odňatej právomoci Ústavného súdu iným kontrolným mechanizmom pôsobila menej znepokojivo.

Každý prijatý zákon musí byť v zmysle článku 4 Legislatívnych pravidiel tvorby zákonov č. 19/1997 Z. z. v súlade so záväzkami vyplývajúcimi z medzinárodných zmlúv a iných medzinárodných dokumentov. Všeobecnou súčasťou dôvodových správ návrhov zákonov je vyhlásenie, že navrhovaná právna úprava je v súlade s medzinárodnými zmluvami a inými medzinárodnými dokumentami. Požiadavka samotného vyhlásenia pôsobí až príliš formalisticky. V tomto kontexte **vznikajú dôvodné pochybnosti, či návrhy ústavných zákonov sú skutočne podrobené náležitej právnej analýze ich súladu s medzinárodnými ľudskoprávnymi štandardmi.**

Podľa verejne prezentovaného názoru Slovenskej advokátskej komory (ďalej ako „SAK“) *„potenciálna nekonzistentnosť ústavných pravidiel v spojení s absenciou vnútroštátnych prostriedkov nápravy vystavuje Slovenskú republiku hrozbe takého stavu, v ktorom bude poslanie Ústavného súdu musieť suplovať Európsky súd pre ľudské práva, čo pre štát predstavuje významné oslabenie jeho reputácie v oblasti ochrany základných práv a slobôd.*³³ Stredisko reaguje na predmetné vyjadrenie, a to najmä v nadväznosti na otázku suplovania odňatej právomoci Ústavného súdu rozhodovacou činnosťou Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej ako „ESLP“).

Podľa článku 34 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej ako „Dohovor“) môže ESLP prijímať sťažnosti podané ktorýmkoľvek jednotlivcom, mimovládnu organizáciu alebo skupinou osôb, ktorí sa cítia byť dotknutí namietaným porušením,

či nedodržaním práv priznaných Dohovorom, vrátane jeho protokolov. V rozhodnutí *Garib proti Holandsku* (§134), ESLP zdôraznil rozsah jeho vecnej pôsobnosti. Vychádzajúc z jeho ustálenej rozhodovacej praxe, v sporoch iniciovaných podaním individuálnych sťažností v zmysle čl. 34 Dohovoru, úlohou ESLP nie je vyhodnocovať vnútroštátne právne predpisy členských štátov *in abstracto*. Jeho úlohou je určiť, či spôsob akým bol predpis aplikovaný vo vzťahu k sťažovateľovi, resp. či dopad napadnutého predpisu na sťažovateľa mal za následok porušenie práv vymedzených v Dohovore. Dotknuté osoby sú v prípade implementácie, či aplikácie zákona, ktorou by mohlo byť zasiahnuté do práv vymedzených Dohovorom, oprávnené podať individuálnu sťažnosť. ESLP však nie je oprávnený preskúmať samotný zákon, ale len jeho dopad na sťažovateľa, a teda či došlo k porušeniu práv jednotlivca, garantovaných Dohovorom. Stredisko zastáva názor, že rovnaký postup nemožno aplikovať vo vzťahu k ústavným zákonom.

Odlíšny názor prezentoval Radoslav Procházka, autor publikácie *Ľud a sudcovia v konštitučnej demokracii*, ktorý sa zamerával na čl. 127 ods.1 upravujúci možnosť fyzických a právnických osôb podať ústavnú sťažnosť v prípade, že takáto osoba namieta zásah do ľudských práv a základných slobôd garantovaných Ústavou alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodných zmlúv, ktoré Slovenská republika ratifikovala. V zmysle Ústavy, Ústavný súd má právomoc posúdiť ústavnú sťažnosť a v prípade, že sťažnosti vyhovie, poskytnúť ochranu sťažovateľovi. Autor uvádza, že v prípade prijatia ústavného zákona majúceho *priamy a individuálny dopad* na práva a slobody sťažovateľa, takýto akt by mohol byť predmetom konania v zmysle čl. 127 ods.1 Ústavy. Ústavný zákon by mo-

³³ Dostupné na: <https://www.sak.sk/web/sk/cms/news/form/list/form/row/372965/event>

hol byť vnímaný ako individuálny právny akt, a to práve vo vzťahu k adresátom a znakom či okolnostiam, ktoré ich individualizujú v porovnaní s inými osobami.³⁴ V nadväznosti na prezentovaný názor autora publikácie vyplýva, že v prípade nespokojnosti s rozhodnutím Ústavného súdu, dotknutá osoba sa môže obrátiť na ESLP a podať individuálnu sťažnosť a to nielen v situácii, ak má zákon dopad na práva jednotlivca, ale aj v prípade zásahu do práv spôsobených aplikáciou ústavného zákona.

I napriek tomu, že ide o hypotetickú situáciu, obdobný mechanizmus nemožno podľa Strediska akceptovať vo vzťahu k ústavným zákonom. Dôvod pre takéto stanovisko vyplýva z ustanovení Ústavy, ktoré stanovujú, že medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, majú prednosť pred zákonom, nie však Ústavou alebo ústavnými zákonmi.

V rámci hodnotenia ústavných zmien uskutočnených ústavným zákonom č. 422/2020 Z.z, sa Stredisko zameralo na zavedenie výslovného zákazu skúmania súladnosti ústavných zákonov s Ústavou. Stredisko konštatuje, že odňatie právomoci Ústavného súdu posudzovať súlad ústavných zákonov s Ústavou neprispieva k skvalitneniu ľudskoprávných štandardov, ale naopak môže mať na ne potenciálne negatívny dopad. Stredisko poukazuje na absenciu adekvátnych kontrolných mechanizmov, ktoré by kompenzovali odňatú právomoc Ústav-

ného súdu posudzovať súlad ústavných zákonov s Ústavou.

Predmetom druhej časti analýzy ústavnoprávnych zmien je **ústavný zákon č. 414/2020 Z. z.** (ďalej ako „Ústavný zákon II“), ktorým sa mení a dopĺňa ústavný zákon č. 227/2020 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov. Predmetom Ústavného zákona II je o.i. oprávnenie Vlády Slovenskej republiky opakovane o štyridsať dní predĺžiť núdzový stav v prípade ohrozenia života a zdravia v príčinnej súvislosti s pandemiou. Ústavný zákon II zároveň ustanovuje **oprávnenie obmedziť ľudské práva a základné slobody počas núdzového stavu v priamej nadväznosti na pandemiu a jej dôsledky na život a zdravie osôb.** Návrh Ústavného zákona II bol predmetom skráteného legislatívneho konania.³⁵ Národná rada Slovenskej republiky ho schválila 28. decembra 2020, s nadobudnutím účinnosti od nasledujúceho dňa.

Skrátené legislatívne konanie Stredisko vníma citlivo, keďže pre prejedanie návrhu zákona v rámci neho je príznačnou zásadne redukovaná diskusia s politickou opozíciou. Významne obmedzené je právo opozičných poslancov predložiť doplňujúce a pozmeňujúce návrhy k predkladanému zákonu. Priestor na diskusiu o dopadoch navrhovaného znenia zákona s odbornou verejnosťou je zredukovaný na minimum.³⁶ Uvedené okolnosti treba zohľadňovať ešte dôslednejšie v prípade ústavných zákonov.

³⁴ PROCHÁZKA, R.: *Ľud a sudcovia v konštitučnej demokracii*, Plzeň : Aleš Čenek, 2011, s. 42-47.

³⁵ V podmienkach Slovenskej republiky je skrátené legislatívne konanie legislatívne upravené predovšetkým v §89 Zákonu Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady, v spojení s čl. 26. ods. 4 Legislatívnych pravidiel vlády schváleným Uznesením Vlády Slovenskej republiky zo 4. mája 2016 č. 164 v znení Uznesenia Vlády Slovenskej republiky z 28. septembra 2016 č. 441, uznesenia vlády Slovenskej republiky z 23. mája 2018 č. 251, uznesenia vlády Slovenskej republiky z 29. mája 2019 č. 242.

³⁶ LYSINA, R.: Dekonstruktúra právneho štátu v skrátenom legislatívnom konaní. In: Bratislavské právnické fórum 2018. Ústavodarná moc verzus kontrola ústavnosti. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej v dňoch 22. - 23. februára 2018 v Bratislave. Bratislava: PraF UK, 2018. Dostupné na: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Zborniky/Zbornik_-_Ustavodarna_moc_verzus_kontrola_ustavnosti.pdf

Navyše, Ústavný súd už nie je oprávnený posudzovať ich súlad s Ústavou. **Stredisko zdôrazňuje, že prijímanie ústavného zákona je natoľko zásadným procesom**, že je nevyhnutné, aby bol zabezpečený dostatočný priestor na podrobné oboznámenie sa so znením návrhu ústavného zákona a odbornú verejnú diskusiu. **Podľa názoru Strediska by prijímanie ústavných zákonov nemalo byť v žiadnom prípade predmetom skráteného legislatívneho konania.**

Vo vzťahu k analyzovanému Ústavnému zákonu II vzniká otázka, či možno jeho prijatie považovať za primeranú a nevyhnutnú reakciu štátu na ochranu obyvateľov pred nežiaducimi následkami ochorenia COVID-19? Stredisko v rámci tejto analýzy upriamuje pozornosť na možné **dopady opakovaného predĺžovania núdzového stavu v kontexte zachovania ústavne a medzinárodnoprávne garantovaných ľudskoprávných štandardov.**

Členské štáty Rady Európy reagovali na pandémiu spôsobenú ochorením COVID-19 prijatím tzv. núdzových opatrení. Núdzové opatrenia, ktoré prijali sa obsahovo veľmi nelíšia. Líšil sa však spôsob, akým ich prijali, a síce či vychádzali z ústavného rámca, alebo zvolili cestu prijatia ad hoc legislatívnych opatrení, ktorými reagovali na bezprecedentnú výzvu spôsobenú pandémiou.³⁷

Vo viacerých štátoch došlo k predĺženiu núdzového stavu v kontexte ohrozenia života a zdravia osôb v priamej súvislosti s pandémiou. Možno spomenúť štáty ako napr. Španielsko, Česká republika, ako aj Rumunsko.³⁸ Španielsko vyhlásilo núdzový stav vo forme tzv. stavu poplachu. Vláda Španielska môže vyhlásiť stav poplachu na max. 15 dní, pričom musí o tejto skutočnosti bezodkladne informovať dolnú komoru parlamentu. Predĺženie takéhoto stavu podlieha schváleniu dolnej komory parlamentu.³⁹ Česká republika vyhlásila núdzový stav na základe ústavného zákona č. 110/1998 Zb. o bezpečnosti Českej republiky. Doba trvania núdzového stavu je maximálne 30 dní a prípadné predĺženie podlieha predchádzajúcemu súhlasu poslaneckej snemovne.⁴⁰ V prípade vyhlásenia takého stavu, môže dôjsť k obmedzeniam niektorých ľudských práv a základných slobôd. Rumunsko môže rovnako ako Česká republika vyhlásiť núdzový stav, najviac však na 30 dní s možnosťou jeho ďalšieho predĺženia, po schválení parlamentom.⁴¹

Núdzový stav v súvislosti s pandémiou COVID-19 vyhlásila Vláda Slovenskej republiky 16. marca 2020. Trval do 14. júna 2020. Opätovne ho vyhlásila 1. októbra 2020. Základným predpokladom predĺženia núdzového stavu v zmysle Ústavného zákona II je jeho schválenie Národnou radou Slovenskej

³⁷ VARDANYAN, V.: The impact of the Covid-19 pandemic on human rights and the rule of law, 2020. Committee on Legal Affairs and Human Rights, s. 9. Dostupné na: https://www.eerstekamer.nl/bijlage/20201105/the_impact_of_the_covid_19/document3/f=/vldiewid1hpt.pdf

³⁸ „(...)Výnimočný stav bol v niektorých krajinách predĺžený prezidentským dekrétom (Portugalsko, Rumunsko – predĺžilo núdzový stav po štvrtýkrát 14. septembra 2020 na 30 dní), v iných prípadoch národným zhromaždením alebo parlamentom (Bulharsko, Luxembursko), Poslaneckou snemovňou (Česká republika – dvakrát), Radou ministrov (Francúzsko), vládou (Estónsko) alebo Kongresom (Španielsko).“

Benátska komisia: Predbežná správa o opatreniach prijatých v členských štátoch Európskej únie v dôsledku krízy Covid-19 a ich vplyv na demokraciu, právny štát a základné práva. Stanovisko č. 995/2020, s. 18. Dostupné na: https://www.ustavnysud.sk/documents/10182/42829548/CDL-AD%282020%29018_opatrenia+po%C4%8Das+COVID19.pdf/7b2537f9-b799-415e-b3a5-e94db2cb65c8

³⁹ CREGO, M. - KOTANIDIS, S.: Núdzový stav v reakcii na krízu koronavírusu: situácia v niektorých členských štátoch, Európsky parlament, 2020, s. 12 a 13. Dostupné na: <https://www.ustavnysud.sk/documents/10182/132068014/Analiza+EU+k+nudzovemu+stavu+III.pdf/a645fdfa-9b02-4467-98c9-69732e5387f1>

⁴⁰ Dostupné na: <https://www.mvcr.cz/clanek/zpravodajstvi-nouzovy-stav.aspx>

⁴¹ CREGO, M. - KOTANIDIS, S.: Núdzový stav v reakcii na krízu koronavírusu: situácia v niektorých členských štátoch, Európsky parlament, 2020, s. 10 a 11. Dostupné na: <https://www.ustavnysud.sk/documents/10182/132068014/Analiza+EU+k+nudzovemu+stavu+III.pdf/a645fdfa-9b02-4467-98c9-69732e5387f1>

republiky, a to najneskôr do 20 dní odo dňa účinnosti predĺženia núdzového stavu. „Nutnosť súhlasu národnej rady s predĺžením núdzového stavu sleduje cieľ vytvorenia ústavnej poistky v rámci delby moci a systému brzd a protiváh v parlamentnej republike.“⁴² Súhlas Národnej rady Slovenskej republiky s vládnym predĺžením núdzového stavu nemá vplyv na oprávnenie preskúmania samotného predĺženia Ústavným súdom.⁴³ Vláda môže predĺžiť núdzový stav len na nevyhnutný čas, v nevyhnutnom rozsahu a z dôvodu ohrozenia života a zdravia osôb v príčinnej súvislosti s pandemiou.

Vážnosť situácie vyvolanej ochorením COVID-19 je nepopierateľná. Stredisko sa však stotožňuje s vyhlásením Benátskej komisie, v ktorom upozornila na možný nepriaznivý vplyv núdzového stavu, ako aj jeho predĺženia, na demokraciu, ľudské práva a základné slobody, či právny štát.⁴⁴ Predĺženie núdzového stavu v SR nepredstavuje výnimočný jav. Viaceré členské štáty Rady Európy postupovali rovnako v boji s pandemiou a predĺžili núdzový stav. Takáto reakcia štátov na odvrátenie nežiaducich dôsledkov pandémie by však mala byť sprevádzaná parlamentnou, ako aj súdnou kontrolou.⁴⁵

Ústavný súd SR sa k ústavnosti predĺže-

nia núdzového stavu vyjadril prostredníctvom Nálezu, v rámci ktorého hodnotil predĺženie núdzového stavu z 31. marca 2021. Skonštatoval, že Uznesenie vlády Slovenskej republiky, ktorým rozhodla opakovane o predĺžení núdzového stavu je v súlade s Ústavou. Podľa názoru Ústavného súdu je vláda, hlavný orgán výkonnej moci, spôsobilá efektívnejšie posúdiť rozhodnutie o predĺžení núdzového stavu.⁴⁶ Stredisko sa s týmto názorom stotožňuje. Vo vzťahu k nevyhnutnosti opakovaného predĺženia núdzového stavu Ústavný súd zdôraznil, že Vláda Slovenskej republiky musí zakaždým dôkladne vyhodnocovať jeho opodstatnosť. Zároveň je povinná dôkladne analyzovať nevyhnutnosť predĺženia núdzového stavu a to najmä vtedy, keď hrozba trvá už dlhší čas, je lepšie poznaná, a teda existujú dostatočné informácie o tom, ako jej čeliť.⁴⁷

Spôsob, akým Ústavný zákon II vymedzuje predĺženie núdzového stavu nevykazuje zásadné problematické znaky. Stredisko však dáva do povedomia aj názor Benátskej komisie, podľa ktorého „čím dlhšie trvá núdzový režim, tým ďalej sa štát pravdepodobne vzdiali od objektívnych kritérií, ktoré mohli v prvom rade oprávňovať použitie núdzových právomocí. Čím dlhšie bude situácia pretrvávajúca, tým menej bude odôvodnené považovať ju za núdzovú situ-

⁴² Dôvodová správa k ústavnému zák. č.414/2020 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov, K bodu 1. Dostupné na: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=488775>

⁴³ Zároveň došlo k novelizácii zákona č. 314/2018 Z.z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých predpisov, v rámci ktorej bolo v §190 do výpočtu rozhodnutí, ktoré možno napadnúť návrhom na začatie konania doplnené aj rozhodnutie o predĺžení núdzového stavu.

⁴⁴ Benátska komisia: Predbežná správa o opatreniach prijatých v členských štátoch Európskej únie v dôsledku krízy Covid-19 a ich vplyv na demokraciu, právny štát a základné práva. Stanovisko č. 995/2020. s. 18. Dostupné na: https://www.ustavnysud.sk/documents/10182/42829548/CDL-AD%282020%29018_opatrenia+po%C4%8Das+COVID19.pdf/7b2537f9-b799-415e-b3a5-e94db2cb65c8

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 31. marca 2021, sp. zn. PL. ÚS 2/2021, s. 20. bod 71. Dostupné na: <https://www.ustavnysud.sk/vyhľadavanie-rozhodnuti#!DmsSearchView>

⁴⁷ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 31. marca 2021, sp. zn. PL. ÚS 2/2021, s. 24. para. 87. Dostupné na: <https://www.ustavnysud.sk/vyhľadavanie-rozhodnuti#!DmsSearchView>

áciu, ktorú nemožno vyriešiť použitím bežných právnych nástrojov.“⁴⁸

Počas trvania núdzového stavu môže vláda obmedziť do nevyhnutnej miery a na nevyhnutný čas výkon ľudských práv a základných slobôd, ako aj uložiť povinnosti na postihnutom či ohrozenom území. **Opakované predĺžovanie núdzového stavu bude mať podľa názoru Strediska významný dopad na zachovanie ľudskoprávnych štandardov. Predĺžovanie núdzového stavu by malo podliehať predbežnému ústavnoprávnenému testu proporcionality.**

V zmysle Ústavného zákona II môže Vláda Slovenskej republiky v čase vyhláseného núdzového stavu obmedziť právo na nedotknuteľnosť osoby a jej súkromia, uložiť pracovnú povinnosť, obmedziť slobodu pohybu a pobytu, ako aj obmedziť nedotknuteľnosť obydlia, či právo na pokojné zhromaždenie.

Opatrenia, ktorými sú obmedzované ľudské práva a základné slobody musia byť vo všeobecnosti zrozumiteľné, predvídateľné a mali by obsahovať záruky

proti ich zneužitiu. Pri ich implementovaní sa musí dbať na to, aby boli v súlade s **princípom legality**.⁴⁹ Prijatie obmedzujúcich opatrení musí sledovať **legitímny cieľ**, ktorým ich možno ospravedlniť.⁵⁰ Ochrana verejného zdravia počas pandémie je nespochybniteľným legitímnym cieľom. Zároveň prostriedky použité na dosiahnutie takéhoto cieľa musia byť nevyhnutné a primerané.

Stredisko konštatuje, že ústavný zákon II je primeranou reakciou štátu na pandémiu spôsobenú ochorením Covid-19. Podmienenie predĺženia núdzového stavu súhlasom Národnej rady SR predstavuje dôležitý mechanizmus kontroly, ktorý je posilnený možnosťou posúdenia uznesenia vlády SR Ústavným súdom. Pri opakovanom predĺžení núdzového stavu musia byť náležite zhodnotené objektívne kritéria, ktoré by odôvodnili použitie takéhoto postupu exekutívy a to najmä berúc do úvahy intenzívnejší zásah do ľudskoprávnych štandardov, ktorý takýmto krokom vzniká.

⁴⁸ Benátska komisia: Predbežná správa o opatreniach prijatých v členských štátoch Európskej únie v dôsledku krízy Covid-19 a ich vplyv na demokraciu, právny štát a základné práva. Stanovisko č. 995/2020. s. 18. Dostupné na: https://www.ustavnysud.sk/documents/10182/42829548/CDL-AD%282020%29018_opatrenia+po%C4%8Das+COVID19.pdf/7b2537f9-b799-415e-b3a5-e94db2cb65c8.

⁴⁹ Článok 13 ods. 1 Ústavy SR a článok 13 ods. 2 Ústavy SR.

⁵⁰ Článok 13 ods. 4 Ústavy SR.