

Tomáš Ľalík (ed.)

# OBMEDZOVANIE ĽUDSKÝCH PRÁV



UNIVERZITA  
KOMENSKÉHO  
V BRATISLAVE

# **OBMEDZOVANIE ĽUDSKÝCH PRÁV**

**(ed. Tomáš Lalík)**

**Bratislava 2021**

## **OBMEDZOVANIE ĽUDSKÝCH PRÁV**

**Editor: doc. JUDr. Tomáš Ľalík, PhD.**

**Recenzenti:** doc. JUDr. Marek Domin, PhD.  
doc. JUDr. Tomáš Ľalík, PhD.  
doc. JUDr. Boris Balog, PhD.

Zborník je písomným výstupom projektu VEGA č. 1/0585/21 – „Obmedzovanie ľudských práv v riadnych a mimoriadnych situáciách“ riešenom na Právnickej fakulte UK v Bratislave.

Príspevky boli prednesené na konferencii „Obmedzovanie ľudských práv“, ktorá bola organizovaná dňa 11. novembra 2021 na Právnickej fakulte Univerzity Komenského v Bratislave.

Konferencia bola rovnako financovaná z projektu VEGA č. 1/0585/21 – „Obmedzovanie ľudských práv v riadnych a mimoriadnych situáciách“.

Zborník neprešiel jazykovou korektúrou.

Vydala Univerzita Komenského v Bratislave.

**ISBN 978-80-223-5331-1**

# OBSAH

|                                                                                                                                                                                        |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Predhovor .....                                                                                                                                                                        | 5   |
| Peter Straka: Trendy posudzovania obmedzovania ľudských práv<br>v aktuálnej judikatúre Ústavného súdu SR. O pandémie,<br>ale zďaleka nielen o nej .....                                | 7   |
| Michal Kučera: Predvídané a mimoriadne obmedzovanie ľudských práv<br>a základných slobôd v právnom režime Dohovoru o ochrane ľudských práv<br>a základných slobôd a jeho hranice ..... | 21  |
| Marica Pirošíková: Účinný prostriedok nápravy<br>a protipandemické opatrenia .....                                                                                                     | 31  |
| Tomáš Lalík: Kritérium legality (zákonnosti) vyhlášok<br>Úradu verejného zdravotníctva .....                                                                                           | 43  |
| Roman Lysina: Vestník vlády k rannej káve.<br>Sú protipandemické opatrenia poznateľné? .....                                                                                           | 67  |
| Michal Cenkner – Zuzana Pavlíčková: Ústavné medze zásahov<br>do práva na vzdelanie v čase pandémie ochorenia COVID-19 .....                                                            | 83  |
| Marek Domin: Priame a „reťazené“ obmedzenia volebného práva<br>v čase krízových situácií .....                                                                                         | 101 |
| Lívia Trellová: Povinné očkovanie ako svetlo na konci<br>pandemického tunela? .....                                                                                                    | 123 |
| Stanislav Gaňa: Zásah do základných práv a slobôd počas<br>núdzového stavu .....                                                                                                       | 139 |
| Vladimír Volčko: Ústavný súd ako pandemická inštitúcia .....                                                                                                                           | 157 |
| Daniel Demjanovič: Digitálny COVID preukaz Európskej únie .....                                                                                                                        | 173 |
| Anton Martvoň: Obmedzovanie ľudských práv v zdravotníctve v krízovej<br>situácii počas pandémie COVID-19 v Slovenskej republike .....                                                  | 185 |



## PREDHOVOR

V polovici novembra sa v priestoroch amfiteátra Právnickej fakulty UK podarilo zorganizovať prezenčnú konferenciu na tému obmedzovania ľudských práv. Konferencia sa uskutočnila po dvoch rokoch od ostatnej akcie, ktorú organizovala Katedra ústavného práva. Časový interval, ktorý výrazným spôsobom zasiahol do tradičných foriem vedeckej práce, bol spôsobený pandémiou vírusu COVID-19. Neprejde ani jeden deň bez toho, aby sme neboli s týmto pojmom v tej či inej podobe konfrontovaní, pričom naše životy sa za posledné dva roky neuveriteľným spôsobom zmenili – k horšiemu.

Pandémia, ale predovšetkým reakcia orgánov verejnej moci na ňu, naše životy zmenili tým, že zavádzané opatrenia obmedzujú naše základné práva a slobody. Nepoznám ľudské právo, ktoré by právnym režimom boja s pandémiou nebolo porušené, čo vypovedá o bezprecedentnom obmedzovaní ústavných práv a slobôd. Čo je však horšie, svetlo na konci tunela nie je vidieť a nikto dnes nevie odhadnúť, kedy sa konečne vrátíme k „normálnemu“ spôsobu života.

Práve uvedené porušovanie ľudských práv a slobôd boli motívom nielen konferencie, ale aj grantu, ktorý je riešený na Právnickej fakulte UK mnohými členmi Katedry ústavného práva. Konferencia ponúkla platformu výmeny informácií a skúsenosti, kritickej reflexie či návrhov na to, ako viesť boj proti pandémie a pritom porušovať práva a slobody v čo najmenšej miere. Práve v čase krízy sa naplno ukáže to nielen kým sme, ale aj aké hodnoty si vážime. Žiaľ, na Slovensku tými hodnotami nie sú princípy právneho štátu ani primerané obmedzovanie ľudských práv ako vidieť z viacerých príspevkov, ktoré sa v zborníku nachádzajú.

Na konferencii sa zúčastnili zaujímaví hostia a dobrí právnici z rôznych inštitúcií: Ústavný súd SR, EŠLP, advokáti, zástupcovia ombudsmanky či generálneho prokurátora, ako aj akademickí pracovníci. Práve správny mix rôznych právnických profesií ponúkol rozličný pohľad na otázku obmedzovania práv a slobôd ale bol aj obohatením diskusie.

Čitateľ teraz drží v rukách písomný výstup z konferencie v podobe zborníka, ktorý sa relatívne rýchlo podarilo zostaviť. Zborník mapuje rôzne aspekty obmedzovania ľudských práv počas boja proti pandémie – od inštitucionálnych, cez medzinárodné až po konkrétne problémy pri (potencionálnom) obmedzovaní práv alebo slobôd. Podľa mojich informácií zborník venovaný problematike ľudským právam v rámci pandemických

opatrení nebol doposiaľ na Slovensku vydaný, čo mu nepochybne dáva punc originality. Verím, že čitateľovi poskytne mnohé odpovede, resp. bude zdrojom inšpirácie pre ďalšie úvahy na tému obmedzovania ľudských práv v čase pandémie.

A v neposlednom rade mi dovoľte sa poďakovať vystupujúcim na konferencii za ich účasť ako aj rýchle spracovanie písomných vyhotovení ich referátov. Bez nich by tento zborník nikdy nevznikol. Okrem vystupujúcich sa chcem poďakovať aj Ministerstvu školstva SR a grantovej schéme VEGA za financovanie tak konferencie ako aj samotného zborníka.

V Bratislave, december 2021

Tomáš Ľalík

# TRENDY POSUDZOVANIA OBMEDZOVANIA ĽUDSKÝCH PRÁV V AKTUÁLNEJ JUDIKATÚRE ÚSTAVNÉHO SÚDU SLOVENSKEJ REPUBLIKY. O PANDÉMII, ALE ZĎALEKA NIELEN O NEJ...

JUDr. Peter Straka<sup>1</sup>

## Abstrakt

Obsahovým základom príspevku bude autorov komentár k rozhodnutiam Ústavného súdu Slovenskej republiky, ktoré mali širšiu spoločenskú rezonanciu, pričom nezriedka bola potrebná jeho reakcia v podobe odlišného stanoviska. Mimo toho je ambíciou autora aj popularizácia iných rozhodnutí, ktoré svojím obsahom obohacujú, skvalitňujú alebo naopak ohrozujú doktrínálne nastavenie rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky.

Kľúčové slová: Ústavný súd, COVID-19, ľudské práva

## Abstract

The content of the article is the author's commentary on the decisions of the Constitutional Court of the Slovak Republic, which had a wider social resonance. His reaction in the form of a different opinion was often needed. In addition, it is also desirable to popularize decisions whose content enriches, improves or endangers the doctrinal setting of the decision-making activity of the Constitutional Court of the Slovak Republic.

Key words: Constitutional Court, COVID-19, human rights

---

1 Autor článku pôsobí ako sudca Ústavného súdu Slovenskej republiky. Názory prezentované v tomto príspevku, ktoré nie sú obsahom citovaných alebo poukazovaných rozhodnutí, sú výlučne právnymi názormi autora, pričom nejde o oficiálne stanoviská inštitúcie kde pôsobí. Vôbec by mu však neprekážalo, keby raz oficiálnymi boli.

## ÚVOD

V prvom rade by som rád poďakoval Právnickej fakulte Univerzity Komenského v Bratislave, menovite Katedre ústavného práva, za pozvanie na odbornú konferenciu. Teší ma, že existuje takýto záujem o moje právne postoje, pričom je pre mňa veľmi dôležité byť konfrontovaný s právnou vedou a právnou praxou. Validita právneho postoja sa totiž nemeria intenzitou hlasu alebo silou vnútorného presvedčenia, ale práve tým ako obstojí, keď sa dostane do kritickej arény.

Pred tým ako som sa stal sudcom Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) som pracoval na civilnom úseku Krajského súdu v Prešove a v mojej rozhodovacej činnosti rezonovali aj právne veci diskriminácie a ochrany slabšieho.<sup>2</sup> Je mi potešením, že aj po mojom dočasnom prerušení pôsobenia na všeobecnom súde sa intenzívne pracuje s inštitútom prejudiciálnej otázky.<sup>3</sup>

Úlohou sudcu všeobecného súdu je rovnako ako pri sudcoch ústavného súdu dodržiavať garancie materiálneho právneho štátu (čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky), kde patrí bezpochyby aj potreba spravodlivého procesu, dodržiavania práva na zákonného sudcu, zákaz arbitrarity odôvodnení rozhodnutí, ale o nič menej aj empatia voči účastníkom konania.

Aj napriek tomu, že to tak nemusí na prvý pohľad vyzeráť, aj ústavný súd má a musí mať voči sudcom všeobecných súdov Slovenskej republiky veľký rešpekt. Dôvodom je práve to, že je to sudca súdu prvého stupňa, ktorý si vec vždy najintenzívnejšie odpracuje a preto je v rámci procesu paradoxne ten najdôležitejší. Rozhodnutie *ex cathedra* neprichádza častokrát do úvahy, je potrebné dokazovať, vypočúvať a analyzovať, pričom ďalšie inštancie zväčša len čítajú a kritizujú (pozitívne alebo negatívne).

Kasačná právomoc ústavného súdu smerom k všeobecnému súdnictvu primárne v konaniach podľa čl. 127 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) sa javí byť niekedy využívaná na prvý pohľad necitlivo. Nie je tomu tak! Úlohou ústavného súdu je zakaždým chrániť a brániť ústavné rámce, pričom práve týmto spôsobom dochádza k udržaniu právneho štátu a zvyšovaniu kvality rozhodovacej činnosti justičných autorít v Slovenskej re-

2 V tejto súvislosti autora príspevku potešilo pozitívne hodnotenie Krajského súdu v Prešove od emeritného sudcu SD EÚ Daniela Švábyho v bilančnom rozhovore pre Denník N. K tomu pozri viac PRUŠOVÁ, V. Sudca z Luxemburgu Šváby: Dostupné online: <https://dennikn.sk/2578508/sudca-z-luxemburgu-svaby>

3 Poukazujem napríklad na najnovší návrh vo veci C-598/21 .

publike. V tomto sa cítim so všetkými sudcami na jednej lodi keďže nám ide o spoločný cieľ, ktorým je budovanie moderného právneho štátu.

## PANDEMICKÁ JUDIKATÚRA

Ústavný súd bol v ostatnom čase konfrontovaný, rovnako aj všetky ostatné súdy po celom svete, s rozhodovacou činnosťou, ktorá sa dotýkala viac, či menej otázok pandémie COVID-19. Raz som sa v akademickej debате nechal počuť, že pandémia COVID-19 je v mojich očiach „prírodnou katastrofou“. Napísal som to opakovane aj do mojich odlišných stanovísk (III. ÚS 386/2020, III. ÚS 291/2021). Tak ako spoločnosť zostala paralyzovaná a nepripravená na COVID-19, rovnako sme neboli pripravení ani my právnici. Nevynímajúc právnikov venujúcich sa ústavnému právu.

Keď mám byť úprimný, už prvé rozhodovanie v konaní podľa čl. 129 ods. 6 ústavy (PL. ÚS 22/2020), podľa ktorého ústavný súd rozhoduje o tom, či rozhodnutie o vyhlásení výnimočného stavu alebo núdzového stavu a na toto rozhodnutie nadväzujúce ďalšie rozhodnutia boli vydané v súlade s ústavou alebo s ústavným zákonom, bolo pre môj ústavnoprávny pohľad zásadne významné. Ústavný súd musel rozhodnúť v relatívne krátkom čase (10 dní) o zásadnej otázke ústavnej konformity vyhláseného núdzového stavu, pričom v danom období sme nedisponovali takým širokým penzom informácií ako disponujeme dnes. Rozhodnutie teda nie je možné hodnotiť len perspektívou *ex post*.

Prvé rozhodnutie o núdzovom stave považujem za kľúčové z viacerých dôvodov. Jedným z nich bolo pripustenie prieskumu nariadenia vlády Slovenskej republiky č. 269/2020 Z. z., ktoré bolo posúdené ako „nadväzujúce rozhodnutie“ na vyhlásenie núdzového stavu. Z uvedeného vyvodzujem záver, že nielen v konaniach podľa čl. 125 ústavy o súlade právnych predpisov, ale aj v konaní podľa čl. 129 ods. 6 ústavy existuje pomerne široký prieskumný priestor, ktorého by sa ústavný súd nemal strániť. K nálezu vo veci PL. ÚS 22/2020 som priložil aj doplnujúce odlišne stanovisko (*concurring opinion*), ktorým som mal záujem prihlásiť sa k čo najširšej aktivite ústavného súdu a k vedeniu ústavného dialógu. Zdalo sa mi, že práve krátka desaťdňová lehota bola tým argumentom, ktorý nepriamo nútil ústavný súd k stručnosti. Zdôvodnenie tejto zdržanlivosti som pochopil v možnosti prieskumu konkrétnych opatrení v iných konaniach, prípadne inými inštitúciami. Mám na mysli práve konanie podľa čl. 125 alebo 127 ústavy, konania na správnych súdoch prípadne admini-

stratívné konania vedené rôznymi správnymi orgánmi. Rozumiem tomu, že dodržiavanie ústavy je základným predpokladom akéhokoľvek konania a procesu realizovaného na našom území, no zdá sa mi, že už v tejto situácii sa dalo urobiť viac. Minimálne z hľadiska rozsahu tém, ktoré toho času rezonovali vo verejnom priestore.

Nie je mojím zámerom promovať texty mojich odlišných stanovísk, ktorých bolo napísaných nemálo a niektoré už boli kriticky hodnotené aj právnou vedou a praxou. Považujem doteraz za nedostatočné, že v súvislosti s rozhodnutím PL. ÚS 22/2020 plénum ústavného súdu nereagovalo na hrozby drakonických trestov spojených s vyhlásenou krízovou situáciou. Uvedené indikovala právna veda aj prax<sup>4</sup> pričom k uvedenej otázke som sa vyjadril toho času nasledovne: „*Nepovažujem za ústavne akceptovateľné, ak by sa skutkové podstaty krádeže (§ 212 Trestného zákona) alebo sprenevery (§ 213 Trestného zákona) mali automaticky posudzovať s rozmedzím trestnej sadzby desať rokov až pätnásť rokov bez akéhokoľvek posudzovania väzby na krízovú situáciu. Rovnako sa nedokážem stotožniť napríklad s tým, že za útok na verejného činiteľa bude namiesto jedného až piatich rokov automaticky hroziť dvanásť až dvadsaťpäť rokov odňatia slobody. Zásahy do základných práv a slobôd, ktoré núdzový stav prináša, implikujú zvýšenú mieru nervozity v spoločnosti, čo môže vyústiť do afektívnych konaní. V udeľovaní takýchto trestov nevidím proporciu ... Dodržiavanie poriadku a disciplíny v období núdzového stavu považujem za veľmi dôležité a v prípade porušenia zákona musí logicky nastať v zákonom predpokladaných prípadoch primeraná sankcia. Nedokážem sa stotožniť s tým, že sa ústavný súd už pri tejto príležitosti zdráha výslovne uviesť, aká je jediná ústavnokonformná interpretácia trestného kódexu v tejto súvislosti. Uznávam, že prijatý nález v bode 64 na problém prísnejšieho trestania poukazuje, no nesúhlasím s tým, že nie je vecou ústavného súdu v tomto konaní vykladať aplikáciu kvalifikačného pojmu „krízová situácia“. Ako nedostatočnú vnímam konštatáciu ústavného súdu, že mu tento problém nie je „ľahostajný“. Ústavný súd má osobitú, a to ústavnoprávnu autoritu, ktorá je bezpochyby silnejšia aj z toho titulu, že s veľkou pravdepodobnosťou bude posudzovať primeranosť trestov za trestné činy spáchané počas núdzového stavu, ktoré uložia trestné súdy. Artikuláciou ústavnokonformného výkladu Trestného zákona by ústavný súd pomohol súdom vyrovnať sa na jednej strane so znením zákona a na druhej strane s povinnosťou vyložiť zákon (a uložiť trest) v súlade s ústavou a judikatúrou ústavného súdu (napr. PL. ÚS 106/2011, PL. ÚS 6/09).“<sup>5</sup>*

4 K tomu pozri viac dopĺňujúce Odlišné stanovisko sudcu Petra Straku vo veci sp. zn. PL. ÚS 22/2020.

5 Tamtiež.

S odstupom času stále zastávam názor, že v tejto súvislosti bolo vhodnejšie zasiahnuť intenzívnejšie prostredníctvom väčšinového názoru pléna. Uvedomujem si dodatočný zásah zo strany zákonodarcu v tejto súvislosti, ktorý je potrebné oceniť, no v právnom štáte nepovažujem za adekvátne, ak dochádza k zásahu do základných práv a slobôd v akomkoľvek časovom intervale, t. j. interpretačný vstup ústavného súdu bol žiadúci.

Ústavný súd bol častou laickej, ale aj odbornej verejnosti kritizovaný po prvom „veľkom COVIDovom náleze“, že nedostatočne zasiahol. Určitá miera opatrnosti bola namieste, pričom ústavný súd si uvedomoval moc, ktorou v súvislosti s pandemickými zásahmi disponuje. Prenesene povedané, išlo o hľadanie istého balansu medzi ochranou základných práv a slobôd a ochranou pred nepriateľom, pri ktorom nevieme či bude hroziť krikom alebo zbraňou hromadného ničenia. Práve uvedené nepoznanie nepriateľa posilňovalo legitimitu intenzity zásahu do základných práv v záujme predídienia katastrofe monštrózných rozmerov.

Považujem za premárnenú príležitosť, že sa ústavný súd v súvislosti s otázkami povinných karantén v rovine úplného meritórneho prieskumu viac nevyrovnal v konaniach podľa čl. 127 ústavy o ústavných sťažnostiach, ktorých bolo na ústavnom súde niekoľko. Na samostatný príspevok by bola téma objavenia hybridného správneho aktu, ktorého existencia bola do existencie COVID-19 prinajmenšom sporná.

Jasne v tomto kontexte uvádzam, že nemám problém so zapojením správneho súdnictva do ochrany základných práv a slobôd, dokonca to vítam a považujem za nevyhnutné, aby ochrana základných práv a slobôd bola širokospektrálne čo najširšia. Nemám akúkoľvek pochybnosť o tom, že kolegovia na správnych súdoch sú odborníci, ktorí dokážu poskytnúť plnohodnotnú súdnu ochranu osobám, voči ktorým bol zásah správneho orgánu protiprávny, ergo protiústavný. Čo však považujem za premárnenú príležitosť, že sa aspoň pri prvých veciach za stavu nedostatočnej judikatúry neposunuli niektoré veci smerom k úplnému meritórnemu prieskumu a testu ústavnosti.

Doktrína ústavného súdu je v konaniach podľa čl. 127 budovaná na princípe subsidiarity. Tá znamená, že ústavný súd prichádza do úvahy ako prieskumná inštitúcia *sui generis* vždy ako posledná. Ústavný súd ku konaniam pristupuje vždy tak, aby jednotlivец alebo iná entita mala k dispozícii efektívnu inštančnú reťaz, prostredníctvom ktorej bude poskytnutá široká a silná ochrana práv. Tento prístup je z hľadiska doktríny logický, no každé pravidlo musí mať svoju výnimku. V tomto prípade si myslím, že sa ústavný súd mal povzniesť

nad požiadavku subsidiarity a veci prijať na ďalšie konanie. Následne po adekvátnom posúdení veci, kde prichádzalo do úvahy aj ústne pojednávanie, by súd rozhodol meritórne nálezom a jasne by formoval doktrínu tak, ako je to vyžadované. Odloženie ústavnoprávneho prieskumu na neskôr, konkrétne na čas po rozhodnutí prvostupňového správneho súdu (krajské súdy) a následne po rozhodnutí o kasačnej sťažnosti (toho času Najvyšší súd Slovenskej republiky, dnes Najvyšší správny súd Slovenskej republiky) je z môjho pohľadu rozhodnutie nesprávne. Tak ako ľud v čase krízy očakáva od svojho vládcu rýchle a efektívne riešenia, rovnaké očakávania sú projektované aj do inštitúcií rangu ústavného súdu.

V tejto súvislosti dávam do pozornosti napríklad rozhodnutie Ústavného súdu Českej republiky v konaní vedenom pod sp. zn. II. ÚS 2156/21, kde sa v bode 13. vysporiadal s možnosťou (ne)odmietnutia ústavnej sťažnosti z dôvodu subsidiarity: „*Ústavní soud bude proto v budoucnu ústavní stížnosti napadající postup obecných soudů spočívající v tom, že odsouzenému nebylo umožněno nahlédnout do spisu, považovat za přípustné až po vyčerpání návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu dle § 174a zákona o soudech a soudcích. Jelikož však tato otázka nebyla doposud v judikatuře Ústavního soudu jednoznačně a jednotně řešena, trvání na splnění podmínky předchozího podání návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu by v nynější věci stěžovatele bylo zásahem do přístupu k Ústavnímu soudu dle předvídatelných pravidel. Stěžovatelovu stížnost tedy nelze odmítnout jako nepřípustnou pro nevyčerpání všech procesních prostředků k ochraně jeho práva.*“<sup>6</sup> Nastavili teda doktrínu do budúcnosti, no v pilotnej veci sa nad subsidiaritu pozvzniesli, čo je postup, ktorý oceňujem.

V našom prípade povinných karantén bolo potrebné byť taktiež obzvlášť procesne empatický pre nedostatok judikatúry. Ľahšie sa dotknutým osobám uplatňujú práva, ak sa majú možnosť oprieť o stabilizovanú judikatúru, ktorá vytvára istý procesný manuál, ako postupovať. Už vo veci Kontrová bola Slovenská republika napomenutá, že podcenila nedostatok nápomocnej judikatúry (Kontrová c. Slovenská republika, rozsudok z 31. 5. 2007, sťažnosť č. 7510/04), v ktorej Európsky súd pre ľudské práva akcentoval, že čl. 13 dohovoru zaručuje na vnútroštátnej úrovni dostupnosť prostriedku nápravy pre účely vymoženého podstaty práv a slobôd uvedených v dohovore, a to bez ohľadu na to, v akej podobe ich zaručuje vnútroštátny právny poriadok. Prostriedok nápravy vyžadovaný článkom 13 však musí byť „účinný“ v praxi, rovnako ako v teórii. Európsky súd pre ľudské práva v predmetnej veci dos-

---

6 Nález Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. II. ÚS 2156/21.

pel k záveru, že neexistuje dostatočne ustálená vnútroštátna judikatúra v podobných prípadoch, ako bol sťažovateľov (vec sa týkala možnosti získať náhradu vo vzťahu k nemajetkovej ujme), keďže neponúkala primerané šance na úspech. Uvedená ustálená judikatúra chýbala aj v tejto súvislosti.

Keby som sa mal vyjadriť aj k meritu ústavných sťažností týkajúcich sa tzv. povinných karantén, dalo by sa povedať, že aj napriek ich koncepcnej uniformite, z ktorej bolo miestami cítiť zisťnosť niektorých sťažovateľov, bolo veľmi zaujímavé sledovať otázku proporcionality prístupu v komparatívnej perspektíve. Jednoznačne nie je možné simpliciter uzavrieť, že každý kto bol v povinnej karanténe tam bol protiústavne. Je potrebné rozlišovať, či tam bola osoba (a) zdravá alebo chorá; (b) bez príznakov alebo s príznakmi; (c) či bývala sama, s blízkou osobou alebo s cudzími ľuďmi; (d) bola v karanténe niekoľko hodín alebo dní, alebo dokonca týždňov; (e) či jej bol poskytnutý adekvátny štandard ubytovania /niekto bol v zastaralom internátnom zariadení, niekto v hoteli so 4\*/; (f) aká bola jej miera diskrecie v rámci štandardu v súvislosti s karanténou; (g) či sa náhodou práve v povinnej karanténe alebo pri úkonoch s ňou súvisiacich osoba nenakazila a v neposlednom rade (h) či nebolo možné zvoliť smerom ku konkrétnej osobe menej invazívne a intenzívne riešenie /karanténa doma alebo na odľahlom mieste, ktoré by si vedela osoba pre tento účel zabezpečiť/.

Ďalšou previerkou ústavného súdu bolo druhé rozhodovanie v konaní podľa čl. 129 ods. 6 ústavy, ktoré sa týkalo predĺženia núdzového stavu. Konanie bolo iniciované dvoma navrhovateľmi, pričom sa jednalo o Generálneho prokurátora Slovenskej republiky a skupinu poslancov Národnej rady Slovenskej republiky. K uvedenému rozhodnutiu sp. zn. PL. ÚS 2/2021 už boli priložené aj dve odlišné stanoviská troch sudcov ústavného súdu<sup>7</sup>, ktoré mali povahu klasického disentujúceho stanoviska.

Vo svojom odlišnom stanovisku som formuloval viacero výhrad, pričom za kľúčový som považoval nedostatok odôvodnenia rozhodnutia vlády o predĺžení núdzového stavu. Aj napriek tomu, že sa to môže na prvý pohľad javiť ako výhrada slabá, práve v čase mimoriadnych situácií musíme byť veľmi citliví na odôvodnenia invazívnych aktov zo strany vládca. Nemal som pochybnosť, že vláda prostredníctvom svojho aparátu na ministerstvách disponovala dostatočným dátovým arzenálom, ktorý vedela verejnosti predstaviť, no neurobila

---

<sup>7</sup> K tomu pozri Odlišné stanovisko sudcov Miroslava Duriša a Jany Laššákovéj a odlišné stanovisko sudcu Petra Straku k nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 2/2021 z 31. marca 2021.

to. Následne prišiel pokus o aktiváciu doktríny o neodôvodňovaní rozhodnutí vlády, ktorý však v mojom ponímaní naráža i. a. aj na doktrínu ústavného súdu (IV. ÚS 478/2011).

Občania, ktorým sa obmedzujú základné práva nebudú nikdy s reštrikciami absolútne stotožnení, preto je úlohou vládnucich elít svoje kroky opakovane a podrobne vysvetľovať. Aj napriek tomu, že sa o to bezpochyby pokúšajú, pričom v rámci svojich mediálnych výstupov akcentujú potrebné posolstvá smerom k občanom, nemôžu ostať v úzadí ani formálne procesy spojené s nevyhnutými právnymi procedúrami. Rozhodnutie vlády prijaté bez potrebných príloh bolo podľa môjho názoru, aj napriek trvaniu COVIDovej krízy, problematické a hodné zásahu ústavného súdu.

Okrem vyššie uvedeného som považoval za vhodné, aby ústavný súd poňal vec z hľadiska interpretácie širšie a venoval sa viacerým satelitným otázkam, ktoré boli v návrhoch na začatie konania naznačené. Je spravodlivé uviesť, že išlo vo viacerých prípadoch o témy, ktoré neboli dostatočne v návrhoch vyargumetnované. V tejto súvislosti som vo svojom odlišnom stanovisku uviedol: *„Ani v jednom z návrhov nebola osobitne a podrobne spracovaná argumentácia smerujúca k zatvoreniu maloobchodným prevádzok, čo by mohlo kolidovať s čl. 20 ods. 1 a čl. 35 ústavy. Tu sa však ústavný súd ako privilegovaný ochranca základných práv a slobôd musí zastať občanov, konkrétne prevádzkovateľov takýchto prevádzok. Je dôvodné zapochybovať, či existuje vôbec ešte niekto, kto sa nepozastavil nad racionalitou regulácie maloobchodného predaja v komparatívnej perspektíve. Na jednej strane máme malých podnikateľov, ktorí častokrát celý život budovali svoje podnikanie a načas plnili svoje povinnosti smerom k štátu a svojím obchodným partnerom, no ich prevádzka musí ostať zatvorená. Na druhej strane stoja veľké reťazce, ktoré pod rúškom predaja potravín a životne nevyhnutných vecí predávajú aj tovar, ktorý je de iure predávať zakázané. Pokiaľ je za zachovania hygienického štandardu vo veľkých supermarketoch možné zakúpiť rezané kvety, jedálenský servis, knihy alebo oblečenie, nesmú byť diskriminovaní malí obchodníci, ktorí by takýto štandard vedeli taktiež garantovať. Je dôvodné si dokonca myslieť, že malí obchodníci (aj napriek tomu, že sú v postavení slabšieho) by akceptovali aj niekoľkonásobne vyššie požiadavky na hygienický štandard za predpokladu, že by mohli otvoriť aspoň pre obmedzené množstvo zákazníkov.“*<sup>8</sup>

Preferoval som postup, ktorý následne ústavný súd zvolil vo veci PL. ÚS 7/2021 (referendum o predčasných voľbách), kde nebolo vôbec prekážkou, že sme rozhodovali *sensu stricto* o ústavnosti konkrétnych referendových otázok

---

<sup>8</sup> Odlišné stanovisko sudcu Petra Straku k nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 2/2021 z 31. marca 2021.

a v záujme budovania doktríny sme riešili aj otázky charakteru referenda a účinkov, ktoré v slovenských podmienkach má. Jednoznačne si totiž myslím, že otázka pandémie je pre občana dôležitejšia ako referendum o predčasných voľbách. Preto sme mali ísť ďalej, pričom aj komparatívny pohľad nám ukazuje aké široké spektrum otázok riešili vysoké súdne inštalácie okolitých krajín. Súčasne považujem za veľmi dôležité sa v rozhodovacej činnosti držať doktríny Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“)<sup>9</sup> prípadne sa inšpirovať rešpektovanými súdnymi autoritami zo zahraničia.<sup>10</sup>

Nemenej dôležité bolo aj konanie iniciované prezidentkou Slovenskej republiky týkajúce sa obmedzenia náhrady škody (§ 58 ods. 5 zákona o ochrane a podpore verejného zdravia). Uvedené konanie vedené pod sp. zn. PL. ÚS 27/2020 bolo zastavené z dôvodu novelizácie napadnutej právnej normy.

Veľmi dôležitým konaním bolo konanie vedené pod sp. zn. PL. ÚS 10/2021, ktoré sa týkalo tzv. hraničných vyhlášok, s čím súvisí následné konanie sp. zn. PL. ÚS 11/2021. Vo vzťahu k veci PL. ÚS 10/2021 by som rád akcentoval, že rozhodnutie je možné okrem tematickej stránky a pandemických súvislostí považovať aj za doktrinálne zaujímavé. Je tomu tak preto, že došlo pri pozastavení účinnosti právneho predpisu k obnoveniu aplikability starej normy tzv. cestovateľského semaforu. Pozastavením účinnosti napadnutého právneho predpisu a obnovením predchodcu totiž ÚVZ naďalej mohol regulovať hraničný režim. Zámerom bolo, aby nedošlo k vneseniu žiadnej miery neistoty do právnych vzťahov a teda nehrozilo riziko, že by štát nebol schopný efektívne čeliť bezprostredným hrozbám, ktoré pre spoločnosť predstavuje prebiehajúca pandémia. Ústavný súd v danej veci už v rámci predbežného prerokovania návrhu poukázal na nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/953 zo 14. júna 2021 o rámci pre vydávanie a uznávanie interoperabilných potvrdení o očkovaní proti ochoreniu COVID-19, o vykonaní testu a prekonaní tohto ochorenia (digitálny COVID preukaz EÚ) s cieľom

9 V tejto súvislosti odkazujem *i. a.* na rozsudok ESLP *Sporrong a Lönnroth v. Švédsko* z 23. septembra 1982, sťažnosť č. 7151/75 a č. 7152/75, rozsudok zo 16. júna 2015 vo veci *Sargsyan v. Azerbajdžan*, sťažnosť č. 40167/06, rozsudok z 1. júla 2014 vo veci *S.A.S. v. Francúzsko*, sťažnosť č. 43835/11, rozsudok z 12. mája 2020 vo veci *Korostelev v. Rusko*, sťažnosť č. 29290/10 a rozsudok zo 14. decembra 1999 vo veci *Serif v. Grécko*, sťažnosť č. 38178/97 alebo rozsudok z 12. februára 2009 vo veci *Nolan a K. v. Rusko*, sťažnosť č. 2512/04.

10 V tejto súvislosti odkazujem *i. a.* na nález Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. Pl. ÚS 106/20 z 22. februára 2021, rozhodnutie Spolkového ústavného súdu Nemecka sp. zn. 1 BvQ 44/20 alebo rozhodnutie Ústavného súdu Rakúskej republiky vo veci sp. zn. VfGH V 411/2020.

uľahčiť voľný pohyb počas pandémie ochorenia COVID-19. Z neho citoval bod 36, ktorý hovorí: *„Je potrebné zabrániť priamej alebo nepriamej diskriminácii osôb, ktoré nie sú zaočkované, napríklad zo zdravotných dôvodov, z dôvodu, že nie sú súčasťou cieľovej skupiny, ktorej sa vakcína proti ochoreniu COVID-19 v súčasnosti podáva alebo pre ktorú je povolená, ako sú napríklad deti, alebo z dôvodu, že ešte nemali možnosť dať sa zaočkovať alebo sa rozhodli nenechať sa zaočkovať. Držba potvrdenia o očkovaní alebo držba potvrdenia o očkovaní, v ktorom sa uvádza vakcína proti ochoreniu COVID-19, by preto nemali byť podmienkou výkonu práva na voľný pohyb alebo využívania služieb cezhraničnej osobnej dopravy, ako sú letecké linky, vlaky, autokary alebo trajekty alebo akékoľvek iné spôsoby dopravy. Toto nariadenie sa okrem toho nemôže vykladať tak, že stanovuje právo na očkovanie alebo povinnosť zaočkovať sa.“*<sup>11</sup>

V záujme komparatívnej perspektívy poukazujem na rozhodnutie Federálneho Najvyššieho súdu Brazílie v konaní vedenom pod sp. zn. ADI 6421-MC, ktoré sa týkalo dočasného prezidentského dekrétu č. 966/2020, ktorý obmedzil zodpovednosť verejných činiteľov počas pandémie COVID-19. Zaujímavé a súladné s prístupom, ktorý preferujem je to, že tamojší súd poukázal na problém, **keď je kontrola aktov verejnej správy vykonaná mnoho rokov po relevantných skutočnostiach a často sa spomienky na núdzovú situáciu, neistoty a nejasnosti stratia**. V merite veci tamojší súd odmietol takúto imunitu pre verejných činiteľov.

## PANDEMICKÁ JUDIKATÚRA NETÝKAJÚCA SA PANDÉMIE

Aj napriek tomu, že z názvov príspevkov tejto konferencie cítim jasné smerovanie, ktorého cieľom je ústavnoprávne analyzovať COVID-19 a jeho satelity, rád by som využil moje slovo a poukázal na niekoľko rozhodnutí ústavného súdu (ako senátu, tak aj pléna), ktoré boli v tomto období prijaté. Aj napriek tomu, že pri niektorých priamych súvisoch s pandemiou nebude zreteľný, dnes je ňou každé rozhodnutie (nielen) ústavného súdu tak trochu determinované. Rozhodol som sa poukázať na rozhodnutia, ktoré neboli žiadnym spôsobom vo svetle reflektorov a neboli predmetom verejnej analýzy<sup>12</sup>, no z doktrínálneho hľadiska ich považujem za významné.

<sup>11</sup> Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/953 zo 14. júna 2021.

<sup>12</sup> Mám na mysli napríklad kauzu Ribár (III. ÚS 33/2021) alebo kauzu Kováčik (III. ÚS 39/2021).

Rád by som poukázal na dve plenárne rozhodnutia, ktorými ústavný súd posunul doktrínu smerom k vyššej ochrane základných práv a slobôd a v mojom ponímaní posunul ústavnoprávne garancie o level vyššie. Ide o uznesenie ústavného súdu č.k. PL. ÚS 5/2021-8, kde väčšina pléna v súvislosti s prvou vetou § 54a Občianskeho zákonníka konštatovala: „...na rozdiel od skoršej právnej úpravy, ktorej sa týka už označený nález ústavného súdu (č. k. PL. ÚS 11/2016 z 9. novembra 2016), je normatívny model napádanej úpravy symetrický, nerozlišuje teda medzi spotrebiteľom a dodávateľom.“ Uvedený záver v plnom rozsahu vítam, pričom ďalšie súvisiace aspekty som rozobral v spoločnom dopĺňujúcom stanovisku k odôvodneniu rozhodnutia väčšiny pléna ústavného súdu.<sup>13</sup>

Ďalším dôležitým doktrinálnym posunom je zmena doktríny plénom ústavného súdu smerom k aktívnej legitimácii verejného ochrancu práv v konaní podľa čl. 125 ústavy o súlade právnych predpisov. Počnúc uznesením ústavného súdu v konaní PL. ÚS 4/2021 nie je potrebné, aby verejný ochranca preukazoval podnety konkrétnych fyzických alebo právnických osôb. Podľa čl. 130 ods. 1 písm. g) ústavy verejný ochranca práv môže inicovať konanie vo veciach súladu právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva alebo slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a ktorá bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom. Uvedené konštatovanie už nemusí verejný ochranca práv zdokladovať konkrétnou situáciou, ale bude postačovať jeho (hoci aj abstraktné) podozrenie. Jednoznačne sa tým vytvára priestor pre širšiu ochranu základných práv a slobôd, čo je v týchto pandemických časoch veľmi dôležité.

Zo senátnych vecí by som rád poukázal na konanie III. ÚS 73/2021, kde som bol nútený spracovať odlišné stanovisko. Meritórnym problémom bolo ochorenie väzňa na COVID-19 za múrmi väznice, pričom na ústavnom súde uplatnil laickým podaním bližšie nešpecifikované práva. Sťažovateľ ochorel na COVID-19 za múrmi väznice, kde si odpykáva uložený trest. Postihlo ho niečo nad rámec trestu, čo z hľadiska budúceho zdravia nemusí byť bagatelná záležitosť. Človek na slobode sa môže sám a slobodne rozhodnúť, akú cestu si v súvislosti s pandémiou zvolí, pričom môže COVID-19 relativizovať alebo sa aj absolútne izolovať. Takúto možnosť rozhodnúť sa ale sťažovateľ nemal a musel sa spoľahnúť na režim a opatrenia ústavu, kde je umiestnený. Keďže niet iného racionálneho vysvetlenia ako takého, že nákaza sa transponovala až

---

13 K tomu pozri viac odlišné stanovisko sudcov Rastislava Kaššáka a Petra Straku vo veci sp. zn. PL. ÚS 5/2021.

za múry väznice (smerom k sťažovateľovi aj k iným väzňom) bez toho, aby sa osoby vo výkone trestu mohli brániť, možno uvažovať o tom, že opatrenia boli v tejto súvislosti nedostatočné.<sup>14</sup> V tomto kontexte bolo problematickým nedostatok náležitostí podania, pričom sťažovateľ nemal advokáta, ktorý by dokázal dodať ústavnej sťažnosti právny rámec a adekvátnu erudíciu. To, že je potrebné v súvislosti s COVID-19 riešiť aj situáciu za múrmi väznice preukazuje napríklad aj rozhodnutie **Ústavného súdu v Čile** v konaní vedenom pod sp. zn. 8574-20. V predmetnom konaní došlo k prieskumu návrhu zákona, ktorým mal byť udelený generálny pardon pre odsúdených vo väzení, s cieľom reagovať na zdravotnú krízu COVID-19. Táto amnestia umožňovala prezidentovi republiky prepustiť z väzenia niektorých odsúdených zločincov, ktorí nespáchali ťažké zločiny, akými sú vražda, znásilnenie a zločiny proti ľudskosti. Tamojší ústavný súd rozhodol, že tento návrh zákona nie je protiústavný, pričom argumentoval okrem iného aj tým, že neexistuje subjektívne právo na amnestiu resp. milosť, pričom nejde ani o svojvoľnú diskrimináciu a nejde ani o porušenie fyzickej alebo psychickej integrity, ak je milosť vylúčená pre odsúdených za trestné činy, ktoré zákonodarca považuje za závažné. Ústavný súd to dokonca považoval za rozumné, primerané a opodstatnené, keďže medzi spáchanými trestnými činmi existujú objektívne rozdiely, ktoré súvisia s chránenými právnymi hodnotami a závažnosťou konania.

## ZÁVER

Ústavný súd v súvislosti s pandémiou COVID-19 čaká ešte množstvo výziev a rozhodnutí. Bude to veľké množstvo senátnych vecí, ktoré budú výsledkom aplikácie sankčných alebo prevenčných mechanizmov spojených s ochranou pred šírením pandémie. Rovnako nemožno zabúdať na viacero prebiehajúcich konaní, ktoré sa dotýkajú najmä kompetencií hlavného hygienika Slovenskej republiky, ktorého normotvorná činnosť má taký silný vplyv, že miestami môže evokovať až potrebu jeho inštalácie priamo do ústavného textu. Vzhľadom na prebiehajúce konania inklinujem k zdržanlivosti.

Tak ako celá spoločnosť bola nepripravená na pandémiu a v súvislosti s obranou proti nej sa bolo potrebné prispôbovať z minúty na minútu, mu-

---

<sup>14</sup> V tejto súvislosti odkazujem na odlišné stanovisko sudcu ESEP Pinta de Albuquerque k rozsudku Lopes de Sousa Fernandes v. Portugalsko (rozsudok z 19. 12. 2017, sťažnosť č. 56080/13)

sel tak konať aj ústavný súd. To, že v ťažkých časoch bola aplikovaná doktrína subsidiarity je síce systematický správny krok ,no z hľadiska toľko potrebnej empatie a vedenia ústavného dialógu mi bol bližší prístup k aktivovaniu dôvodov hodných osobitného zreteľa ako určitej výnimky z tejto doktríny s perspektívou „manuálu“ pre správne súdnictvo.

Keď budeme rozhodovať o pandémii COVIDu po COVIDe, bude náš pohľad diametrálne iný a odlišný. Považujem za dôležité, aby človek mal od veci odstup, pričom pri rozhodovaní sudcu ústavného súdu je tento atribút rozhodovacieho procesu ešte dôležitejší. Môže sa nám stať, že pri strachu z vývoja pandémie budeme mať menej pochopenia pre konanie, ku ktorému môže dôjsť v dôsledku týchto neštandardných situácií. Zotrvávam na tom, čo som napísal 31. marca 2021: *„Negatívne dôsledky vyhlásenia núdzového stavu spočívajúce v zásadnom obmedzení základných práv a slobôd v rôznych sférach môžu byť skutočne masívne. Tak, ako nie je zrejmé, ktoré opatrenia sú tie najsprávnejšie (a ich správnosť sa ukazuje až postupom času), tak aj odhad dôsledkov ukáže až budúcnosť. Už teraz sú ale niektoré negatívne javy vcelku evidentné. Zo strany štátu ide o legislatívne opatrenie, ktoré naráža na ústavné limity obmedzenia základných práv a slobôd, pričom parciálne opatrenia môžu popierať ich podstatu a zmysel (čl. 13 ods. 4 prvá veta ústavy).“*<sup>15</sup>

---

15 Odlišné stanovisko sudcu Petra Straku k nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 2/2021 z 31. marca 2021.



# **PREDVÍDANÉ A MIMORIADNE OBMEDZOVANIE ĽUDSKÝCH PRÁV A ZÁKLADNÝCH SLOBÔD V PRÁVNOM REŽIME DOHOVORU O OCHRANE ĽUDSKÝCH PRÁV A ZÁKLADNÝCH SLOBÔD A JEHO HRANICE**

JUDr. Michal Kučera<sup>16</sup>

## **Abstrakt**

Príspevok ponúka prehľad foriem a spôsobov obmedzovania ľudských práv a základných slobôd v právnom režime Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd z hľadiska posudzovania Európskeho súdu pre ľudské práva. Obmedzenia rozdeľuje na predvídané, ku ktorým dochádza v bežných situáciách, a sú umožňované priamo ustanovením upravujúcim dotknuté právo či slobodu, a na mimoriadne, spravujúce sa osobitnými ustanoveniami Dohovoru. Cieľom príspevku je uľahčiť orientáciu v rozhodovacej praxi Súdu a prispieť tak je jej správnej aplikácii.

Kľúčové slová: negatívne záväzky, pozitívne záväzky, derogácia v čase naliehavej núdze, zákaz zneužitia práv, hranice uplatnenia obmedzení práv

## **Abstract**

The paper provides an overview of the forms and means of restrictions of human rights and fundamental freedoms under the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms as reflected in the case-law of the Court. The restrictions are divided into those occurring in ordinary situations and being envisaged by the given right or freedom itself and extraordinary ones governed by other provisions of the Convention. The

---

16 Obsah tohto príspevku je výlučnou zodpovednosťou autora.

purpose of the paper is to facilitate orientation in the case-law of the Court and its correct application.

Keywords: Negative obligations, positive obligations, Derogation in time of emergency, Prohibition of abuse of rights, Limitation on use of restrictions on rights

## ÚVOD

Cieľom tohto príspevku je koncepcne načrtnúť a na konkrétnych príkladoch demonštrovať základné parametre rámcov, v ktorých sa v právnom režime Dohovoru posudzujú obmedzenia ľudských práv a základných slobôd, uľahčiť tým orientáciu v rozhodovacej praxi orgánov Dohovoru, a napomôcť tak identifikácii a správnej budúcej aplikácii prvkov precedenčného práva z nej vyplývajúcich.

## ZÁKLADNÉ VÝCHODISKÁ

Z Dohovoru ako nástroja medzinárodného práva verejného priamo vyplývajú povinnosti jeho Zmluvným stranám. Právna regulácia Dohovorom má však i prenesený dopad vo vzťahoch subjektov súkromného práva, tzv. *Drittwirkung*.

Z praktického hľadiska do práv a slobôd zaručených Dohovorom môže zasiahnuť alebo ich obmedziť priamo štát (napríklad pozbavením slobody za účelom predvedenia pred súd), alebo subjekty súkromného práva (napríklad svojvoľným odňatím veci). Záväzky podľa Dohovoru, ktoré z daného zásahu vyplývajú má však vždy len štát. Podľa toho, kto je pôvodcom daného zásahu ide o záväzky negatívne (napríklad nepozbaviť slobody za účelom predvedenia pred súd inak ako v súlade so zákonom), alebo pozitívne (napríklad poskytnúť justičný systém, v ktorom sa dajú efektívne uplatňovať práva a nároky voči subjektom súkromného práva).

Predvídané obmedzovanie ľudských práv a základných slobôd je predpokladané priamo v regulácii daného práva či slobody, či už v texte daného hmotnoprávneho ustanovenia Dohovoru, alebo v rozhodovacej praxi na dané právo či slobodu sa vzťahujúcej. Jedná sa napríklad o práva a slobody obsiahnuté v článkoch 5 (Právo na slobodu a bezpečnosť), 6 (Právo na spravodlivé súdne konanie), 8 až 11 (Právo na rešpektovanie súkromného a rodinného

života a slobody myslenia, svedomia a náboženstva, prejavu a zhromažďovania a združovania), či 14 (Zákaz diskriminácie) Dohovoru, alebo článku 1 (Ochrana majetku) Protokolu číslo 1.

K mimoriadnemu obmedzeniu Dohovorom inak zaručených práv môže dôjsť v prípade derogácie zo záväzkov podľa Dohovoru v zmysle jeho článku 15 (Derogácia v čase naliehavej núdze).

Podľa toho, či ide o obmedzenie predvídané alebo mimoriadne, sú i jeho hranice určené priamo daným hmotnoprávnym ustanovením, alebo podmienkami platnej derogácie podľa článku 15. Osobitný režim hraníc obmedzení predstavujú ustanovenia článkov 17 (Zákaz zneužitia práv) a 18 Dohovoru (Hranice uplatnenia obmedzení práv).

## PRÍKLADY A KOMENTÁR

Príkladom **bežného obmedzenia** je prípad *Vavříčka a ďalší proti Českej republike* ([VK], č. 47621/13 a 5 ďalších, 8. apríl 2021). Analýza Súdu vo vzťahu k článku 8 Dohovoru (*in concreto* právo na rešpektovanie súkromného života) sleduje klasickú metodológiu, uplatňovanú v prípadoch „bežného“ obmedzenia práv a slobôd podľa Dohovoru. Tá spočíva v posúdení aplikovateľnosti daného ustanovenia, prítomnosti zásahu do daného práva alebo slobody, a súladu daného zásahu s požiadavkami Dohovoru. Tie pozostávajú z potreby právneho základu, legitímneho cieľa a nevyhnutnosti v demokratickej spoločnosti (posúdenej podľa kritérií rozsah voľnej úvahy Zmluvnej strany, naliehava spoločenská potreba, relevantné a dostatočné dôvody, a proporcionalita).

V súvislosti s kontextom konferencie, na ktorej bol prednesený tento príspevok, je potrebné poznamenať, že prípadom *Vavříčka* sa týkal bežných a rutinných očkovaní detí proti chorobám dobre známym lekárskej vede (úvodná poznámka v odseku 158 rozsudku). Princípy v ňom uplatnené však môžu byť užitočné pri posudzovaní iných podobných prípadov, v zmysle metódy precedenčného práva.

Z hľadiska určenia predmetu sťažností posudzovaných v prípade *Vavříčka a ďalší* bolo podstatné ustáliť, či je ním očkovacia povinnosť, alebo následky jej nesplnenia (pokuta pri sťažovateli Vavříčkovi, a neprijatie do materskej škôlky pri ostatných sťažovateľoch). I keď boli sťažnosti primárne zamerané na následky, Súd prišiel k záveru, že tieto nebolo možné zmysluplne odčleniť od povinnosti samotnej, a predmetom sťažností tak bola povinnosť, rovnako ako následky jej nesplnenia (odseky 258 až 260 rozsudku).

Vyriešenie danej otázky predurčilo posúdenie otázky zásahu do práva sťažovateľov, v situácii kedy k očkovaniu ako takému v prípade žiadneho zo šiestich sťažovateľov neprišlo (odseky 263 a 264 rozsudku).

Dalším z významných aspektov prípadu bol najlepší záujem dieťaťa, vo vzťahu ku ktorému Vláda Slovenskej republiky vystupujúc v konaní ako tretia strana argumentovala, že odmietnutie očkovania dieťaťa bez kontraindikácií je v rozpore s jeho najlepším záujmom (odsek 230 rozsudku). Súd samotný k tejto otázke však zaujal viac nuansovaný postoj (odsek 288 rozsudku).

Dalšie zaujímavé aspekty prípadu, ktoré však dostali len obmedzenú odpoveď Súdu, boli námietky porušenia článkov 9 Dohovoru (*in concreto* právo na slobodu myslenia a svedomia) a 2 Protokolu č. 1 (právo na vzdelanie).

S ohľadom na článok 9 sa Súd sústredil na posúdenie povahy kritických názorov sťažovateľov na očkovanie. Prišiel pri tom k záveru, že tieto z hľadiska ich individuálny parametrov nemali charakter presvedčenia alebo vyznania, aké sú chránené daným ustanovením (odseky 330 až 337 rozsudku). Z koncepcného hľadiska považuje autor k tomuto aspektu prípadu za inšpiratívne vyjadrenie tretej strany v konaní - Európskeho centra pre právo a spravodlivosť (odseky 327 až 329 rozsudku).

Pokiaľ ide o článok 2 Protokolu č. 1, Súd prišiel k záveru, že s ohľadom na rozsah a závery svojej analýzy vo vzťahu k článku 8 Dohovoru nebolo potrebné prípad z hľadiska daného ustanovenia skúmať samostatne (odsek 345). Vo svetle tohto záveru nebolo teda potrebné ani zodpovedať koncepcne závažnú otázku, či starostlivosť poskytovaná v danom type predškolského zariadenia spadá do rámca aplikovateľnosti práva na vzdelanie podľa uvedeného ustanovenia Dohovoru (pre porovnanie viď záver Českého Ústavného súdu, citovaný v odseku 62 rozsudku).

K **mimoriadnemu obmedzovaniu** práv a základných slobôd podľa Dohovoru môže dôjsť, ak Zmluvná Strana uplatní derogáciu zo svojich Dohovorom stanovených záväzkov podľa jeho článku 15, v prípade vojny alebo akéhokoľvek iného naliehavého ohrozenia existencie štátu. Pôvod tohto ustanovenia má spojitosť s povojnovým kontextom vzniku Rady Európy, ktorá bola zriadená nielen do „snečného počasia“<sup>17</sup>.

Zo samotných ustanovení článku 15 vyplývajú nasledovné podmienky platnej derogácie. Z hmotnoprávneho hľadiska derogačné opatrenia možno

<sup>17</sup> RUFFER, E.: The European convention on human rights in times of trouble: use of derogations under Article 15 ECHR in the context of the pandemic. In: Pavel Šturma, Alla Tymofeyeva (eds.): 70th Anniversary of the European Convention on Human Rights. Passau – Berlin – Prague: Science & New Media, 2021, s. 162.

prijat len v rozsahu, prísne vyžadovanom naliehavosťou situácie, nesmú byť v rozpore s inými záväzkami danej Zmluvnej strany podľa medzinárodného práva, a nesmú sa týkať práv, zaručených článkami 2 (Právo na život) (s výnimkou úmrtí spôsobených dovolenými vojnovými činmi), 3 (Zákaz mučenia), 4 (Zákaz otroctva a nútenej práce) (prvý odsek) a 7 (Uloženie trestu výlučne na základe zákona) Dohovoru. Z procesného hľadiska má Zmluvná strana uplatňujúca derogačné opatrenia (notifikačnú) povinnosť v plnom rozsahu o nich informovať Generálneho tajomníka Rady Európy.

V kontexte pandémie COVID-19 bolo uplatnených desať derogácií podľa článku 15<sup>18</sup>, no žiadna z nich nebola doteraz predmetom rozhodnutí Súdu. Doterajšia rozhodovacia prax v tejto oblasti naznačuje, že súdny prieskum priznáva veľkú mieru voľnej úvahy dotknutej Zmluvnej strane, že namietané porušenie práv či slobôd zaručených Dohovorom sa primárne skúma z hľadiska bežných obmedzení, a že k hodnoteniu derogácie Súd pristupuje až keď posúdenie z hľadiska bežných obmedzení naznačuje ich nezlučiteľnosť so štandardmi Dohovoru.

Súd demonštroval túto metodológiu napríklad v prípade *A. a ďalší proti Spojenému kráľovstvu* ([VK], č. 3455/05, §§ 162-172 a 184-190, ECHR 2009), ktorý sa týkal časovo neobmedzeného obmedzenia osobnej slobody v osobitnom režime vo vzťahu k cudzincom podozrivým z medzinárodného terorizmu po útokoch z 11. septembra 2001. Vo vzťahu k časti prípadu týkajúcej sa práva na osobnú slobodu Súd najskôr ustálil, že pozbavenie osobnej slobody nespadlo do žiadneho z režimov povolených odsekom 1 článku 5 Dohovoru. Až následne sa zaoberal otázkou, či derogácia Veľkej Británie vo vzťahu k daným hmotnoprávnym ustanoveniam bola platná, pričom prišiel k záveru, že nebola (napádané opatrenie nebolo prísne vyžadované naliehavosťou situácie). Samotný záver o porušení článku 5 odsek 1 Dohovoru bol až výsledkom uvedených dvoch parciálnych záverov.

Osobitná úroveň **ohraničenia možnosti obmedziť práva a slobody** zaručené Dohovorom vyplýva z ustanovení jeho **článku 17**. Tieto majú akcesorickú povahu, čiže sa uplatňujú iba vo väzbe na práva a slobody zaručené Dohovorom a jeho Protokolmi. Zmyslom daného ustanovenia je zamedziť tomu, aby sa s odvolaním sa na práva alebo slobody zaručené Dohovorom legitimizovalo konanie zamerané na likvidáciu alebo neprimerané potláča-

18 <https://www.coe.int/en/web/conventions/notifications>: Albánsko, Arménsko, Estónsko, Gruzínsko, Lotyšsko, Severné Macedónsko, Moldavsko, Rumunsko, San Maríno a Srbsko (v zmysle protokolárnych pravidiel Rady Európy sú tieto štáty uvedené v poradí podľa anglickej abecedy).

nie tých alebo iných práv alebo slobôd Dohovorom priznaných (viď napr. *Ždanoka p. Lotyšsko* ([VK], č. 58278/00, § 99, ECHR 2006-IV). Ide teda o zamedzenie zneužitia, resp. zásadnej perverzie demokratických hodnôt chránených Dohovorom, primárne v prospech totalitných postojov a hnutí (viď *Refah Partisi (the Welfare Party) a ďalší p. Turecku* [VK], čísla. 41340/98 and 3 ďalšie, § 99, ECHR 2003-II).

Aktuálna rozhodovacia prax naznačuje, že ustanovenie článku 17 sa uplatňuje len výnimočne a v extrémnych prípadoch (viď *Perinçek p. Švajčiarsku* [VK], č. 27510/08, § 114, ECHR 2015 (výňatky)). Obvyklé modelové situácie jeho uplatnenia pozostávajú z realizácie, podpory alebo ospravedlňovania činov, ktoré obnášajú alebo predstavujú nenávisť, násilie, xenofóbiu, antisemitizmus a pod.

I keď sa toto ustanovenie v zásade popri skupinách a jednotlivcoch uplatňuje i voči „štátom“ (s ohľadom na predpísané pristúpenie Európskej únie k Dohovoru „Zmluvným stranám“), v praxi ku konštatovaniu jeho porušenia štátom zatiaľ nedošlo. Pokiaľ ide o skupiny a jednotlivcov, Dohovor a rozhodovacia prax poskytujú v zásade dva spôsoby, ako sa vysporiadať s pokusom o zneužitie Dohovorom zaručených práv a slobôd: priamym uplatnením článku 17, a zohľadnením článku 17 pri uplatnení iných ustanovení Dohovoru.

Klasický príklad **priamej aplikácie článku 17** možno nájsť v rozhodnutí Súdu o sťažnosti *Hizb Ut-Tahrir a ďalší p. Nemecku* ((rozh.), č. 31098/08, 12. jún 2012). Jeho dotknutá časť sa týkala zákazu činnosti združenia zameraného na zvrhnutie vlády v moslimskom svete a jej nahradenie Islamským štátom. Ako bolo ustálené na národnej úrovni, sťažovateľka popierala právo štátu Izrael na existenciu a burcovala na jeho zničenie a vraždenie Židov. S ohľadom na namietané porušenia slobody myslenia, svedomia a náboženstva, prejavu a združovania Súd za daných okolností prišiel k záveru, že sťažovateľka sa pokúšala uvedené slobody uplatniť spôsobom, ktorý ich odkláňal od ich skutočného zmyslu, a to v prospech cieľov zjavne odporujúcim hodnotám Dohovoru. Daná časť sťažnosti bola tak odmietnutá ako nespádajúca do hmotnoprávneho rámca uplatnenia uvedených slobôd.

K **zohľadneniu článku 17 pri uplatnení iných ustanovení Dohovoru** došlo napríklad v rozhodnutí Súdu o sťažnosti *Koch p. Poľsku* ((rozh.), č. 15005/11, 7. marec 2017). Smerovala na nemožnosť iniciovať v národnom systéme konanie o zapretie otcovstva (články 6 a 8 Dohovoru) napriek tomu, že sťažovateľ podľa výsledkov DNA testu vzorky vlasov dieťaťa a jeho matky

nebol jeho biologickým otcom. Berúc do úvahy závery domácich orgánov, že sťažovateľ získal vlasové vzorky násilím (teda porušením práv a slobôd dieťaťa a matky), a zohľadňujúc ustanovenie článku 17, Súd sťažnosť odmietol ako zneužitie práva individuálnej sťažnosti (článok 35 ods. 3 (a)).

Predmetom a účelom **článku 18** je **zákaz zneužitia moci** (viď *Mera-bishvili p. Gruzínsku* [VK], č. 72508/13, §§ 303 a 306, 28. november 2017). Podobne ako článok 17 má akcesorickú povahu a môže byť uplatnený priamo, alebo ako pomôcka pri výklade a uplatnení iných ustanovení Dohovoru. Na rozdiel od neho sa však článok 18 v zásade uplatňuje len voči Zmluvným stranám.

Dohovor je celkovo postavený na domnienke, že orgány Zmluvných strán konajú v dobrej viere. Nedá sa však vylúčiť, že všeobecné alebo individuálne opatrenia budú sledovať skryté ciele. Uvedená domnienka je preto vyvrátiateľná, a práve jej vyvrátenie vo vzťahu k niektorému z relatívnych práv alebo slobôd zaručených Dohovorom môže založiť porušenie článku 18 v spojitosti s daným právom alebo slobodu (viď *Khodorkovskiy p. Rusku*, č. 5829/04, § 255, 31. máj 2011).

Ako Súd podotkol v prípade *Ilgar Mammadov p. Azerbajdžanu* (č. 15172/13, § 138, 22. máj 2014), ktorý predstavuje **príklad priameho uplatnenia článku 18**, úroveň dôkazu potrebného na preukázanie zlého úmyslu alebo skrytého cieľa zásahu je veľmi vysoká, v dôsledku čoho bolo doteraz porušenie článku 18 Dohovoru konštatované iba zriedka. Tento prípad sa týkal opozičného politika otvorene kritického voči vláde. V nadväznosti na pouličné nepokoje v januári 2013 sťažovateľ na svojom osobnom internetovom blogu vyjadroval svoje pozorovania a názory na tieto nepokoje, vrátane tvrdenia, že časť oficiálneho vysvetlenia týchto udalostí úradmi bola nepravdivá, a predstavovala pokus o kamufláž. Sťažovateľ bol následne vypočúvaný, obvinený a vzatý do väzby, s udaným dôvodom podozrenia z trestného činu organizácie a aktívnej účasti na aktivitách spôsobujúcich verejné nepokoje. Pokiaľ ide o článok 18, Súd prípad najskôr preskúmal z hľadiska „základného“ ustanovenia, vo vzťahu ku ktorému článok 18 plnil akcesorickú úlohu, teda z hľadiska článku 5 ods. 1 (c). Informácia pred Súdom naznačovala, že prokuratúra a väzobné súdy založili svoje rozhodnutia na vágnom a všeobecnom odkaze na „spisový materiál“, pričom ale ani spisy prokuratúry ani materiál predložený väzobným súdom nedosahoval zmienku o žiadnom svedectve, dôkaze alebo informácii, ktoré by mohli podozrenie voči sťažovateľovi zakladať. Za daných okolností podozrenie voči nemu nebolo „dôvodné“, a nemohlo byť základom väzby v súlade

s článkom 5 ods. 1 (c) Dohovoru. Na túto analýzu Súd nadviazal pri svojom posúdení prípadu z hľadiska článku 18, berúc do úvahy už uvedené závery, skutočnosť, že nebolo žiadneho náznaku súvislosti medzi sťažovateľom a uvedenými nepokojmi, a chronológiu a podstatu udalostí na domácej úrovni. Procesným úkonom voči sťažovateľovi totiž predchádzali verejné vyhlásenia Generálnej prokuratúry a Ministerstva vnútra naznačujúce, že sťažovateľ sa dopustil protiprávnej činnosti a tá bude predmetom vyšetrovania. I keď tieto vyhlásenia priamo neuvádzali súvislosť so sťažovateľovými blogmi, bezprostredne na ne časovo nadväzovali, rovnako ako následné procesné úkony voči nemu. Za týchto okolností Súd uzavrel, že skutočným cieľom sťažovateľovej väzby bolo umlčať ho, a nie postaviť ho pred súd na základe dôvodného podozrenia zo spáchania trestného činu, ako predpokladá článok 5 ods. 1 (c) Dohovoru. Z toho vyplýval záver, že došlo k porušeniu článku 18, v spojitosti s článkom 5 ods. 1 (c) Dohovoru.

Odkazy na **článok 18** ako **interpretačnú pomôcku** možno nájsť napríklad v rozsudkoch *Beyeler p. Taliansku* ([VK], č. 33202/96, § 111, ECHR 2000-I), či *Kafkaris p. Cyprus* ([VK], č. 21906/04, § 117, ECHR 2008). Zároveň je tiež možné, že Súd vezme do úvahy faktory významné z hľadiska článku 18 bez toho, aby ho výslovne spomenul. Tu sa ako príklad ponúka prípad *Čonka a ďalší p. Belgicku* (č. 51564/99, ECHR 2002-I). Sťažovateľmi bola rómska rodina slovenského pôvodu, ktorá neúspešne žiadala v Belgicku o azyl. V takomto kontexte ich belgická polícia predvolala s uvedením dôvodu, že ich prítomnosť bola potrebná na kompletizáciu ich azylových žiadostí. Na policajnej stanici im však doručila rozhodnutia o vyhostení, zadržala ich na ten účel, a vyhostenie bezprostredne nasledovalo. Posudzujúc prípad z hľadiska práva na slobodu bol Súd názoru, že belgické orgány použili zámienku na zabezpečenie prítomnosti sťažovateľov na iný účel. Poukázal pri tom na to, že konanie orgánov štátu zamerané na vzbudenie dôvery žiadateľov o azyl s cieľom zatknúť ich a deportovať možno považovať za odporujúce základným princípom Dohovoru. Obmedzenie slobody sťažovateľov za týchto okolností tak nebolo v súlade s článkom 5 ods. 1 Dohovoru.

## ZÁVER

S výnimkou oblasti spadajúcej pod úpravu takzvaných absolútnych práv, ako napríklad právo nebyť podrobený zaobchádzaniu v rozpore s článkom 3 Dohovoru, sú ľudské vzťahy a spoločenská regulácia neustálym procesom zá-

sahov a obmedzení, či už v rovine vertikálnej (štát a subjekty súkromného práva), alebo horizontálnej (subjekty súkromného práva navzájom). Pravidlá upravujúce tento proces obsahujú i ľudsko-právnu dimenziu. S hľadiska Dohovoru sú obmedzenia ľudských práv a základných slobôd bežné, teda predvídané danými ustanoveniami, a mimoriadne, obnášajúce prvky pridaného ústavného významu. Úloha uplatňovať príslušné Dohovorom stanovené pravidlá je primárne na štáte, so subsidiárnou podporou mechanizmu Dohovoru. Pokiaľ ide o hmotnoprávnu stránku tejto podpory, Dohovor a rozhodacia prax jeho orgánov poskytujú návody a oporné body pri riešení inherentných stretov protichodných záujmov. Zabezpečenie efektívnej ochrany Dohovorom zaručených práv s slobôd je pri tom predmetom spoločnej alebo iným slovom delenej zodpovednosti (*shared responsibility*) všetkých zúčastnených subjektov. Odovzdanie tohto príspevku a tiež jeho umožnenie a prijatie sú súčasťou spoločnej snahy.



# ÚČINNÝ PROSTRIEDOK NÁPRAVY A PROTIEPIDEMICKÉ OPATRENIA

JUDr. Marica Pirošíková

## Abstrakt

Zárukou proti rizikám zneužitia právomoci výkonnej moci je súdne preskúmanie núdzových opatrení. Právo na spravodlivý proces a na účinné opravné prostriedky zakotvené v článkoch 6 a 13 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv sa naďalej uplatňujú počas mimoriadnych situácií. To znamená, že jednotlivci, ktorých sa týkajú núdzové opatrenia, musia byť schopní napadnúť tieto opatrenia súdnou cestou. Výkonnej moci môže byť poskytnutá rôzna miera voľnej úvahy, v závislosti od okolností, čo však nemôže viesť k faktickému popretiu individuálnych práv. Súdny systém musí poskytovať jednotlivcom účinné prostriedky v prípade, že štátne orgány zasiahnu do ich ľudských práv.

Kľúčové slová: Európsky dohovor o ochrane ľudských práv, spravodlivý proces, účinné opravné prostriedky, súdny prieskum, Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky

## Abstract

The guarantee against the risks of the abuse of power by the executive is judicial review of emergency measures. The rights to a fair trial and to effective legal remedies, as enshrined in Articles 6 and 13 of the European Convention of Human Rights, continue to apply during emergency situations. This means that individuals hit by emergency measures must be able to challenge these measures in court. To the executive may be granted a varying degree of discretion, depending on the circumstances but this may not lead to the factual denial of individual rights. The judicial system must provide individuals with effective recourse in the event State authorities interfere with their human rights.

Keywords: European Convention of Human Rights, fair trial, effective legal remedies, judicial review, Public Health Authority of the Slovak Republic

## ÚVOD

V Slovenskej republike rastie napätie medzi výkonnou mocou a občanmi v súvislosti s právomocami Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky (ďalej len „ÚVZ SR“), ktoré získal s cieľom zabezpečenia ochrany verejného zdravia. Sporný je právny základ takéhoto zasahovania do ľudských práv, široký rozsah právomocí ÚVZ SR, ale aj samotný obsah konkrétnych právnych noriem. Mnohé zásahy do ľudských práv sú považované za neprimerané, prijímané bez akéhokoľvek vedeckého základu a náležitého zdôvodnenia, či porušujúce zákaz diskriminácie. Pri niektorých odborníci upozorňujú, že cieľ verejného zdravia nechránia, ale dokonca porušujú pozitívne záväzky štátu v tomto ohľade, pretože majú za následok šírenie ochorenia Covid-19.<sup>19</sup> Výkonná moc tak koná v rozpore so základnými zásadami právneho štátu bez akejkoľvek kontroly a jednotlivci boli pozbavení práva na prístup k súdu. Práve súd ako nestranný arbiter týchto sporov by mohol veľmi promptne vyriešiť vzniknutý problém a Slovenská republika by si splnila svoje medzinárodné záväzky vyplývajúce z Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv (ďalej len „Dohovor“). Stačilo by prijať také legislatívne zmeny, k akým pristúpila v boji s pandémiou Česká republika.

<sup>19</sup> K zvýšenému riziku šírenia nákazy počas celoplošného testovania pozri napríklad: <https://dennikn.sk/2093133/experti-sa-matovica-pytaju-na-plosne-testovanie-aka-je-logistika-co-s-pozitivnymi-nenakazia-sa-ludia-pri-odberoch-anketa/>; <https://www.webnoviny.sk/vzdravotnictve/celoplosne-testovanie-nechce-takmer-nikto-statna-nemocnica-priznava-ze-to-nezvladnu/>; k riziku šírenia nákazy očkovanými pozri napríklad: <https://spravy.pravda.sk/domace/clanok/596258-online-deltu-siria-aj-ockovani/>; <https://www.parlamentnelisty.sk/arena/427407/pirosikova-ockovany-ecchi-s-covidom-je-dokazom-ze-nemozno-inak-zaobchadzat-so-zaockovanymi-a-inak-s-nezaockovanymi/>; <https://dennikn.sk/blog/2355716/le-conseil-detat-aktualita/>; <https://www.youtube.com/watch?v=ieDMip9LOGQ&feature=youtu.be>; k zdravotným rizikám spojených s očkovaním pozri napríklad: <https://www.webnoviny.sk/vzdravotnictve/je-ockovanie-maloletych-deti-proti-koronavirusu-tou-spravnou-volbou-rodicia-by-mali-vediet-niekolko-veci/>; <https://vimeo.com/588431091>; <https://www.facebook.com/cestazazdravim.eu/videos/konferencia-patol%C3%B3gov-v-nemecku-negat%C3%ADvny-vplyv-o%C4%8Dkovania-covidu-na-%C4%BEudsk%C3%A9-tkani/894258584836393/>.

## SÚDNY PRIESKUM NÚDZOVÝCH OPATRENÍ

Vo svojej Predbežnej správe o opatreniach prijatých v členských štátoch EÚ v dôsledku krízy COVID-19, ktorá je zverejnená v slovenskom preklade na stránke Ústavného súdu SR (ďalej len „ústavný súd“)<sup>20</sup> Benátska komisia uviedla, že „konceptia núdzového pravidla je založená na predpoklade, že v určitých situáciách politickej, vojenskej a hospodárskej núdze musí systém obmedzení ústavnej vlády ustúpiť pred zvýšením výkonnej moci. Avšak aj v prípade núdzového stavu musí prevažovať základná zásada právneho štátu.“<sup>21</sup>

Právny štát je založený na piatich základných princípoch, ktorými sú: zákonnosť, právna istota, predchádzanie zneužívaniu právomocí, rovnosť pred zákonom a nediskriminácia a prístup k spravodlivosti.<sup>22</sup> Súdne preskúmanie núdzových opatrení je podľa Benátskej komisie ďalšou významnou zárukou proti rizikám zneužitia právomoci výkonnej moci. Právo na spravodlivý proces a na účinné opravné prostriedky zakotvené v článku 6 a 13 Dohovoru sa naďalej uplatňujú počas mimoriadnych situácií. To znamená, že jednotlivci, ktorých sa týkajú núdzové opatrenia, musia byť schopní napadnúť tieto opatrenia súdnou cestou. Výkonnej moci môže byť poskytnutá rôzna miera voľnej úvahy, v závislosti od okolností, čo však nemôže viesť k faktickému popretiu individuálnych práv. Súdny systém musí poskytovať jednotlivcom účinné prostriedky v prípade, že štátne orgány zasiahnu do ich ľudských práv. Podľa Benátskej komisie musia mať vnútroštátne sudy úplnú jurisdikciu na preskúmanie obmedzujúcich opatrení z hľadiska ich zákonnosti a oprávnenosti a ich súladu s príslušnými ustanoveniami Dohovoru. Súdnicstvo môže výkonnému orgánu v rozhodovacom procese poskytnúť väčšiu diskrečnú právomoc pri prijímaní núdzových opatrení. Nikdy však nesmie nechať výkonný orgán konať bez akýchkoľvek obmedzení a akejkoľvek kontroly.

---

<sup>20</sup> K tomu pozri <https://www.ustavnysud.sk/-/benatska-komisija-2020>.

<sup>21</sup> Pozri CDL-AD (2011) 049, Stanovisko k návrhu zákona o právnom režime núdzového stavu Arménska, ods. 44.

<sup>22</sup> Pozri Benátska komisia, CDL-AD (2016) 007, Rule of Law Checklist (Zoznam na podporu právneho štátu).

## ABSENCIA ÚČINNÉHO PROSTRIEDKU NÁPRAVY V SLOVENSKOM PRÁVNOM PORIADKU

V Slovenskej republike bol v rozpore s uvedenými medzinárodnými záväzkami zvolený taký právny základ protipandemických opatrení, aby ich preskúmateľnosť súdmi nebola možná.

Situáciou sa už zaoberá Európsky súd pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“), ako aj ústavný súd v konaní o súlade právnych predpisov.

Podľa informácií, zverejnených na stránke ESLP, ten oznámil 5. decembra 2020 vláde SR sťažnosti majiteľov viacerých fitness centier<sup>23</sup>. Sťažnosti sa týkajú namietanej nezákonnosti série opatrení prijatých ÚVZ SR v súvislosti s prevenciou šírenia vírusu Covid-19. V dôsledku opatrení boli fitness centrá zatvorené od marca do júna 2020. Pred ESLP tvrdia, že v dôsledku uvedeného utrpeli majetkovú škodu a ušlý zisk a prišli o klientelu. Namietajú porušenie čl. 1 Protokolu č. 1. ESLP položil vláde dve otázky. V prvej sa pýta, či sťažovatelia vzhľadom na okolnosti prípadu, charakter namietaných opatrení a judikatúru ústavného súdu vyčerpali vnútroštátne prostriedky nápravy. V druhej otázke sa pýta, či došlo k zásahu do práv sťažovateľov na pokojné užívanie majetku a či bol tento zásah v súlade s požiadavkou zákonnosti a s procesnými zárukami obsiahnutými v tomto ustanovení. V tomto ohľade pripomínáme, že ústavný súd opakovane odmietol ústavné sťažnosti podané v súvislosti opatreniami ÚVZ SR s tým, že majú charakter hybridného správneho aktu a sú preskúmateľné správnym súdom v rámci konania o správnej žalobe podľa tretej časti prvej hlavy Správneho súdneho poriadku<sup>24</sup>. Podľa ústavného súdu *„príslušný súd v konaní podľa Správneho súdneho poriadku bude opatrenie posudzovať aj podľa kritérií prípustnosti a primeranosti zásahu do základných práv, čo predpokladá vykonanie testu legality, legitimacy a proporcionality“*. Ústavný súd poukázal pritom aj na rozsudok Mestského súdu v Prahe sp. zn. 14 A 41/2020 z 24. apríla 2020. V tejto súvislosti uvádzame, že v Českej republike obdobné správne akty, ktoré nie sú ani normatívnymi právnymi aktmi, ale ani individuálnymi právnymi aktmi, boli v legislatívnej podobe upravené zákonom č. 500/2004 Sb. Správni rád v znení pozdějších predpisů ako „opatrenia všeobecnej povahy“. Takáto hmotnoprávna v Slovenskej republike neexistuje a nie sú tomu

<sup>23</sup> Sťažnosť Toromaga a 4 ďalší v. Slovensko, č. 41217/20.

<sup>24</sup> Pozri uznesenia Ústavného súdu SR sp.zn. I. ÚS 438/2020 z 24. septembra 2020, sp.zn. II. ÚS 410/2020 z 24. septembra 2020, sp.zn. IV. ÚS 459/2020 z 24. septembra 2020 a sp. zn. III. ÚS 386/2020 8. októbra 2020.

prispôsobené ani procesnoprávne ustanovenia. Pokiaľ ide o ESLP položené otázky poukazujeme na odlišné stanovisko sudcu Petra Straku, pripojené k nálezu vo veci sp. zn. PL. ÚS 22/2020, ktorý dospel k záveru, že ústavný súd mohol preskúmať v rámci abstraktnej kontroly ústavnosti aj opatrenia ÚVZ súvisiace s vyhláseným núdzovým stavom. Uviedol, že rozhodnutie v správnom súdnictve, kde je pravdepodobné podanie kasačnej sťažnosti, sa ani len nepribližuje z časového hľadiska rozhodnutiu v desaťdňovej lehote, ktorú má ústavný súd pri núdzovom stave dodržať. Pripomenul aj to, že k rozhodnutiu v konaní vedenom pod sp. zn. III. ÚS 386/2020 bolo priložené jeho odlišné stanovisko, takže nešlo o rozhodnutie prijaté jednohlasne. V tomto nesúhlasnom stanovisku zdôraznil, že historicky výnimočná situácia, akou je aj prírodná katastrofa Covid-19, si vyžaduje výnimočný postup všetkých vrátane *ústavného súdu, a to aj tým, že ak vo vzťahu k takejto špecifickej situácii nepredchádzala (ani nemohla) žiadna judikatúra, tak ústavný súd nemá odmietnuť ochranu základných práv z dôvodu nevyčerpania iných prostriedkov ochrany, ak tak neurobil ešte v čase, keď sťažovateľ mohol stihnúť uplatniť ochranu základného práva na inom súde. ESLP už v minulosti vo vzťahu k Slovenskej republike dospel k záveru, že ak neexistuje dostatočne ustálená judikatúra v podobných prípadoch, ako je ten, v ktorom uplatnila vláda námietku o nevyčerpaní vnútroštátneho prostriedku nápravy, potom sťažnosť vyhlasuje za prijateľnú. Išlo o prípad Kontrová v. Slovensko<sup>25</sup> v ktorom z uvedeného dôvodu nepovažoval za účinný prostriedok nápravy vo vzťahu k namietanému neoprávnenému zásahu do práva na život žalobu na ochranu osobnosti s tým, že možnosť získať náhradu vo vzťahu k nemajetkovej ujme využitím dotknutého prostriedku nápravy nebola v relevantnom čase v praxi dostatočne určitá a neponúkala primerané šance na úspech, tak ako to vyžaduje príslušná judikatúra ESLP. Pripomenul, že už v štádiu prijateľnosti zistil, že v teoretickom ponímaní aj v súdnej praxi došlo k určitému vývinu, pokiaľ ide o oblasť uplatnenia žalôb na ochranu osobnosti. K udalostiam, na základe ktorých vznikol posudzovaný prípad došlo v roku 2002. Rozhodnutia, na ktoré sa v neskoršom štádiu odvolala vláda boli z roku 2006. Akýkoľvek význam, ktorý by mohli mať vo vzťahu k prípadu pani Kontrovej bol potlačený tým, že boli prijaté až po relevantnom čase.*

Pokiaľ ide o sťažnosti majiteľov fitness centier pripomíname, že v čase keď sa obrátili na ESLP neexistovala žiadna judikatúra správnych súdov preukazujúca účinnosť správnej žaloby vo vzťahu k opatreniam ÚVZ. Ak by bol ESLP

---

25 Rozsudok ESLP z 31. mája 2007, sťažnosť č. 7510/04, § 41-45.

presvedčený o účinnosti tohto prostriedku nápravy, sťažnosť by vyhlásil za neprijateľnú bez jej oznámenia vláde už na úrovni samosudcu pre nevyčerpanie vnútroštátnych prostriedkov nápravy. Podobne mohol na úrovni samosudcu vyhlásiť sťažnosť za zjavne nepodloženú, ak by namietaný zásah považoval bez akýchkoľvek pochybností za zákonný a primeraný. Vzhľadom na to, že zásadné súdne rozhodnutie v Slovenskej republike v tomto ohľade absentuje, rozhodnutie ESEP bude kľúčové pre ďalší postup pri riešení dôsledkov obmedzovaní ľudských práv na základe hybridných správnych aktov ÚVZ.

Namiesto toho, aby zákonodarca splnil svoje medzinárodné záväzky vyplývajúce z článku 6 a 13 Dohovoru a zabezpečil vo vzťahu k opatreniam výkonnej moci adekvátnu a urýchlenú súdnu kontrolu, rozhodol sa inak a po uvedených rozhodnutiach ústavného súdu súdnu kontrolu úplne vylúčil. Urobil tak zákonom č. 286/2020 Z. z., ktorým v § 59b ods. 1 splnomocnil Ministerstvo zdravotníctva SR (ďalej aj „ministerstvo zdravotníctva“), ÚVZ alebo regionálny ÚVZ na vydanie všeobecne záväzného predpisu ak vznikne potreba nariadenia opatrenia podľa § 12 alebo § 48 ods. 4 na celom území Slovenskej republiky, určitej časti jej územia alebo pre skupinu inak ako jednotlivito určených osôb. V odseku 2 citovaného ustanovenia upravil vyhlasovanie všeobecne záväzných právnych predpisov vyššie uvedených subjektov, kde rozlišuje vyhlasovanie všeobecne záväzných právnych predpisov vydaných ministerstvom zdravotníctva podľa ustanovenia § 1 ods. 1 zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a zbierke zákonov a všeobecne záväzných právnych predpisov (vyhlášok) vydaných ÚVZ a regionálnym ÚVZ určuje, že vyhlášky vydané ÚVZ a regionálnym ÚVZ majú byť vyhlásené vo Vestníku vlády Slovenskej republiky

Pokiaľ ide o vyššie uvedené legislatívne zmeny upozorňujeme na to, že verejná ochrankyňa práv 10. februára 2021 podala na ústavný súd návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa článku 125 ods. 1 písm. a) ústavy, pričom upozornila aj na problém nebezpečného, neobmedzeného rozpínania oprávnení a moci ÚVZ, ktoré vykonáva bez efektívneho súdneho dohľadu a podľa zákona mu zostávajú k dispozícii aj po ukončení krízovej situácie. Podobné riziko vzniká podľa nej aj pri niektorých všeobecne formulovaných oprávneniach ministerstva zdravotníctva. Oprávnenie umožňujúce orgánom výkonnej moci vykonať čokoľvek, čo považujú za nevyhnutné a týmto spôsobom zasiahnuť do akýchkoľvek základných práv a slobôd obyvateľov a obyvateľiek, a to za splnenia len vágnych podmienok, sa javí ako v rozpore s princípom právneho štátu, a podľa verejnej ochrankyne práv môže

byť v nesúlade s ústavou a predstavuje závažné ohrozenie základných práv a slobôd.<sup>26</sup>

Generálny prokurátor SR Maroš Žilinka tiež podal ústavnému súdu návrh na začatie konania o súlade o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy. Cieľom podaného návrhu je predovšetkým odstrániť pochybnosti o súlade oprávnenia ÚVZ vydávať vyhlášky ako všeobecné záväzné právne predpisy, s ústavou a ústavným zákonom o bezpečnosti štátu z hľadiska formálnej publicity (proces tvorby a zverejnenia), materiálnej publicity (účinnosť a záväznosť) týchto vyhlášok a požiadavky princípov právneho štátu. V nadväznosti na uvedené generálny prokurátor žiada aj o odstránenie ústavných pochybností o spôsobe vykonania retroaktívnej zmeny povahy opatrení vydávaných ÚVZ pred účinnosťou ustanovenia § 59b zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia na vyhlášky, prechodným ustanovením uvedeného zákona. Tým sa podľa názoru generálneho prokurátora odňala možnosť účinnej súdnej ochrany proti aktom ÚVZ garantovanej článkom 46 ods. 2 ústavy.

Ústavný súd návrh verejnej ochrankyne práv a generálneho prokurátora na preskúmanie súladu viacerých ustanovení zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia s ústavou prijal na ďalšie konanie. Ide aj o tie ustanovenia zákona a ich časti, ktoré upravujú oprávnenie ÚVZ a úradov regionálneho zdravotníctva vydávať všeobecne záväzné predpisy – vyhlášky, ktoré boli navyše aj vyňaté spod pravidiel pre tvorbu právnych predpisov upravených v zákone č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov SR a o zmene a doplnení niektorých zákonov a na ich platnosť postačuje vyhlásenie vo Vestníku vlády SR. Ďalším ustanovením, ktorým sa ústavný súd bude zaoberať (prijal ho na konanie) je § 63l zákona, ktorým zákonodarca ustanovil retroaktívne (späťne) pôsobiace pravidlo, že všetky opatrenia úradu verejného zdravotníctva a regionálnych úradov verejného zdravotníctva vydané v súvislosti so šírením ochorenia Covid-19 podľa § 12 alebo § 48 ods. 4 zákona č. 355/2007 Z. z. do nadobudnutia účinnosti zákona č. 286/2020 Z. z. (do 15. októbra 2020), ktorý novelizoval zákon č. 355/2007 Z. z., sa považujú odo dňa účinnosti tohto zákona za vyhlášky, čím sa výrazne sťažilo uplatnenie práv fyzických osôb a právnických osôb pred správnym súdom. Správne súdy touto úpravou stratili svoje oprávnenie preskúmať akékoľvek opatrenie ÚVZ vydané pred 15. októbrom 2020.

---

<sup>26</sup> Dostupné na internete: [https://www.vop.gov.sk/files/2021\\_03\\_TS\\_VOP\\_ziada\\_US\\_o\\_posudenie\\_ustavnosti\\_niektorych\\_zasahov\\_pocas\\_pandemie.pdf](https://www.vop.gov.sk/files/2021_03_TS_VOP_ziada_US_o_posudenie_ustavnosti_niektorych_zasahov_pocas_pandemie.pdf)

Akokoľvek, prípadné rozhodnutie pléna ústavného súdu o nesúlade uvedených ustanovení s ústavou nebude mať žiadny vplyv na situáciu jednotlivcov, do ktorých práv bolo zasiahnuté vyhláškami ÚVZ, pretože bude mať účinky len *pro futuro*.

Potrebnú súdnu ochranu neposkytol vo vzťahu k obmedzeniam ľudských práv majúcim pôvod vo vyhláškach ÚVZ jednotlivcom ani ústavný súd v súvislosti s podanými ústavnými sťažnosťami podľa článku 127 ústavy. V rozhodnutí o odmietnutí ústavnej sťažnosti z 11. mája 2021 v konaní sp. zn. IV. ÚS 249/2021 sa ústavný súd zaoberal námietkami sťažovateľa o porušení základných práv a slobôd viacerými vyhláškami ÚVZ SR vydanými v čase vyhláseného núdzového stavu. Podľa ústavného súdu zákonná úprava považuje vyhlášky ÚVZ SR za všeobecne záväzné právne predpisy, a preto nimi vyvolané právne účinky môžu okrem zmeny zákona samotným zákonodarcom pominúť len vyhlásením derogačného nálezu ústavného súdu vo vzťahu k § 59b zákona o ochrane zdravia, k čomu aktuálne nedošlo. Odlišná bola podľa ústavného súdu situácia pred prijatím zmeny zákona o ochrane zdravia zákonom č. 286/2020 Z. z. s účinnosťou od 14. októbra 2020, keď zákonná úprava povahy opatrení ÚVZ SR chýbala, a preto uvedenú otázku riešil výklad ústavného súdu v rozhodnutiach o ústavných sťažnostiach vyznievajúci v tom zmysle, že ide o hybridný právny, a to správny akt (s normatívnym aj individuálnym prvkom z hľadiska predmetu úpravy, resp. obsahu, avšak nevydaný vo forme právneho predpisu). Taký akt (opatrenie) bolo možné napadnúť žalobou v správnom súdnom konaní, v konaní pred ústavným súdom potom až rozhodnutie správneho súdu ústavnou sťažnosťou. Od 14. októbra 2020 je však súčasťou právneho poriadku Slovenskej republiky aktuálne účinné ustanovenie § 59b zákona o ochrane zdravia. Vyhlášky ÚVZ SR sú teda všeobecne záväznými právnymi predpismi v zmysle článku 123 ústavy vydávanými na základe špeciálneho delegačného ustanovenia zákona o ochrane zdravia, preto je ich preskúmanie v konaní o ústavnej sťažnosti podľa článku 127 ústavy vylúčené.

Naopak, v rozhodnutí z 27. apríla 2021 v konaní sp. zn. III. ÚS 291/2021 iný senát ústavného súdu odmietol ústavnú sťažnosť týkajúcu sa vyhlášok ÚVZ s tým, že sťažovateľ nevyčerpal prostriedky nápravy podľa § 132 ods. 2 zákona o ústavnom súde, keďže osoba nimi dotknutá je oprávnená napadnúť ich všeobecnou správnu žalobou, ktorá zakladá prednostnú právomoc všeobecného súdu oproti subsidiárnej právomoci ústavného súdu rozhodnúť o ochrane základných práv dotknutej osoby v konaní o ústavnej sťažnosti

podľa článku 127 ústavy. Podľa odôvodnenia tohto uznesenia sú napadnuté ustanovenia vyhlášok naďalej správnym aktom vydaným orgánom verejnej správy pri plnení jej úloh, ktorý má napriek zastretiu do podoby vyhlášky charakter hybridného správneho aktu, ktorý je preskúmateľný správnym súdom v rámci konania o správnej žalobe podľa tretej časti prvej hlavy Správneho súdneho poriadku. Na tom nemení podľa ústavného súdu nič ani konštrukcia zákona, ktorá opatrenia podľa zákona o ochrane zdravia pomenovala vyhlášky - všeobecne záväzné právne predpisy. K uvedenému rozhodnutiu však bolo pripojené odlišné stanovisko sudcu Martina Vernarského ktorý sa nestotožnil s odôvodnením výroku ústavného súdu s tým, že počnúc 15. októbrom 2020 sú opatrenia orgánov verejného zdravotníctva zákonodarcom bez akýchkoľvek pochybností formálne považované za všeobecne záväzné právne predpisy. Dôvodom odmietnutia ústavnej sťažnosti podľa jeho názoru mala byť už ustálená judikatúra ústavného súdu, podľa ktorej *„ústavnou sťažnosťou podľa čl. 127 ústavy sa možno brániť len proti porušeniam základných práv individuálnymi, a nie normatívnymi právnymi aktmi. Preto nemožno v konaní o ústavnej sťažnosti vysloviť, že k porušeniu základného práva došlo priamo ustanovením normatívneho právneho aktu, ale iba jeho konkrétnou aplikáciou.* Sudca Peter Straka k uzneseniu pripojil svoje odlišné stanovisko v ktorom uviedol, že postup normotvorcu, ktorým dosiahol reguláciu zásahom do základných práv a slobôd vyhláškami, kým tento cieľ pôvodne naplňal hybridnými opatreniami, musí mať svoje praktické opodstatnenie, ale súčasne nemôže znižovať štandard ochrany základných práv. Keď dôjde k faktickému znemožneniu uplatnenia práv na správnych súdoch, nie je splnená minimálne druhá podmienka. Ak normotvorca legislatívnym opatrením vytvoril stav, že nie je prakticky dostupná súdna ochrana v správnom súdnictve tým, že normoval systém v správnom súdnictve nenapadnuteľných vyhlášok, ide vo vzťahu k občanom a iným osobám o ústavne neudržateľné riešenie. Ústavný súd má za takýchto okolností povinnosť poskytnúť súdnu ochranu aj smerom k vyhláškam ÚVZ v konaní podľa článku 127 ústavy uprednostnením ich obsahu pred formálnym označením. Ďalej uviedol: *„Berúc do úvahy judikatúru ESLP, a teda to, že nemáme v tejto súvislosti žiadnu relevantnú judikatúru, nieto doktrínu, bolo povinnosťou ústavného súdu realizovať prieskum v konaní podľa čl. 127 ústavy. Je už notorietou, že dotknuté osoby sa obracajú priamo na ESLP a v rámci inštančného postupu vynechávajú dokonca aj ústavný súd, keďže postoj ústavného súdu indikujú konštantnú neochotu ujať sa meritórneho riešenia problému. Tento prístup je z hľadiska medzinárodných záväzkov Slovenskej republiky bezprecedentný a rizikový. Z uvedených dôvodov zastávam názor, že vec sa*

*mala prijať na ďalšie konanie a realizovať plnohodnotný meritórny prieskum*“ Názor Petra Straku plne podporujeme. Pripomíname ale, že podľa judikatúry ESLP musí prostriedok nápravy, na ktorý odkazuje vláda, existovať s dostatočným stupňom istoty nielen v teórii, ale aj v praxi.<sup>27</sup> Na to by mali pamätať aj sudcovia ústavného súdu pri rozhodovaní o neprijatí ústavnej sťažnosti na ďalšie konanie, pretože inak vláda svoju námietku o účinnosti správnej žaloby vo vzťahu k vyhláškam ÚVZ obsiahnutú v dotknutom uznesení ústavného súdu ťažko obháji. Sťažovatelia dotknutí vyhláškami ÚVZ sa navyše vzhľadom na diametrálnu rozdielnosť názorov sudcov ústavného súdu k tejto otázke môžu obracať priamo na ESLP.

Vzhľadom na uvedené by bolo najlepším riešením zaviesť do nášho právneho poriadku možnosť urýchlenej súdnej kontroly protiepidemiologických opatrení, ako je tomu v zahraničí.

## SÚDNY PRIESKUM V ZAHRANIČÍ

Pripomíname, že podľa pandemického zákona prijatého v Českej republike je podľa § 13 príslušný na prerokovanie návrhu podľa Správneho súdneho poriadku na zrušenie mimoriadneho opatrenia podľa pandemického zákona alebo mimoriadnych opatrení podľa § 69 ods. 1 písm. b) alebo i) zákona o ochrane verejného zdravia v stave pandemickej pohotovosti, ktorej účelom je likvidácia epidémie Covid-19 alebo nebezpečenstvo jej opakovaného vzniku a ktoré majú celoštátnu pôsobnosť, Najvyšší správny súd, pokiaľ mimoriadne opatrenie vydalo ministerstvo. V ostatných prípadoch je na prerokovanie návrhu príslušný krajský súd. Ak je návrh zjavne neopodstatnený, súd ho bez prítomnosti účastníkov uznesením odmietne. Inak ho prerokuje prednostne. Návrh možno podať do jedného mesiaca odo dňa, kedy návrhom napadnuté opatrenie všeobecnej povahy nadobudlo účinnosť. Ak mimoriadne opatrenie počas konania o jeho zrušení stratilo platnosť, nebráni to ďalšiemu postupu v konaní. Ak súd dospeje k záveru, že opatrenie všeobecnej povahy alebo jeho časti boli v rozpore so zákonom, alebo že ten, kto ho vydal, prekročil medze svojej pôsobnosti a právomoci, alebo že opatrenie všeobecnej povahy nebolo vydané zákonom stanoveným spôsobom, v rozsudku vysloví tento záver.

---

<sup>27</sup> Pozri napr. rozsudky *Aksoy v. Turecko* z 18. decembra 1996, sťažnosť č. 21987/93, § 51 – 52, *Akdivar a ďalší v. Turecko* zo 16. septembra 1996, sťažnosť č. 21893/93, § 65 – 67 a *Šarlı v. Turecko* z 22. mája 2001, sťažnosť č. 24490/94, § 59.

Najvyšší správní soud po získání uvedenej právomoci konštatoval v desiatkach prípadoch nezákonnosť opatrení ministerstva zdravotnictva.<sup>28</sup>

Súdny prieskum je zaručený aj vo Francúzsku. Francúzska Štátna rada (Le Conseil d'État) ako najvyššia súdna inštitúcia správneho súdnictva vo Francúzskej republike vydala 21. apríla 2021 bilančný materiál týkajúci sa ročného fungovania tohto súdu počas pandémie Covid-19. Z uvedeného materiálu vyplýva, že počas dvanástich mesiacov Štátna rada prerokovala v naliehavom konaní 647 vecí na základe podaní jednotlivcov, asociácií či profesijných organizácií, ktoré spochybňovali vedenie pandémie zo strany vlády. Štátna rada urgentne intervenovala, niekedy počas 48 hodín, aby overila, či obmedzenia slobôd nariadené z dôvodu ohrozenia verejného zdravia boli opodstatnené. V 51 prípadoch Štátna rada nariadila zrušenie prípadne zmenu opatrení nariadených vládou alebo inými orgánmi výkonu verejnej moci. Vo viac ako 200 prípadoch došlo k vyriešeniu vecí počas pojednávania, štátu boli pripomenuté jeho povinnosti alebo boli sporné opatrenia zmenené príslušnými orgánmi ešte pred vyhlásením rozhodnutia vo veci samej. V týchto prípadoch mohlo dôjsť k formálnemu zamietnutiu žaloby, avšak k vyriešeniu vecí prispelo už samo pojednávanie vo veci samej.<sup>29</sup>

## ZÁVER

Pokiaľ ide o Slovenskú republiku pripomíname, že za súčasného právneho stavu fyzická osoba alebo právnická osoba nemôže v prípade obmedzení ľudských práv majúcich pôvod vo všeobecne záväzných právnych predpisoch v SR vyvolať v súvislosti s podanou ústavnou sťažnosťou podľa článku 127 ústavy až do 1. januára 2025 konanie o súlade právnych predpisov, ani nemá aktívnu legitímáciu pokiaľ ide o preskúvanie vyhláseného núdzového stavu ústavným súdom. Súdny prieskum v správnom súdnictve neexistuje. Vzhľadom na to má subjekt, ktorého by sa uplatnenie takého právneho predpisu mohlo negatívne dotknúť, má jedinú možnosť a to obrátiť sa na EŠP, ktorého rozhodovanie však trvá mesiace, v niektorých prípadoch roky. Slovenská republika tak závažným spôsobom porušuje princípy právneho štátu, výkon-

28 Dostupné na internete: <http://www.nssoud.cz/artlist/205?menu=205&menuTitle=-Tiskov%C3%A9%20zpr%C3%A1vy>

29 Bližšie pozri PIROŠÍKOVÁ, M.: Súdne preskúvanie zásahov do základných ľudských práv a slobôd v dôsledku núdzových opatrení – príklady zo zahraničia a možnosti jednotlivcov v Slovenskej republike. In: Zo súdnej praxe, 4/2021, s. 145 – 154.

ná moc získala monopol na štátnu moc, ktorú vykonáva bez potrebnej súdnej kontroly, pričom hrubo porušuje svoje záväzky vyplývajúce z článkov 6 a 13 Dohovoru. Je zarážajúce, že na rozdiel od ostatných európskych krajín slovenský zákonodarca prístup jednotlivca k adekvátnej súdnej kontrole vo vzťahu k obmedzeniam ľudských práv a základných slobôd počas núdzových opatrení úplne poprel.

# KRTÉRIUM LEGALITY (ZÁKONNOSTI) VYHLÁŠOK ÚRADU VEREJNÉHO ZDRAVOTNÍCTVA

doc. JUDr. Tomáš Ľalík, PhD.

## Abstrakt

Príspevok analyzuje kritérium legality a osobitne delegovanej legislatívy v normatívnej, aplikačnej ako aj komparatívnej rovine. Následne sa tieto poznatky konfrontujú s konkrétnou situáciou vyhlášok Úradu verejného zdravotníctva a ich právneho základu, ktorý predstavuje zákon č. 355/2007 Z.z.. Obsahom príspevku je aj časť venovaná súdnej kontrole týchto vyhlášok v konaní o ústavných sťažnostiach.

Kľúčové slová: legalita, delegovaná legislatíva, úrad verejného zdravotníctva, efektívna ochrana

## Abstract

The paper analyses the criterion of legality and especially delegated legislation from normative, applied and comparative perspectives. This part is later confronted with particular situation of ordinances issued by the Public Health Authority and their legal origin in the statute No. 355/2007 Coll. The paper also outlines judicial review of these ordinances in constitutional complaint procedure.

Key Words: legality, delegated legislation, public health authority, effective safeguards

## ÚVOD

Obmedzovanie ľudských práv má okrem legitimacy, ktorá je predmetom úvah v rámci testu proporcionality, aj rovinu legality. Kým legitimita (primeranosť *sensu largo*) predstavuje materiálne uvažovanie o účele obmedzenia,

existujúcich alternatívach a vážení kolidujúcich hodnôt či verejných záujmov, otázka legality je na prvý pohľad podstatne užšia, pretože sa orientuje na formálnu stránku obmedzenia. Ako však ukážem na konkrétnom príklade vyhlášok Úradu verejného zdravotníctva (ďalej ako „ÚVZ“), takéto vnímanie je nepresné, nakoľko legalita obmedzovania práv a slobôd predstavuje dôležitý a pomerne rozsiahly prvok pri skúmaní, či obmedzenie ľudských práv a slobôd bolo alebo nebolo v súlade s ústavou, poprípade s medzinárodnou zmluvou garantujúcou práva a slobody.

Nejde pri tom len o teoretické úvahy. Formálne a teda legálne obmedzenie ľudských práv má svoje normatívne vyjadrenie hneď na niekoľkých miestach v ústave. Či už je to generálna norma čl. 13 ústavy, jednotlivé práva a slobody, ktoré pre svoje obmedzenie vyžadujú formu zákona, ale aj pre účely článku obzvlášť dôležitá delegovaná legislatíva, z ktorej práve čl. 123 ústavy sa týka predmetu skúmania. Normatívne vyjadrenia legality sú celkom prirodzene predmetom výkladu a aplikácie orgánov verejnej moci. Tie nielen priamo alebo nepriamo obmedzujú práva a slobody v rámci svojej činnosti zákonom alebo na jeho základe, ale aj kontrolujú, či to-ktoré obmedzenie práva alebo slobody splnilo formálne podmienky pre obmedzenie. Bez toho, aby boli splnené formálne požiadavky pre zásah do ľudského práva, nemôžeme skúmať jednotlivé prvky testu proporcionality (matériu). Teda forma časovo aj vecne predchádza materiálne uvažovanie.

Z hľadiska zamerania príspevku v prvej časti najprv predstavím všeobecné kritériá pre delegovanú legislatívu ako súčasť posudzovania kritéria legality. Budem pri tom vychádzať nielen z normatívneho znenia ústavy, ale aj z judikatúry ústavného súdu a komparatívneho ústavného práva. V druhej časti tieto poznatky skonfrontujem s právnym základom pre vydávanie vyhlášok ÚVZ, ktorý je v zákone č. 355/2007 Z.z. v znení neskorších predpisov (ďalej ako „ZoOVZ“). Zároveň aj navrhнем ako by mala príslušná právna úprava v ZoOVZ príkladmo vyzeráť, aby kritérium legality zostalo splnené. Táto časť je doplnená aj o procesný rámec súdnej kontroly legality a možností, ktoré slovenský ústavný súd mal v tomto smere k dispozícii, ale nevyužil. Na záver poznatky zosumarizujem.

## POSUDZOVANIE LEGALITY A DELEGOVANEJ LEGISLATÍVY

Aby som mohol pristúpiť ku skúmaniu legality vyhlášok ÚVZ, je potrebné uviesť východiskové poznatky, ktoré sa vzťahujú na kritérium legality (zákonosti). Pojem legality je v prvom rade potrebné chápať *sensu largo* – nielen ako otázku zásahu do práva či slobôd zákonom, ale aj otázku kvality zákona či pravidiel pre delegovanú legislatívu (na základe zákona).

Delegovaná legislatíva nie je ľahko uchopiteľná. Spôsobuje to skutočnosť, že sa nachádza medzi dvoma koncepciami rozhodovania. Jednou koncepciou je zákonodarná činnosť determinovaná predovšetkým všeobecnosťou. Na druhom póle rozhodovania stojí individuálne rozhodovanie konkrétnych prípadov orgánmi exekutívy a súdmi. Delegovaná legislatíva stojí kdesi medzi týmito koncepciami a aj keď je všeobecná a odsúhlasená parlamentom, je od tohto súhlasu relatívne „slobodná“.<sup>30</sup> Na druhej strane má exekutíva pri delegovanej normotvorbe oveľa väčšiu mieru diskrecie ako sudca či úradník, ktorí rozhodujú individuálny prípad.<sup>31</sup>

Vo vzťahu k delegovanej legislatíve je podstatné v prvom rade uviesť, kedy je delegácia zakázaná. Samotná ústava v celej rade ústavných práv nedovoľuje, aby konkrétnu právnu situáciu upravil akt exekutívy, a to ani na základe delegovanej legislatívy (napr. čl. 15 ods. 4, čl. 17 ods. 2, čl. 20 ods. 5, čl. 23 ods. 5, čl. 25 ods. 1 a ods. 2, čl. 26 ods. 5, čl. 28 ods. 2, čl. 51 ods. 1 ústavy atď.). Delegovaná legislatíva je v týchto prípadoch zakázaná.<sup>32</sup> Bez ohľadu na znenie čl. 13 ods. 1 ústavy, v týchto situáciách nemôže medze práv a slobôd stanovovať akt exekutívy, ale môže tak robiť len zákon.<sup>33</sup> Len zákonodarca môže výlučne konať v týchto oblastiach. Bolo by porušením delby moci, ak by si exekutíva nárokovala úpravu tej sféry, ktorú ústavodarca zveril zákonodarcovi.<sup>34</sup>

---

30 Avšak aj delegovaná legislatíva je viazaná určitými mantinelmi, ako to bude vidieť aj v ďalšej časti článku.

31 K tomu por. WALDHOFF, CH.: On Constitutional Duties to Give Reasons for Legislative Acts. In: Klaus Meßerschmidt-A. Daniel Oliver-Lalana (eds.): *Rational Lawmaking under Review*. Springer, 2016, s. 144-145.

32 Por. aj HODÁS, M.: *Kolíška vzniku zákonov v Slovenskej republike*. Praha: Leges, 2020, s. 41.

33 Por. nález ústavného súdu zo 6. októbra 1994 sp. zn. PL. ÚS 7/94, nález z 27. februára 1997 sp. zn. PL. ÚS 7/96.

34 34 BVerfGE 52; cit. KOMMERS, D.: *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*. Druhé vydanie. Durham: Duke University Press, 1997, s. 146.

Zmocnenie parlamentu pre exekutívu nie je možné rovnako ani v situácii, kedy by zákonodarca zmocnil vládu či iný orgán výkonnej moci k vydaniu právneho predpisu, ktorý by stál mimo predmet vykonávaného zákona (mimo jeho obsah a účel). Delegovaná legislatíva nemôže byť autonómna ale naopak, musí slúžiť účelu realizácie cieľov zákona.<sup>35</sup>

A nakoniec exekutíva nemôže vykonávať pôsobnosť ani v tých oblastiach, ktoré už boli prenesené na medzinárodnú organizáciu alebo inštitúciu.<sup>36</sup>

Pri posudzovaní zásahov do práv a slobôd delegovanou legislatívou sa požiadavka legality transformuje do zistenia, či pre podzákonnú právnu normu existovalo zákonné zmocnenie na jej vydanie. Podľa ústavného súdu, povinnosti totiž môžu byť ukladané v podzákonných predpisoch, ale nie na základe podzákonných predpisov.<sup>37</sup> Táto požiadavka sa vzťahuje na prípady, kde referenčným kritériom je čl. 13 ods. 1 písm. a) ústavy<sup>38</sup>, čl. 123 ústavy či čl. 120 ústavy.<sup>39</sup> V týchto prípadoch pri zisťovaní, či zásah do práva má kvalitu zákona, resp. či existuje zákonné splnomocnenie pre vydanie delegovanej legislatívy, hovoríme o tzv. formálnej podmienke.<sup>40</sup>

Požiadavkami, ktoré sú predmetom ústavného prieskumu, predstavuje rozsah, obsah a účel splnomocnenia.<sup>41</sup> Pojmy *rozsah* a *obsah* majú z hľadiska etymológie slovenského jazyka rovnaký pôvod. Obe vychádzajú zo slova *siah* – dotýkať sa, pripieňovať, siahať okolo niečoho.<sup>42</sup> Podľa Slovníka slovenského jazyka pojem *rozsah* znamená určitú veľkosť priestoru a pojem *obsah* zasa náplň niečoho (predmetu, veci). Oba termíny sa týkajú vymedzenia určitého priestoru, v ktorom sa môže delegovaný normotvorca pohybovať a za ktorý nemôže prejsť. Tento priestor musí byť určitý a určovaný samotným zákonom. Termín *účel* je doplnením a spresnením rozsahu a obsahu, pretože

35 Por. aj ŠLEDZINSKA-SIMON, A.: *Analiza proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności. Teoria i praktyka*. Wrocław: Uniwersytet Wrocławski, 2019, s. 114.

36 Por. nález Ústavného súdu ČR z 12. decembra 2017 sp. zn. Pl. ÚS 26/16, bod 109 a 110.

37 Por. nález z 10. decembra 2014 sp. zn. Pl. ÚS 10/2013.

38 Napr. uznesenie z 8. júla 2020 sp. zn. Pl. ÚS 19/2017, bod 74.

39 Nález zo 4. decembra 2007 sp. zn. Pl. ÚS 12/01.

40 Napr. nález z 22. júna 2016 sp. zn. Pl. ÚS 17/2014, v ktorom ústavný súd zrušil časť vyhlášky Úradu pre reguláciu sieťových odvetví, pretože úrad nemal na vydanie jej časti splnomocnenie v relevantných zákonoch.

41 Sudca L. Mészáros vo svojom odlišnom stanovisku k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/2012 hovorí o podmete, predmete a obsahu zmocnenia.

42 Por. KRÁLIK, L.: *Stručný etymologický slovník slovenčiny*. Bratislava: Veda, 2015, s. 529.

sa týka cieľa, ktorý má delegovaný normotvorca naplniť, ale ktorý je opätovne určený už zákonodarcom.

Zmocnenie tak musí jednoznačne vymedziť hranice pre podzákonnú právnu úpravu.<sup>43</sup> Zjednodušene to znamená, že ten, kto stanovuje primárne práva a povinnosti alebo medze základným právam, musí byť výlučne zákonodarca. Ako výstižne uviedol český ústavný súd: ak má byť podľa zákona X, orgán exekutívy (vrátane vlády) môže stanoviť, že má byť X1, X2, X3 až X(n), ale nemôže stanoviť Y.<sup>44</sup>

Aby sa uvedený rozsah dal zistiť, zákonodarca je povinný k tomu stanoviť hranice (medze) ústavných práv, pričom tie nie je oprávnený stanoviť orgán exekutívy. Ústavná úprava čl. 13 ods. 2 totiž vyžaduje, aby základný rozsah právnej úpravy stanovil zákonodarca. Povedané schematicky, zákonodarca musí určiť X, aby bolo možné urobiť rozdiel medzi X a Y a skontrolovať, či medze práv sú stanovené v zákone a či orgán exekutívy tieto hranice v podzákonnej normotvorbe neprekročil. Ak zákonodarca neurčí X, nie je možné posudzovať ani Y, pretože všetko sa dá považovať za právomoc, ktorú zákonodarca určil pre podzákonnú legislatívu.<sup>45</sup> V takom prípade medze práv neurčil zákonodarca, ale orgán exekutívy, čo ústava zakazuje. Tieto závery sa týkajú normotvorby orgánov štátnej správy podľa čl. 123 ako aj orgánov územnej samosprávy podľa čl. 71 ods. 2 ústavy.<sup>46</sup>

Podľa Spolkového ústavného súdu základné predpoklady právneho štátu vyžadujú, aby zákon adekvátne obmedzil a definoval zmocnenie pre vydanie ťaživej podzákonnej legislatívy ohľadom obsahu, účelu a rozsahu. Len tak môže byť konanie orgánu zrozumiteľné a do určitej miery pre jednotlivca aj predvídateľné. Právomoci výkonnej moci musia byť úzko definované a limitované, čo robí konanie štátu predvídateľným. Akési vágne alebo blanketové splnomocnenie, ktoré umožní orgánom exekutívy určiť medze slobody, je v rozpore s princípom legality konania orgánov exekutívy.<sup>47</sup>

V týchto stopách ide aj poľský ústavný súd, ktorý razí prístup podľa ktorého zákon musí definitívnym a úplným spôsobom regulovať rozsah

43 Por. uznesenie z 8. júla 2020 sp. zn. PL. ÚS 19/2017, bod 74.

44 Nález českého ústavného súdu z 12. decembra 2017 sp. zn. Pl. ÚS 26/16, bod 106.

45 Por. nález českého ústavného súdu z 12. decembra 2017 sp. zn. Pl. ÚS 26/16, bod 111.

46 Por. nález z 22. januára 2014 sp. zn. PL. ÚS 5/2012.

47 8 BVerfGE 274, cit. KOMMERS, D.: *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*. Druhé vydanie. Durham: Duke University Press, 1997, s. 138.

prijateľného obmedzenia práv a slobôd. Podľa poľského ústavného súdu tento prístup vyplýva z dôvery občanov k štátu a rovnako aj k právu, ktoré štát stanovuje: adresát právnej normy musí byť schopný výlučne na základe obsahu zákona určiť jeho rozsah a význam.<sup>48</sup> Vo svojej judikatúre zaviedol kritérium podstatných prvkov obmedzenia práv a slobôd, ktoré musia mať zákonnú formu: ide o subjektívny a vecný rozsah zákonnej úpravy, aplikovateľné procesy a procedúry ako aj sankcie. Technické aspekty môžu byť predmetom delegovanej legislatívy za podmienky, že tá má výslovné zákonné zmocnenie. Avšak táto podmienka je neuplatniteľná v rovine trestného práva alebo práva, ktoré obmedzuje osobnú slobodu. V týchto prípadoch musí existovať tzv. úplná regulácia vo forme zákona, čo vyplýva z pravidla *nullum crimen sine lege*, resp. dôležitosti osobnej slobody pre život jednotlivca.<sup>49</sup>

Podobne vo svojej praxi postupuje aj slovenský ústavný súd. V náleze PL. ÚS 12/01 ústavný súd zaviedol požiadavku (podobne ako jeho poľský kolega) tzv. minimálneho zákonného základu. Tá je však determinovaná individuálne podľa kategórie právnej úpravy, o ktorú ide. Zákonodarca pri kvalite zmocnenia musí brať zreteľ na účel a zmysel vydávania aktov exekutívy. Do tejto sféry patrí predovšetkým taký predmet regulácie, ktorý je (i) nepodstatný, (ii) často sa meniaci a nakoniec (iii) expertného či technického charakteru.<sup>50</sup> V ďalších rozhodnutiach, ktoré som skúmal, žiaľ, požiadavku minimálneho zákonného základu už nikde nerozvádza, resp. ani nespomína.

Situácia, kedy by musela byť celá vecná problematika upravená v zákone, by viedlo podľa ústavného súdu k neúmernému nárastu textu a neprehľadnosti úpravy.<sup>51</sup> Paradoxne by táto situácia mohla spôsobiť porušenie právneho štátu a kvality zákona z titulu prehľadnosti a predvídateľnosti. Zákon musí predstavovať dostatočne určitý základný rámec. Zo splnomocnenia je možné pomocou výkladu vyvodiť právnu oblasť a okruh právnych vzťahov, na ktoré je delegácia určená, pričom nemôže ísť o delegáciu váгну.<sup>52</sup>

Výkonná moc nemôže upraviť vzťah vo väčšom rozsahu ako stanovuje zákon, ani spôsobom, ktorý by mu odporoval. Exekutíva sa musí pohybovať

<sup>48</sup> Por. napr. rozhodnutie z 21. apríla 2009, sp. zn. K 50/07.

<sup>49</sup> Por. ŚLEDZINKSA SIMON, A.: *Analiza proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności. Teoria i praktyka*. Wrocław: Uniwersytet Wrocławski, 2019, s. 116-117 a tam citovanú judikatúru poľského ústavného súdu.

<sup>50</sup> Por. nálezy PL. ÚS 12/01, PL. ÚS 17/2014, bod 20.7 alebo PL. ÚS 19/2017.

<sup>51</sup> Por. nálež z 10. decembra 2014 sp. zn. PL. ÚS 10/2013.

<sup>52</sup> Tamže.

v medziach zákona.<sup>53</sup> Vykonávací predpis nemôže rozširovať alebo dopĺňať zákon, či upravovať nanovo vzťahy, ktoré v zákone nie sú upravené.<sup>54</sup> Uloženie povinnosti v podzákonnom predpise tak môže byť len *secundum et intra legem*. Zákonodarca má v tomto osobitnú ústavnú zodpovednosť spočívajúcu v určení obmedzenia pre výkonnú moc konať. Ak si nesplní svoju povinnosť, mení rovnováhu mocí v oblasti legislatívy v prospech exekutívy. Zo zákonného znenia tak musí byť zrejmé či má výkonná moc nejaké obmedzenia alebo nie a ak áno, tak aké sú. Ak obsah delegovanej legislatívy je mimo rámca zákona, takáto legislatíva je neplatná, pretože nemá dostatočný právny základ.<sup>55</sup>

Napr. vo veci PL. ÚS 12/01 vyhláška ministerstva zdravotníctva umožňovala potrat z genetických dôvodov do 24 týždňov tehotenstva, hoci zákon o takejto lehote mlčal. Ústavný súd skonštatoval, že táto časť vyhlášky je *praeter legem* (mimo rámca zákona) a teda neústavná, pričom lehotu na vykonanie potratu z genetických dôvodov mal určiť priamo zákonodarca a nie orgán výkonnej moci. Ministerstvo zdravotníctva tak konalo mimo rozsah zákonnej úpravy.

V náleze PL. ÚS 7/94 ústavný súd posudzoval nariadenie vlády vydávajúce Liečebný poriadok, ktoré bližšie špecifikovalo právo na bezplatnú zdravotnú starostlivosť (rozsah, podmienky a spôsob). Predmetné nariadenie bolo podľa ústavného súdu vydané v rozpore s čl. 13 ods. 1 a ods. 2 ústavy, pretože rozsah práva na zdravotnú starostlivosť je možné podľa ústavy stanoviť len vo forme zákona. Rovnako tak je možné spomenúť aj nález PL. ÚS 7/96, v ktorom ústavný súd skúmal niektoré ustanovenia nariadenia vlády týkajúce sa nakladania s dlhopismi. Tie stanovovali medze vlastníckeho práva, čo bolo podľa ústavného súdu znovu v rozpore s čl. 20 ods. 1 ústavy.

Ďalej vo veci povinného očkovania regulovaného aj vyhláškou ministerstva zdravotníctva ústavný súd uviedol, že samotné spresnenie, resp. konkretizácia problematiky sú dané vyhláškou (napr. na aké prenosné ochorenia je povinnosťou sa očkovať, v akom veku či časovom intervale), ale základ

53 Por. aj nález z 27. februára 1997 sp. zn. PL. ÚS 7/96: „Vláda ani ministerstvá a iné orgány štátnej správy nemôžu vydať všeobecne záväzný právny predpis upravujúci spoločenské vzťahy, ktoré národná rada neupravila zákonom. Všeobecne záväzným právnym predpisom orgánu výkonnej moci nemožno upraviť spoločenský vzťah vo väčšom rozsahu, než ustanovuje zákon, ani spôsobom odporujúcim zákonu.“ Podobne aj uznesenie z 18. mája 2004 sp. zn. PL. ÚS 18/02.

54 Por. aj SVÁK, J – KUKLIŠ, P – BALOG, B. – SURMAJOVÁ, Ž.: *Teória a prax legislatívy*. 3. vydanie. Žilina: Eurokódex, 2012, s. 263.

55 Por. 34 BVerfGE 52 cit. KOMMERS, D.: *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*. Druhé vydanie. Durham: Duke University Press, 1997, s. 147.

povinnosti je v zákone. Tým je aj spresnenie v medziach splnomocňujúceho zákona.<sup>56</sup>

S týmto názorom ústavného súdu je však možné polemizovať. Ustanovenie § 51 ods. 1 písm. d) ZoOVZ stanovuje: *Fyzické osoby sú povinné podrobiť sa v súvislosti s predchádzaním prenosným ochoreniam (...) povinnému očkovaniu.* Podľa ods. 3 toho istého ustanovenia sú za deti zodpovední ich zákonní zástupcovia. Zákon neobsahuje žiadnu ďalšiu úpravu.

Ťažko je na základe uvedených informácií možné dospieť k záveru, že zákonodarcu dostatočným spôsobom určil medze základných práv a konkrétne ochranu súkromného života ako aj právo jednotlivca na vlastné sebaurčenie v konflikte s ochranou verejného zdravia. Predmetná právna úprava v ZoOVZ žiadnym spôsobom neobmedzuje exekutívu v tom, aké druhy očkovania zaradi medzi povinné a ktoré nie. Kritérium „prenosného ochorenia“ je nedostatočne určité, príliš široké a všeobecné na to, aby (i) akýmkoľvek spôsobom obmedzovalo exekutívu na jednej strane a (ii) bolo pre adresáta právnej normy predvídateľné na strane druhej. Výsledkom je potom stav, že povinnosť nie je stanovená na základe zákona, ale na základe vyhlášky orgánu exekutívy.<sup>57</sup> Exekutíva má v tomto smere neobmedzenú diskreciu, čo nie je ústavne dovolené. Samotná zákonná úprava je sama o sebe nevykonateľná bez vykonávacej vyhlášky a zásah do ľudských práv je fakticky stanovený vyhláškou a nie zákonom.<sup>58</sup>

Porovnateľná je aj situácia delegovanej normotvorby pri orgánoch územnej samosprávy. Aj na ne sa vzťahujú formálne a materiálne podmienky – teda splnomocnenie zákonom v určitej kvalite. Vo veci PL. ÚS 5/2012 ústavný súd posudzoval ustanovenia zákona o miestnych daniach, ktoré neustanovovali priamo maximálnu sadzbu výšky dane z pozemkov a dane zo stavieb, a tak si orgány územnej samosprávy mohli maximálnu výšku stanovovať samostatne. Ústavný súd vo väčšinovom stanovisku našiel explicitné aj implicitné limity na úrovni zákona o miestnych daniach, zákona o obecnom zriadení či ústavy, ktoré podľa neho dostatočne precizovali maximálnu výšku sadzby dane.

Tento prípad je však špecifický tým, že ústavný súd považoval miestne dane za originálnu právomoc územnej samosprávy. Podľa môjho názoru čl. 59 ods. 2 ústavy, ktorý viaže možnosť ukladať dane na zákon, resp. na

<sup>56</sup> Nález z 10. decembra 2014 sp. zn. PL. ÚS 10/2013.

<sup>57</sup> Por. rozsudok Najvyššieho správneho súdu ČR z 21. júla 2010, sp. zn. 3 Ads 42/2010.

<sup>58</sup> Por. aj disentujúce stanovisko sudkyne K. Šimáčkovej k nálezu Ústavného súdu ČR z 27. januára 2015 sp. zn. Pl. ÚS 19/14.

základe zákona, možno považovať za garančnú právnu normu a extenziu čl. 13 ods. 1 písm. a) ústavy: daňová povinnosť je určená zákonom alebo na jeho základe z titulu predvídateľnosti, právnej istoty a všeobecnosti. Predmetné ustanovenie nehovorí podľa mňa o delegovanej normotvorbe tak ako to robia ustanovenia čl. 120 ods. 1, čl. 123 alebo čl. 71 ods. 2 ústavy, resp. nerieši otázku či samospráva v oblasti miestnych daní vykonáva originálnu alebo delegovanú právomoc.

V prípade, ak absentuje formálna alebo materiálna podmienka legality zásahu do práva či slobody, pôjde o porušenie ústavy, a to buď čl. 13, čl. 123, dotknutého práva, resp. čl. 1 ods. 1 ústavy.

## **OPATRENIA ÚRADU VEREJNÉHO ZDRAVOTNÍCTVA**

ZoOVZ umožňuje v jednotlivých ustanoveniach pomerne širokú podzákonnú legislatívu, ktorú realizuje ministerstvo zdravotníctva, ÚVZ a regionálne úrady verejného zdravotníctva. Ide najmä o ustanovenia formulované v § 12, § 48 ods. 4 a § 59b) ZoOVZ. Je možné uzavrieť, že parlament predmetným ZoOVZ chcel obmedziť práva, ktoré sú ZoOVZ dotknuté – právo na slobodné sebaurčenie, ochranu súkromia, nedotknuteľnosť osoby, náboženské viero-  
vyznanie ako aj ďalšie. Konkretizáciu však prenechal na orgány exekutívy.

V ustanovení § 12 ZoOVZ (opatrenia na predchádzanie ochoreniam) parlament uvádza celkovo 35 rôznych druhov opatrení, ktoré patria do kompetencii ÚVZ a regionálnych úradov. Ustanovenie § 48 ods. 4 ZoOVZ obsahuje ďalších 27 konkrétnych kompetencií, ktoré sú špecifickejšie (napr. zákaz alebo obmedzenie styku časti obyvateľstva medzi sebou, zákaz/obmedzenie hromadných podujatí, prevádzok, nútená izolácia chorých osôb, karanténne opatrenia, registrácia pri vstupe do SR, určovanie vzdialenosti medzi osobami, vstup do prevádzkových priestorov poskytovateľov služieb zaťažený rôznymi podmienkami atď.). Ustanovenie § 59b ZoOVZ upravuje procesnú stránku vydávania právnych predpisov orgánmi exekutívy.

Z hľadiska kontroly delegovanej legislatívy a splnenia ústavných podmienok vyplývajúcich z čl. 13 ústavy, resp. čl. 123 ústavy, ZoOVZ v predmetných ustanoveniach nie sú výslovne uvedené žiadne kritériá, ktoré musí zobrať do úvahy ministerstvo zdravotníctva, ÚVZ alebo regionálne úrady verejného zdravotníctva pri vydávaní opatrení, ktoré obmedzujú ľudské práva. Zákonnodarca v ZoOVZ neustanovil prakticky žiadne dohľadateľné a dopredu známe okolnosti, podmienky ani hranice pre tieto orgány verejnej správy pri vydáva-

ní právnych predpisov, ktoré veľmi intenzívne zasahujú do práv a slobôd. Pozrime sa na možné obmedzenia, ktoré sú v ZoOVZ prítomné a ktoré by mohli potencionálne slúžiť ako stanovenie rozsahu pre delegovanú normotvorbu.

Ustanovenie § 48 ods. 4 ZoOVZ uvádza 27 právomocí ÚVZ nasledovnou vetou: „*Úrad verejného zdravotníctva alebo regionálny úrad verejného zdravotníctva pri ohrození verejného zdravia nariaďuje opatrenia, ktorými sú*“. Z tejto normatívnej vety sa istým obmedzením môže javiť hypotéza *ohrozenie verejného zdravia*. Tento pojem sa však nedá analýzou ZoOVZ presnejšie vymedziť, pretože pre naplnenie tejto hypotézy a aktiváciu opatrení ÚVZ stačí *výskyt alebo podozrenie na prenosné ochorenie* (§ 48 ods. 1 ZoOVZ). Pre aktiváciu delegovanej legislatívy nie je jasné, v akej intenzite sa výskyt (podozrenie) musí objaviť, aké kritériá sa majú použiť pre identifikáciu daného výskytu, aké riziko sa vyžaduje pre aktiváciu opatrení ÚVZ, o aké prenosné ochorenia sa jedná a o aké už nie a akú hmotnoprávnu a procesnoprávnu ochranu majú jednotlivci, voči ktorým sa tieto opatrenia vzťahujú a ktoré by mali poskytovať efektívnu ochranu pred svojvôľou či zneužitím moci orgánov exekutívy.

Ďalšie možné hranice rozsahu je možné nájsť v ustanoveniach § 59b ods. 1 ZoOVZ a § 48 ods. 4 písm. z) a písm. aa). Kým prvé obsahuje hypotézu potrebnosti („*ak je potrebné nariaďiť opatrenia*“) tak dvojica druhých pracuje s pojmami „*dočasnosti*“ a „*nevyhnutnosti*“. Ani tie sa však pri hlbšej analýze nejavia ako bližšia špecifikácia rozsahu splnomocnenia a ako také dávajú širokú mieru diskrecie pre exekutívu konať nad rámec zákona.

Pri kritériu *potrebnosti* ako pri všetkých tu analyzovaných hypotézach ustanovení ZoOVZ absentujú akékoľvek hranice, mantinely alebo kritériá, ktoré by mal orgán exekutívy splniť, aby mohol vydať všeobecne záväzný právny predpis. Zákonodarca v podstate prenecháva orgánom exekutívy (ministerstvo zdravotníctva, ÚVZ a regionálne úrady), aby sami zvážili, kedy bude kritérium potrebnosti splnené. Zákon neobsahuje relevantné úvahy, ktorými by sa mala exekutíva pri svojej normotvorbe riadiť – to znamená, že kedy bude *potrebné* už siahnúť k normotvorbe a kedy ešte nie.

Ustanovenie o *dočasnosti* (§ 48 ods. 4 písm. z) ZoOVZ] sa týka výlučnevstupu do prevádzok, kde sa zhromažďujú osoby, resp. sa konajú hromadné podujatia – teda jediného opatrenia spomedzi mnohých, ktoré patria do pôsobnosti ÚVZ či regionálnych úradov. Ostatné právomoci ÚVZ či regionálnych úradov nie sú kritériom dočasnosti vôbec dotknuté. Okrem toho kritérium dočasnosti nie je v zákonnej forme rovnako nikde špecifikované. Chýbajú dopredu dané a jasné podmienky na zákonnej úrovni, ktoré by determinovali

blížišie podmienky dočasnosti (napr. v lehotách, časových intervaloch, ktoré by boli stanovené v zákonnej rovine). Absentuje akékoľvek kritérium na základe ktorého by sa dalo zhodnotiť, či predmetné opatrenie ÚVZ je dočasné alebo túto dočasnosť už prekročilo. Tak ako je naformulované znenie ustanovenia je možné prísť k záveru, že akokoľvek dlhé opatrenia exekutívy budú spĺňať kritérium dočasnosti. Zákonodarca zabudol určiť rozsah kritéria.

Uvedené je znásobené faktom, že metodika a metodológia výpočtov, ktoré vedú k prijímaniu vyhlášok ÚVZ podľa ZoOVZ, je upravená v tzv. Covid-automate. Ten reguluje jednotlivé okresy Slovenska do rôznych farieb v závislosti od rôznych indikátorov epidemiologickej situácie. Celkovo je možné uviesť, že tzv. Covid automat má svoj právny základ v uznesení vlády.<sup>59</sup> V súčasnosti uznesenie vlády č. 440 z 10. augusta 2021 je v zmysle časti D uznesenia odporúčaním pre hlavného hygienika prijímať opatrenia v závislosti od aktuálneho Covid automatu. V praxi si je veľmi ťažko predstaviť situáciu, že by hlavný hygienik podľa automatu nepostupoval a vyhlášky ÚVZ nevyhlasoval. Ohrozil by tým svoju existenciu vo funkcii.

De iure síce ÚVZ koná na základe ZoOVZ ale de facto pri svojej normotvorbe postupuje na základe uznesenia vlády. Takýto právny základ môže porušovať právnu istotu a predvídateľnosť práva, pretože princíp legality vyžaduje, že aj de facto konanie orgánu verejnej správy, ktoré zasahuje do práv a slobôd, musí mať svoj základ v zákone. Preto Covid automat by mal mať svoj právny základ v ZoOVZ a nie v uznesení vlády. Okrem toho vláda svojimi uzneseniami nemôže stanovovať povinnosti tretím osobám ani určovať medze základných práv a slobôd, pretože uznesenie vlády je právny akt, ktorý nemá záväznosť mimo samotného orgánu (s výnimkou núdzového stavu). O to menej tak môže robiť ÚVZ konajúci v podstate na základe uznesenia vlády.

Porušením princípu legality tak ako je popísané v prvej časti článku je aj ustanovenie § 48 ods. 4 písm. aa) ZoOVZ. Predmetné ustanovenie umožňuje ÚVZ a regionálnym úradom prijímať *ďalšie opatrenia* okrem uvedených, ak to tieto orgány verejnej správy považujú za *nevyhnutné*. Toto kritérium podobne ako dočasnosť sa týka len jedinej kompetencii exekutívy z mnohých. Ešte problematickejšie z hľadiska ústavy pôsobí skutočnosť, že zákonné splnomocnenie sa týka dopredu neurčených obmedzení ústavných práv (v šírke, intenzite a čase), čo nie je v ústavnom štáte akceptovateľné nielen z hľadiska ochrany

---

59 V čase písania článku išlo o uznesenie vlády č. 440 z 10. augusta 2021 (aktualizácia verzie Covid-automatu 4.1).

ľudských práv, ale ani z hľadiska princípu delby moci a demokracie. Zákonné zmocnenie je svojou povahou vágne a otvorené pretože ÚVZ má prakticky neobmedzenú diskreciu zasiahnuť do ktoréhokoľvek práva alebo slobody. Požiadavka dostatočne určitých hraníc (rozsahu) konania orgánu verejnej správy, ktorý môže zakázať alebo prikázať prakticky čokoľvek, tak určite nie je splnená.<sup>60</sup> Ide o učebnicový príklad toho, ako delegovaná legislatíva nemôže vyzeráť bez toho, aby porušovala požiadavku *secundum et intra legem*. Identické výhrady je možné mať aj k ustanoveniu § 4 ods. 1 písm. g) ZoOVZ vo vzťahu k ministerstvu zdravotníctva a jeho kompetencii vydávať počas núdzového, výnimočného stavu alebo mimoriadnej situácie ďalšie opatrenia.

Tento prakticky neobmedzenej právomoci orgánov exekutívy a najmä ÚVZ kontrastuje intenzita obmedzovania práv a slobôd prostredníctvom delegovanej legislatívy. Vyhlášky ÚVZ sa môžu týkať neurčitého počtu osôb a spravidla sa týkajú celej populácie (niekoľko miliónov osôb), môžu byť prijaté na neurčito dlhé obdobie („dočasne“ už viac ako rok) a môžu obmedzovať veľmi intenzívne dopredu neurčité práva a slobody.<sup>61</sup> Týmto konštatovaním je podľa môjho názoru porušený čl. 13 ods. 2 ústavy, pretože medze práv nestanovuje zákon, ale orgán exekutívy. Zákon len „otvára dvere“ k neobmedzenej a hlavne nekontrolovateľnej podzákonnej legislatíve.

Ústavnokonformné riešenie by spočívalo v právnej úprave, kde by zákonodarca priamo v ZoOVZ určil mechanizmus pre aktiváciu podzákonných právnych predpisov (vyhlášok) ÚVZ a konkrétne stanovil určité minimálne ako aj maximálne podmienky: v akých konkrétnych situáciách sa môžu aktivovať, presne stanovil podmienky prijímania vyhlášok ÚVZ vrátane dostatočne a presnejšie identifikovateľného nebezpečenstva prenosnej choroby, na aký maximálne dlhý čas sa môže podzákonná právna úprava vydať, aké konkrétne práva a slobody môžu byť dotknuté a aké už nie a osobitne by mal zákonodarca stanoviť právny režim prieskumu týchto predpisov na základe podnetu jednotlivca, ktorý je týmito aktami priamo dotknutý (efektívnu súdnu ochranu práv jednotlivca pred nezávislým súdom,

<sup>60</sup> Por. aj vo vzťahu k ČR obdobné konštatovanie DIENSTBIER, J. – DERKA, V. – HORÁK, F.: Ústavnost mimořádných opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví. *Právník*, č. 5, 2020, s. 430.

<sup>61</sup> Por. m.m. aj rozsudok Spolkového ústavného súdu z 27. mája 2020 vo veci 1 BvR 1873/13 (Subscriber data II), § 129, kde išlo o celkom inú vec, ale ktorej závery sú aplikovateľné podľa mňa aj pre delegovanú legislatívu v tomto prípade.

pričom by súd musel rozhodnúť o každom podnete do určitej lehoty).<sup>62</sup> Práve efektívna súdna kontrola má zabezpečiť ochranu pred svojvôľou alebo zneužitím moci zo strany ÚVZ či regionálnych úradov.

Inšpiratívnym je v tomto smere prístup Spolkového ústavného súdu vo veci transferu dát štátnym orgánom od poskytovateľov telekomunikačných služieb na základe zákona. Spolkový ústavný súd vyžadoval od zákonodarcu priamo v zákone obmedziť účely, na ktoré majú byť tieto dáta použité, pričom tieto obmedzenia musia byť zároveň primerané a jasné samé o sebe.<sup>63</sup>

Povedané zjednodušene a ústavnoprávnou perspektívou – zákonodarca musí stanoviť rozsah (vrátane obmedzení), obsah ako aj účel pred podzákonnú legislatívu vrátane mechanizmov chrániacich pred zneužitím kompetencií zo strany ÚVZ. Súčasné znenie relevantných ustanovení ZoOVZ neposkytuje dostatočný právny základ pre tak intenzívny zásah do práv a slobôd.

Dôležitou vecou súvisiacou z vyhláškami ÚVZ je ich publikácia. Vyhlášky nie sú publikované v zbierke zákonov ale len vo Vestníku vlády SR. Práve na tento problém upriamili pozornosť nielen navrhovatelia v konaní pred ústavným súdom ale aj predstavitelia doktríny.<sup>64</sup>

Osobitnou vecou z hľadiska analýzy je legitimita obmedzovania práv a slobôd právnymi predpismi zo strany ÚVZ. ÚVZ ako orgán verejnej správy je rozpočtová organizácia štátu napojená na rozpočet ministerstva zdravotníctva zložená z úradníkov.<sup>65</sup> Hlavný hygienik je úradník vyberaný vedúcim služobného úradu na návrh ministra zdravotníctva. Ako v podobných súvislostiach uviedol Najvyšší správny súd ČR pri prieskume opatrenia ministra zdravotníctva zakazujúceho prítomnosť žiakov na školách: „Najvyšší správny súd si je vedomý závažnosti epidemickej situácie a toho, že vírus zákon ani

---

62 Inšpiratívne pôsobí prax francúzskej štátnej rady, ktorá za rok pandémie prerokovala takmer 647 vecí týkajúcich sa obmedzovania práv a slobôd a mnohým návrhom vyhovela priamo alebo orgány verejnej moci počas súdneho konania opatrenie zmenili či zrušili; por. JELINKOVÁ-DUDZÍKOVÁ, D.: Účinný súdny prieskum protipandemických opatrení v kontexte porovnania rozhodovacej činnosti správnych súdov vo Francúzskej republike a v Slovenskej republike. *Zo súdnej praxe*, č. 3, 2021 s. 102-106.

63 Rozsudok Spolkového ústavného súdu z 27. mája 2020 vo veci 1 BvR 1873/13 (Subscriber data II), § 128

64 K diskusií por. KUKLIŠ, P.: Vyhlášky úradov verejného zdravotníctva ako právny predpis. *Právny obzor*, roč. 104, č. 2, 2021, s. 147-149; či návrh Generálneho prokurátora na konanie o súlade právnych predpisov registrovaná pod sp. zn. PL. ÚS 8/2021.

65 Por. § 5 ZoOVZ. Na účely kontroly ústavnosti je ÚVZ považovaný za ústredný orgán štátnej správy podľa čl. 125 ods. 1 písm. b) ústavy; por. uznesenie z 13. júla 2021 sp. zn. PL. ÚS 10/2021, body 14-15.

rozhodnutie súdu neposlúcha, ale nemôže pripustiť, aby sa v demokratickom právnom štáte stal minister zdravotníctva (s dobrými úmyslami) dokonca bez vyhlásenia núdzového stavu osobou obdobnou rímskemu diktátorovi s rozsiahlou možnosťou regulovať ľudské správanie, ktoré nemá oporu v práve.<sup>66</sup> *A maiori ad minus* to znamená, že keď minister zdravotníctva nemá legitimitu, o to menej ju má hlavný hygienik.

Vyhlášky ÚVZ pritom veľmi intenzívne zasahujú do práv a slobôd vo všetkých oblastiach ľudského života – súkromný a rodinný život, slobodu zhromažďovať sa, sociálne práva (právo na prácu, vzdelanie, zdravotnú starostlivosť atď.), náboženské vierovyznanie, vlastnícke právo, osobnú slobodu, slobodu vycestovať a vrátiť sa na Slovensko atď. Asi by sme nenašli ľudské právo či slobodu, ktoré by nebolo priamo alebo nepriamo porušené legislatívnou činnosťou ÚVZ.

Z tejto úvahy je možné prísť k záveru o neprekonateľnej disproporcii medzi zasahovaním do práv a slobôd na jednej strane a legitimitou orgánu na strane druhej, ktorý zasahuje do práv a slobôd. Na také drastické zásahy nemôže postačovať delegovaná legislatíva, ale obmedzenie práv a slobôd musí byť výlučne v zákone.

## OCHRANA PRED SVOJVÔĽOU

V celom kontexte posudzovania legality zásahu do práv a slobôd je potrebné upozorniť na faktor ochrany pred svojvôľou zo strany orgánov verejnej moci. Inšpiratívny a pre slovenské orgány aj záväzný prístup [podľa čl. 154c) ods. 1 ústavy] ponúka EŠLP. Ten skoro pri všetkých právach a slobodách garantovaných Dohovorom v rámci testu legality zásahu (a konkrétne skúmania, či k zásahu do práva či slobody prišlo na základe zákona) posudzuje nasledovné aspekty.

EŠLP vo všeobecnosti požaduje, aby zákon poskytoval právnu ochranu jednotlivcovi pred svojvoľným zásahom do jeho práv a slobôd vrátane dostatočne jasného určenia rozsahu delegovanej diskrecie pre orgány verejnej moci. Osobitne pri delegovanej legislatíve posudzuje, aký rozsah úvahy mal orgán exekutívy určený v zákone.

---

<sup>66</sup> Rozsudok Najvyššieho správneho súdu ČR z 23. júna 2021 sp. zn. 8 Ao 16/2021-125, § 33

Je v rozpore s právnym štátom a porušením Dohovoru, ak by bol tento rozsah úvahy neobmedzený v prípadoch týkajúcich sa slobody prejavu.<sup>67</sup> Rovnaké závery o diskreícii orgánu exekutívy ESELP používa aj pri zásahoch do zhromažďovacieho a združovacieho práva. Ak napr. exekutíva môže rozhodovať o zmene miesta konania zhromaždenia, či bez toho, aby existovali adekvátne a efektívne záruky ochrany jednotlivca pred svojvôľou štátu, prichádza k porušeniu kritéria zákonnosti zásahu podľa čl. 11 Dohovoru.<sup>68</sup>

Podobne ESELP postupuje aj pri zásahoch do osobnej slobody. ESELP vyžaduje z hľadiska hodnotenia kritérií zákonnosti obmedzenia osobnej slobody aj existenciu efektívneho prostriedku nápravy, kde dotknutá osoba môže namietť tak zákonnosť ako aj dĺžku obmedzenia osobnej slobody.<sup>69</sup>

Obdobne aj v sporoch týkajúcich sa slobody vierovyznania podľa čl. 9 Dohovoru má štát pozitívny záväzok vytvoriť efektívne a prístupné mechanizmy pri rozhodovaní o právach jednotlivcov, resp. ich vynucovať vrátane uskutočňovania konkrétnych krokov.<sup>70</sup>

Ešte ďalej ide ESELP pri ochrane vlastníckeho práva. V týchto prípadoch pri skúmaní legality zásahu do práva zameriava pozornosť na kritérium existencie procesných garancií, ktoré umožňujú dotknutému jednotlivcovi rozumnú možnosť namietat opatrenia obmedzujúce jeho vlastníctvo pred orgánmi verejnej moci. V národnom právnom poriadku musí existovať efektívna súdna ochrana vlastníckeho práva. Akýkoľvek zásah do vlastníctva musí byť vždy spojený s procesnými garanciami, ktoré chránia pred svojvôľou. Ak také garancie neexistujú, príde k porušeniu vlastníckeho práva, pričom štát poruší práve požiadavku legality zásahu.<sup>71</sup> Proporcionalitu následne ESELP ani neskúma.

---

67 Por. medzi inými rozsudok ESELP z 23. júna 2020 vo veci Vladimir Kharitonov c. Rusko, sťažnosť č. 10795/14, § 37; v tomto prípade ESELP skonštatoval širokú diskreciu pre orgán exekutívy pri blokovaní nelegálnych internetových stránok ako aj fakt, že legislatíva nerozlišovala medzi legálnym a nelegálnym obsahom webových stránok. ESELP judikoval porušenie kritéria zákonnosti.

68 Por. rozsudok zo 7. februára 2017 vo veci Lashmankin a ostatní c. Rusko, sťažnosť č. 57818/09 § 430, či rozsudok Veľkej komory z 15. novembra 2018 vo veci Navalnyy c. Rusko, sťažnosť č. 29580/12, § 117-118.

69 Rozsudok z 19. mája 2016 vo veci J.N. c. Spojené kráľovstvo, sťažnosť č. 37289/12, § 77.

70 Por. rozsudok z 10. januára 2017 vo veci Osmanoglu a Kocabas c. Švajčiarsko, sťažnosť č. 29086/12, § 86.

71 Por. napr. rozsudok zo 14. septembra 2021 vo veci Pintar a ostatní c. Slovinsko, sťažnosť č. 49969/14, § 97-110.

Aj pri zásahoch do práva na súkromie a rodinný život musia v zmysle rozhodovacej činnosti EŠLP existovať kvalitatívne podmienky zákona ohľadom predvídateľnosti dôsledkov správania sa jednotlivca.<sup>72</sup> Vo veciach týkajúcich sa odpočúvania sa princíp predvídateľnosti mení na sériu podrobných požiadaviek na legislatívu, ktoré musia byť zákonodarcom splnené.<sup>73</sup> Okrem toho zákon musí obsahovať garancie, ktoré spĺňajú požiadavku adekvátnosti a efektivity pred možným zneužitím verejnej moci.<sup>74</sup> Tieto požiadavky sú sčasti aplikovateľné aj pri hromadnom zbere dát.<sup>75</sup> Z hľadiska prístupnosti právnej úpravy EŠLP pri zásahoch do práva na súkromie vyžaduje jednak (i) aby jednotlivec poznal (mal prístup) právny režim vzťahujúci sa na jeho konkrétnu situáciu ako aj (ii) mal v dispozícii prostriedok externej kontroly (najlepšie prostredníctvom súdnej moci) pred možnou svojvôľou či zneužitím moci štátnymi orgánmi. Takáto ochrana musí existovať pred akýmkoľvek orgánom vrátane tajných služieb.<sup>76</sup>

Ako vyplýva, žiaľ, z formalistického výkladu práva na súdnu ochranu zo strany ústavného súdu, jednotlivec nemá právne prostriedky nápravy ako súdnou cestou napadnúť vyhlášky ÚVZ a to nielen ich legalitu, ale ani ich legitimitu či primeranosť. Jedinou možnosťou je tieto vyhlášky nerešpektovať a legalitu, nevyhnutnosť či primeranosť namietať len v konaní, v ktorom bude vyvodzovaná zodpovednosť voči jednotlivcovi za nerešpektovanie vyhlášky ÚVZ.<sup>77</sup>

Celkovo je formalizmus konania ústavného súdu v konaní o ústavných sťažnostiach predmetom silnej a dlhotrvajúcej kritiky nielen v slovenskej

---

<sup>72</sup> Por. napr. rozsudok z 18. mája 2010 vo veci Kennedy c. Spojené kráľovstvo, sťažnosť č. 26839/05, § 151.

<sup>73</sup> Napr. rozsudok Veľkej komory EŠLP z 25. mája 2021 vo veci Big Brother Watch a ostatní c. Spojené kráľovstvo, sťažnosť č. 58170/13, §§ 333-338.

<sup>74</sup> Ibid. § 339.

<sup>75</sup> Por. ibid. §§ 348-364.

<sup>76</sup> Por. rozsudok z 21. júla 2021 vo veci Zoltán Varga c. Slovensko, sťažnosť č. č. 58361/12.

<sup>77</sup> Podobne jednotlivec nemôže napadnúť uznesenie vlády vydávané počas núdzového stavu. Ústavný súd nepochopiteľne uprednostňuje pred efektívnou ochranou ľudských práv formalistické vnímanie (i) svojich rozdielnych kompetencií; (ii) procedúry a (iii) aktívnej legitímácie. Opomína však úvahy o efektívnej ochrane ľudských práv ako aj medzinárodnoprávne záväzky SR v tejto oblasti.

doktríne<sup>78</sup> ale aj samotným ESEP.<sup>79</sup> ESEP celkom nedávno skritizoval slovenské súdy aj za pasivitu pri ochrane subjektívnych práv osôb (ochranu súkromia) zo známej kauzy Gorila tým, že si samé nevytvorili mechanizmus a judikatúru k prieskumu príkazov na odpočúvanie a ich priebehu zo strany SIS, resp. uchovávanie primárnych ako aj odvodených dát získaných tajnou službou odpočúvaním. Tajná služba tak mala prílišnú diskreciu, keďže neexistovala efektívna súdna kontrola ochrany subjektívnych práv osôb dotknutých týmito príkazmi, resp. konaním samotnej SIS.<sup>80</sup> Takýto stav ESEP zhodnotil ako porušenie kritéria zákonnosti a porušenie čl. 8 Dohovoru, pretože neexistovala efektívna ochrana jednotlivca pred svojvoľou a zneužitím moci štátu.

Svoj formalizmus pri nemožnosti prieskumu vyhlášok ÚVZ ústavný súd obhajuje tým, že nie je možné miešať dve odlišné konania, a to konanie o súlade právnych predpisov a konanie o ústavnej sťažnosti. Kým jedno sa týka normatívnej roviny, tak druhé sa orientuje na rovinu aplikácie práva a ústavný súd nemá právomoc vyhlásiť ako neústavnú právnu normu v konaní podľa čl. 127 ústavy.<sup>81</sup> Predmetným prístupom ústavný súd s výnimkou návrhov, ktoré podali aktívne legitimované subjekty (a treba povedať politické inštitúcie), sa so žiadnym právnym aktom vydaným ÚVZ ústavno-právne nevysporiadal. Podľa mojich vedomostí tak neurobili ani správne súdy, na ktoré ústavný súd odkázal sťažovateľov, ktorý namietali opatrenia ÚVZ vydané na jar 2020.<sup>82</sup> Efektivita boja proti pandémie tak nešla ruka v ruku s efektívnou kontrolou,

78 KUPCOVÁ, Z. – PECNÍKOVÁ, M.: Ústavný súd Slovenskej republiky a princíp subsidiarity. *Justičná revue*, roč. 55, č. 6-7, 2003; VALKO, E. – TOMLAINOVÁ, A.: Ústavná sťažnosť podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky. *Justičná revue*, roč. 56, č. 12, 2004, s. 1316 an.; LALÍK, T.: Ústavný súd a dobiehanie judikatúry ESEP. *Justičná revue*, roč. 62, č. 5, 2010, s. 605-619; PIROŠÍKOVÁ, M.: Judikatúra Ústavného súdu SR z pohľadu Európskeho súdu pre ľudské práva. *Bulletin slovenskej advokácie*, č. 3, 2012, s. 36-37; PIROŠÍKOVÁ, M.: Ústavné zmeny a ich prínos z hľadiska ESEP a Výboru ministrov Rady Európy. *Zo súdnej praxe*, č. 5, 2018, s. 207.

79 Por. aj nedávny rozsudok zo 14. októbra 2021 vo veci M.L. c. Slovensko, sťažnosť č. 34159/17, § 57. V ňom ESEP kritizuje ústavný súd za to, že odmietol ústavnú sťažnosť, v ktorej sťažovateľka namietala len porušenie práva na súkromný život bez namietania práva na spravodlivý súdny proces. Takúto prax ESEP považuje za excesívny formalizmus nerešpektujúci procesné garancie práva na súkromie podľa Dohovoru.

80 Rozsudok z 20. júla 2021 vo veci Zoltán Varga c. Slovensko, sťažnosť č. 58361/12, § 162.

81 Por. napr. uznesenie z 25. mája 2021 sp. zn. IV. ÚS 270/2021.

82 Napr. uznesenia sp. zn. IV. ÚS 467/2020 III. ÚS 386/2020, III ÚS 387/2020, I. ÚS 438/2020, II. ÚS 410/2020 atď.

čím samotný boj proti pandémie mohol stratiť a pravdepodobne aj stratil legitimitu.<sup>83</sup>

Predmetný prístup, ktorým ústavný súd odmieta vykonávať akýkoľvek ústavný prieskum všeobecne záväzných právnych predpisov (a v tom vyhlášok ÚVZ) v konaní o ústavnej sťažnosti je však nesprávny a je v doktríne kritizovaný.<sup>84</sup>

Ústavný súd svoje právomoci prevažne zo zákonnej roviny nadradil nad znenie čl. 46 ods. 2 ústavy, ktorý stanovuje, že z právomoci súdov nemôže byť vylúčený prieskum rozhodnutí týkajúcich sa ľudských práv a slobôd. Tento článok ústavy vykladaný vo svetle čl. 13 Dohovoru, ktorý vyžaduje existenciu účinného (efektívneho) prostriedku nápravy v situácii porušenia práv a slobôd priznaných v Dohovore a má prednosť pred slovenským právnym poriadkom, resp. použitie čl. 13 Dohovoru priamo ako súčasť slovenského právneho poriadku, umožňovali ústavnému súdu prísť k záveru o existencii právomoci posudzovať zásahy do ľudských práv vyplývajúce z titulu existencie právnej úpravy bez nutnosti derogácie právnej normy. Okrem tohto argumentu je namieste spomenúť aj ďalšie.

Po prvé, už prijatie právnej úpravy je aplikáciou práva vo viacerých koncepciách právnej teórie. Teda prijatie akéhokoľvek právneho predpisu (aktu) je aplikáciou právnej normy, ktorá je právnemu predpisu nadradená. Prijatie zákona parlamentom je aplikáciou ústavy, prijatie nariadenia vlády je aplikáciou zákona, prijatie vyhlášky je tiež aplikáciou zákona, rovnako tak prijatie individuálneho rozhodnutia je aplikácia zákona. Prijatie ústavy je aplikáciou *Grundnorm*. Tvorba práva a jeho aplikácia sú len dve strany jednej mince.<sup>85</sup>

Po druhé, podľa môjho názoru nie je možné viesť akúsi umelú líniu medzi normatívnou rovinou právneho predpisu a rovinou aplikácie toho istého právneho predpisu. Normativita znamená, že právna norma stanovuje, čo má byť. Nie je primárne deskripciou existujúcej reality (čo je), ale jej preskripciou

<sup>83</sup> Uvedené je koniec-koncov možné vidieť aj na nízkej miere zaočkovanosti slovenskej populácie proti Covid-19, resp. k nechuti mnohých dodržiavať ďalšie opatrenia alebo ich rôznymi formami obchádzať.

<sup>84</sup> Por. DRGONEC, J.: Základné práva a slobody a vyvodená pôsobnosť Ústavného súdu SR. In: *Ochrana ľudských práv a základných slobôd ústavnými súdmi a medzinárodnými súdnymi orgánmi*, Košice : UPJŠ, 2014, s. 178. K návrhu ako by ústavný súd mohol využívať svoju právomoc v núdzovom stave por. DRGONEC, J.: Podmienky a právny účinok vyhlásenia núdzového stavu. *Justičná revue*, roč. 64, 2012, č. 1, s. 81-85.

<sup>85</sup> K tomu por. KELSEN, H.: *General Theory of Law and State*. Cambridge: Harvard University Press, 1949, s. 132 – 133

– čo má byť.<sup>86</sup> Aplikácia právnej normy znamená jej použitie na konkrétny prípad. Každá aplikácia právnej normy ale vychádza zo svojej normativity. Nie je normativita bez aplikácie, ani aplikácia bez normativity. V prvom prípade právo existuje len ako právny text bez žiadneho praktického významu. V druhom prípade, ak neexistuje normativita zasa nie je jasné, čo sa má aplikovať, resp. aký je štandard, ku ktorému aplikácia normy smeruje. Normativita s aplikáciou sú tak prepojené.<sup>87</sup>

Právny predpis už len svojou normatívnou existenciou má potenciál porušovať ľudské práva alebo slobody. Tým, že stanovuje čo má byť, môže ale aj nemusí porušovať ľudské práva či slobody. Čím je právna úprava konkrétnejšia, tým normatívna a aplikačná rovina právnej normy, ustanovenia či právneho predpisu splývajú.

Pri vyhláškach ÚVZ, ktoré sú už aplikáciou ZoOVZ, priestor pre výklad orgánu aplikácie práva je prakticky minimálny, ak nie žiadny. Vyhlášky ÚVZ sú konkrétne, podrobné a v zásade nevyvolávajú interpretačné problémy na tie okruhy právnych vzťahov, na ktoré sa dispozície právnych noriem v nich obsiahnuté vzťahujú. Povinnosti či zásahy do ľudských práv nie sú predmetom nejakej úvahy orgánu aplikujúceho práva napr. v prípade vynucovania povinností, ktoré sú vo vyhláškach stanovené alebo pri vyvodzovaní zodpovednosti za nedodržanie stanovených povinností.

Ako príklad môžeme uviesť ustanovenie § 2 ods. 9 vyhlášky ÚVZ č.187 zo 16. apríla 2021: „*V prípade, keď zamestnávateľ zakáže zamestnancovi vstup na pracovisko alebo do iných priestorov zamestnávateľa podľa § 2 ods. 1 až 4, pričom zamestnanec nevie preukázať, že spĺňa niektorú z výnimiek podľa § 2 ods. 5, je toto odopretie vstupu považované za odopretie vstupu z dôvodu, že zamestnanec nespĺňa požiadavky bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci.*“ Pre zamestnávateľa, resp. orgán verejnej moci nevzniká problém vykladať toto ustanovenie a aplikovať ho inak ako bolo formulované. Ustanovenie je jasné a nie je rozdiel medzi normatívnou stránkou ustanovenia vyhlášky a jej aplikáciou. Resp. aplikácia na konkrétny prípad je totožná s normatívnym významom. Aj z tohto príkladu vidieť, že normatívna a aplikačná rovina môžu byť v niektorých prípadoch takmer totožné.

Iným prípadom by bolo napr. napadnúť v konaní o ústavnej sťažnosti ustanovenie § 3 ods. 1 Občianskeho zákonníka a namietat porušenie práv a slobôd

<sup>86</sup> Každá právna norma má však aj rovinu deskriptívnu.

<sup>87</sup> Bližšie k problematike normativity a fakticity noriem por. PROCHÁZKA, R. – KÁČER, M.: *Teória práva*. Bratislava: C.H. Beck, 2013, s. 98-100.

z titulu existencie ustanovenia „rozporu s dobrými mravmi“. V tomto prípade je namieste ústavnú sťažnosť odmietnuť, pretože pojem rozpor s dobrými mravmi je tak abstraktný, že bez konkrétneho výkladu a aplikácie na konkrétny prípad nie je jasný *per se*. Výklad a aplikácia predmetného pojmu „dobré mravy“ môže byť v súlade ale aj v rozpore s ľudskými právami. Normativita ustanovenia sa od jeho aplikácie podstatne odlišuje.

Ústavnému súdu podľa E. Korpáša nič nebráni v tom, aby aj v ústavných sťažnostiach, kde sa namieta právna úprava skonštatoval porušenie individuálnych práv a slobôd, pretože sťažovateľ len žiada, aby ústavný súd uplatnil svoju právomoc presne podľa právnej úpravy.<sup>88</sup> Ústavný súd mal v konaní o ústavnej sťažnosti predbežne posúdiť (ne)ústavnosť právneho predpisu a posúdiť, či samotná existencia právneho predpisu porušuje alebo neporušuje základné práva a slobody sťažovateľa. Výroková časť nálezu by bola deklaračná bez derogácie predpisu, ale s možnosťou nederogáciu kompenzovať finančným zadostučinením. Celkom prirodzene by bol orgán, ktorý právny predpis vydal, nepriamo nútený k tomu, aby neústavný predpis zmenil alebo zrušil.

Hranica medzi konaním o súlade právnych predpisov a konaním o ústavných sťažnostiach je tak veľmi tenká a nejasná. Okrem už uvedeného a reštriktívneho (ba formalistického) prístupu, existuje aj v rámci ústavného súdu niekoľko prípadov, kedy senát ústavného súdu meritórne posudzoval porušenie individuálnych práv či slobôd, ktoré mali priamy základ v právnej úprave.<sup>89</sup>

Relevantná je aj prax na EŠLP. Ten zastáva stanovisko, že jednotlivci v prípade absencie konkrétneho postihu, môže tvrdiť, že právny predpis porušuje jeho práva a to aj vtedy, ak voči nemu nebol aplikovaný. EŠLP zastáva názor, že sťažovateľ môže byť obeťou porušenia ľudských práv na účely čl. 34 Dohovoru, ak: (i) musí z titulu existencie legislatívy zmeniť svoje správanie alebo riskovať vyodenie zodpovednosti alebo (ii) ak patrí do kategórie osôb, ktoré môžu byť priamo legislatívou dotknuté.<sup>90</sup>

<sup>88</sup> Korpáš, E.: Superústavozrážka? In: Patrik Príbelský-Eduard Korpáš (eds.): *Princípy konštitucionalizmu*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2015, s. 103-106, resp. s. 133.

<sup>89</sup> Napr. nález zo 6. júna 2012 sp. zn. I. ÚS 112/2012 týkajúci sa úhrady preddavkov na trovy konania; celkovo por. Ľalík, M. – Ľalík, T.: *Zákon o Ústavnom súde Slovenskej republiky. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, s. 367-368.

<sup>90</sup> Rozsudok Veľkej komory EŠLP z 1. júla 2014 vo veci S.A.S. c. Francúzsko, sťažnosť č. 43835/11, §§ 57 a 110; rovnako tak aj rozsudok zo 6. októbra 2020 vo veci Karas-tele v a ostatní c. Rusko, sťažnosť č. 16435/10, § 72.

Podobne ako ústavný súd ani ESEP neposudzuje právne predpisy (národnú legislatívu) *in abstracto* ale len v konkrétnych okolnostiach aplikácie voči sťažovateľovi.<sup>91</sup> Ak sťažovateľ nie je dotknutý konkrétne na svojich právach, tak nemôže byť považovaný za obeť a sťažnosť je odmietnutá.<sup>92</sup> Tento prístup však umožňuje diferencovať medzi jednotlivými prípadmi a ESEP si nezatvára dvere pred porušením ľudských práv priamo na základe právnej úpravy. Typickým prípadom voči Slovensku je vec *Laduna*, kde sťažovateľ namietal porušenie práva na súkromný život vyplývajúci priamo zo zákona, keďže jeho režim vo väzbe bol prísnejší ako režim už odsúdených páchateľov. ESEP skonštatoval porušenie čl. 8 v spojení s čl. 14 Dohovoru.<sup>93</sup>

Súčasný prístup ústavného súdu, ktorým nepreskúma vyhlášky ÚVZ či iné normatívne právne akty v konaní o ústavnej sťažnosti, nerešpektuje právo na súdnu ochranu vykladanú vo svetle čl. 13 Dohovoru, ktoré ukladá povinnosť štátom prijať právny prostriedok nápravy v situáciách, kedy je porušené právo alebo sloboda garantované Dohovorom. Sám ESEP síce nevyžaduje

zakaždým možnosť jednotlivca napadnúť priamo právny predpis vo vnútroštátnom konaní.<sup>94</sup> Avšak ústavné právo a najmä čl. 46 ústavy vykladaný vo svetle Dohovoru ako aj skutočnosť, že Dohovor predstavuje minimálny štandard práv a slobôd (čl. 53 Dohovoru), pričom vnútroštátne orgány ho majú ďalej rozvíjať vo svojej rozhodovacej činnosti, takúto možnosť pre prístup ústavného súdu predstavuje. A áno, ústavný súd môže byť aj prvý orgán, na ktorý sa obráti sťažovateľ, keď nie je iný orgán, na ktorý je možné sa obrátiť.<sup>95</sup>

Kreatívny a materiálny výklad tak v konečnom dôsledku umožňoval ústavnému súdu preskúmať vyhlášky ÚVZ priamo, pritom je jedno či sa tak má stať v núdzovom alebo normálnom stave. Takýmto prístupom by si sudcovia ústavného súdu zastali svoje miesto v oblasti efektívnej súdnej ochrany ľudských práv bez ohľadu na výsledok – teda, či by návrhu meritórne vyhovelí alebo nie.

91 Napr. rozsudok zo 14. septembra 2021 vo veci *Volodina c. Rusko* (č. 2), sťažnosť č. 40419/19, § 55 in fine (a tam cit. case-law).

92 Napr. rozsudok z 31. augusta 2021 vo veci *Associazione politica nazionale lista Marco Pannella a Radicali italiani c. Taliansko*, sťažnosť č. 20002/13, § 52.

93 Rozsudok z 13. decembra 2011 vo veci *Laduna c. Slovensko*, sťažnosť č. 31827/02.

94 Tamže, § 90.

95 Keď môže byť ESEP v niektorých veciach súd prvej inštancie v individuálnych sťažnostiach, tak ním môže byť aj ústavný súd. Por. rozsudok z 13. októbra 2020 vo veci *Ádám a ostatní c. Rumunsko*, sťažnosť č. 81114/17.

Vyzerá to tak, že sudcovia ústavného súdu nemajú dostatok sudcovských schopností a zručností, keďže si nevedia vybrať správne argumentačné prostriedky, ktoré má ústavný súd v dispozícii, resp. nevidia ich celý potenciál, aby mohli vykonávať svoju úlohu, pre ktorú boli povolaní. Výsledkom je rezignácia, resp. absencia ochrany ústavnosti a najmä ľudských práv chybným uvažovaním, že kompetenciu preskúmať vyhlášky ÚVZ vlastne nemajú. Myslia si, že nemôžu, ale v skutočnosti nevedia.<sup>96</sup>

## ZÁVER

Kritérium legality je pri zásahoch do práv a slobôd dôležité. Ako som sa snažil ukázať vyššie, nie je len akýmsi povinným cvičením pred skúmaním legitimacy obmedzenia toho-ktorého práva. Osobitne to platí pri skúmaní delegovanej legislatívy, kde toto kritérium ponúka široký priestor nielen z hľadiska normativity jednotlivých ústavných článkov, ktoré obmedzenie práv či slobôd viažu na zákon, ale aj samotnej judikatúry ústavných súdov. Tie si vo svojej činnosti vytvorili celú radu mechanizmov a štandardov, akými kritérium legality pri delegovanej legislatíve naplniť.

Tieto štandardy som sa snažil konfrontovať s viacerými ustanoveniami ZoOVZ, ktoré umožňujú veľmi zaťažujúcu delegovanú legislatívu pre jednotlivcov. Prišiel som k záveru, že aj keď je zrejmý účel tejto podzákonnej úpravy, absentuje rozsah (obsah), v ktorom sa delegovaný normotvorca (ÚVZ) môže pohybovať. Pre zákonodarcu ale ani pre iný orgán kontroly tak nie je možné skontrolovať, či orgán exekutívy konal ešte v rozsahu, v ktorom bol zmocnený, pretože podľa znenia mnohých noriem ZoOVZ to vyzerá, že exekutíva môže obmedziť ľudské práva akýmkoľvek spôsobom a na neurčitý čas. Niektoré ustanovenia sú dokonca otvorené, kde zákonodarca dáva exekutíve blanketu. Takejto legislatíve chýba ďalej legitimita, čo je znásobené nulovými možnosťami jednotlivca sa domáhať ochrany svojich práv pred súdom. V konečnom dôsledku tak mnohé kompetencie orgánov exekutívy sú podľa môjho názoru protiústavné práve pre nedodržanie kritérií legality.

Práve skúmanie legality dáva ústavnému súdu ešte jednu výhodu. Umožňuje mu vyhnúť sa aplikovaniu celého testu proporcionality, ktorý so sebou vždy nesie aj porazených, pretože ústavný súd osobitne v skúmaní primera-

---

<sup>96</sup> Podľa ŁĘTOWSKA, E. – PAWŁOWSKI, K.: *O prawie i o mytach*. Varšava: Wolters Kluwer, 2013, s. 225.

nosti *sensu stricto* musí zaujať konkrétny hodnotový postoj. Práve zaujatie tohto postoja je tragický prvok pri využívaní proporcionality, pretože necháva za sebou množstvo ľudí, ktorí rozhodnutie ústavného súdu nebudú považovať za presvedčivé ani legitímne, nakoľko zastávajú opačné hodnotové stanovisko.<sup>97</sup> Práve test legality v celej svojej šírke umožňuje ústavnému súdu aj z veľmi exponovaných a spoločnosť polarizujúcich hodnotových sporov vychádzať so vztýčenou hlavou a pomaly budovať svoju legitimitu. A to nie je málo.

---

<sup>97</sup> K tomuto aspektu proporcionality por. ĽALÍK, T.: Vývažovanie – nesúmerateľnosť, racionalita a tragédia. *Ratio Publica*, roč. 1, č. 1, 2021, s. 77-78.



# VESTNÍK VLÁDY K RANNEJ KÁVE. SÚ PROTIPANDEMICKÉ OPATRENIA POZNATELNÉ?

Mgr. Roman Lysina, PhD.

## Abstrakt

Pandémia ochorenia COVID-19 predstavuje výzvu takmer vo všetkých mysliteľných oblastiach života. Vzhľadom na jej dynamický vývoj boli predstavitelia verejnej moci postavení pred potrebu rýchlej reakcie na šírenie ochorenia. Potreba akútnej intervencie bola pritom umocnená nedostatkom, resp. stále sa vyvíjajúcim medicínskym poznaním správania vírusu. Aj preto došlo v poslednom čase k využitiu viacerých neštandardných foriem právnej regulácie. Navyše, tempo zmeny tejto regulácie verne kopírovalo tempo pandémie vývoja. Ruka v ruke s protipandemickými opatreniami však kráča aj obmedzovanie základných práv a slobôd, ktoré kladie určité kvalitatívne požiadavky na prijímanú právnu úpravu. Autor sa vo svojom príspevku venuje predovšetkým otázke poznateľnosti právnych noriem, ktorými štát bojuje proti ochoreniu COVID-19, ale zároveň nimi dochádza aj k obmedzovaniu základných práv a slobôd. V závere svojho príspevku navrhuje niekoľko možností možností pre zlepšenie v tejto oblasti.

Kľúčové slová: COVID-19, poznateľnosť práva, obmedzovanie základných práv, legislatíva

## Abstract

The COVID-19 pandemic presents and unprecedented challenge in almost every conceivable area of life. Due to its dynamic development, public officials were faced with the need for a rapid response to the spread of the disease. The need for acute intervention was exacerbated by the lack, or the ever-evolving medical knowledge concerning the virus. This is one of the reasons why several non-standard forms of legal regulation have been used recently. In addition, the speed of change of such a regulation has copied the

pace of the pandemic itself. However, the anti-pandemic measures also go hand in hand with restrictions of fundamental rights and freedoms, which imposes certain quality requirements on the adopted legislation. In his contribution, the author focuses on the issue of accessibility of legal norms by which the state fights against the COVID-19 disease, but at the same restricts fundamental rights and freedoms. At the end of his contribution, he suggests several options for improvement in this area.

Key words: COVID-19, accessibility of law, restriction of fundamental rights, legislation

## ÚVOD

Nie je potrebné osobitne zdôrazňovať bezprecedentnosť výziev, ktoré so sebou pandémie ochorenia COVID-19 priniesla. Všetky štáty bez výnimky, boli postavené pred úlohu zabezpečiť ochranu zdravia svojich obyvateľov. Vzhľadom na charakter ochorenia a jeho rozšírenie po celom svete bola táto úloha spojená aj s potrebou zásahu do mnohých základných práv a slobôd.

Mali sme možnosť byť svedkami rôznych obmedzení, počnúc obmedzením slobody pohybu, skrz zásahy do práva slobodne prejavovať svoju vieru až po rôzne reštrikcie práva na vzdelanie. Legitimita a ústavnosť každého z takýchto zásahov je však v zásade predmetom posúdenia viac alebo menej prísneho testu proporcionality.

Platí pritom, že bez ohľadu na rôzne odchýlky, či špecifiká jednotlivých subtestov, je jednou zo základných požiadaviek akéhokoľvek ústavne konformného obmedzenia základných práv jeho zákonný základ. Ten je v prípade testu proporcionality pretavený do subtestu legality. Jeho podstatou je skúmanie, či existuje a aký je právny základ zásahu alebo obmedzenia práva či slobody.

V rámci testu legality potom dochádza k overeniu právnej sily aktu, ktorý zasahuje do základného práva, a overeniu jeho právnej kvality.<sup>98</sup> A práve z dôvodu nárokov na kvalitu právnej normy nepostačuje len formálne označenie pravidla ako zákona, ale musí spĺňať aj ďalšie materiálne parametre.

---

<sup>98</sup> Obdobne napríklad nález Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ÚS SR“) sp. zn. PL. ÚS 5/2017, para. 98

K základným požiadavkám, kladeným na kvalitu právnej normy patrí jej jasnosť a predvídateľnosť, dostupnosť ako aj požiadavka zákazu svojvôle a s tým súvisiaceho zakotvenia procedurálnej spravodlivosti.<sup>99</sup>

Predmetom nášho záujmu v tomto článku je práve jedna z týchto kvalitatívnych požiadaviek právnej normy a to jej dostupnosť. Na jej podklade v nasledujúcich častiach testujeme rôzne druhy protipandemických opatrení a analyzujeme, či spĺňajú jeden z týchto najzásadnejších komponentov testu legality.

V úvodnej kapitole preto vymedzujeme vedúce idey, ktorými je potrebné sa riadiť pri posudzovaní otázky, či je konkrétna právna norma poznateľná. Následne analyzujeme základné typy noriem, ktorými boli jednotlivé protipandemické opatrenia zavádzané a postupne budeme aplikovať všeobecné štandardy poznateľnosti právnej normy na jednotlivé typy opatrení. V závere svojho príspevku načrtujeme aj návrhy na zlepšenie, ktoré by mohli napomôcť lepšej poznateľnosti protipandemických opatrení.

## KEDY JE NORMA POZNATEĽNÁ?

Štandardne citovaným základom kritéria dostupnosti právnej normy je rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „**ESLP**“) vo veci *The Sunday Times v. Spojené kráľovstvo*. Súd v tomto rozhodnutí konštatoval, že právna norma je dostupná vtedy, ak má osoba vzhľadom na okolnosti prípadu primeranú vedomosť o právnych predpisoch aplikovateľných na jeho situáciu.<sup>100</sup>

Súd pritom vychádza z premisy, že ak „subjekt nevie, čo právo hovorí, tak od neho nemožno [spravodlivo] očakávať, že sa ním bude riadiť.“<sup>101</sup> K rovnakému záveru dospel napríklad aj ÚS SR, ktorý princíp dostupnosti právnych noriem občanom podradil všeobecne k princípu právnej istoty.<sup>102</sup>

Úplne jednoducho, ak nie je právna norma primerane dostupná, nie je pre svojho adresáta ani poznateľná. A je v rozpore s princípom právnej istoty požadovať od adresáta právnej normy určitý typ správania, ak nemá možnosť

<sup>99</sup> K tomu podrobne napríklad GERARDS J.: *General Principles of the European Convention on Human Rights*, Utrecht, Cambridge University Press, 2019, s. 198-214

<sup>100</sup> Rozhodnutie ESLP vo veci *The Sunday Times v. Spojené kráľovstvo*, sťažnosť č. 6538/74, para. 49

<sup>101</sup> KOSAŘ D., KMEC J., BOBEK M., KRATOCHVÍL J.: *Evropská úmluva o lidských právech*, Praha, C. H. Beck, 2012, s. s. 108

<sup>102</sup> Nález ÚS SR sp. zn. PL. ÚS 25/2020, para. 84

zistiť, aké správanie sa od neho očakáva. Na druhej strane, ak je právna úprava pre adresáta dostupná, vzťahuje sa naňho aj maxima „neznalosť zákona neospravedlňuje.“<sup>103</sup>

Rovnakými úvahami bol vedený aj Súdny dvor Európskej únie keď konštatoval, že právna norma ktorá nebola zverejnená príslušným spôsobom, čo spôsobilo, že sa s ňou jej adresáti nemohli riadne oboznámiť, nemôže byť právne záväzná.<sup>104</sup>

Ak teda platí, že bez riadneho zverejnenia nemožno právnu normu považovať za dostupnú, zostáva otázkou, čo možno považovať za riadne zverejnenie právneho predpisu.<sup>105</sup> V prípade kontinentálneho písaného práva ESELP považuje požiadavku riadnej publikácie za splnenú v predovšetkým v prípade, ak bol predpis uverejnený v oficiálnej zbierke na to určenej.<sup>106</sup> V prípade SR môžeme hovoriť predovšetkým o zbierke zákonov.

Zároveň je ale potrebné vziať v úvahu aj postavenie, vzdelanie a odbornosť adresáta právnej normy. Ako totiž upozorňuje napríklad Schabas, očakávania čo do znalosti právnych predpisov sú vyššie vo vzťahu k osobám, ktoré vykonávajú odbornú činnosť, pretože sú zvyknutí ju vykonávať s vyššou mierou obozretnosti, prihliadajúc na pravidlá stanovené právnymi normami.<sup>107</sup>

Aj preto ESELP nekonštatoval porušenie požiadavky riadnej dostupnosti právnych predpisov v prípade, ak oficiálna zbierka obsahovala iba odkaz na relevantný predpis, resp. uvádzala len informáciu, ako je možné oboznámiť sa s jeho obsahom. Adresátom normy boli totiž podnikatelia s úmyslom podnikáť v oblasti zahraničného vysielania. Takýmto „špecialistom“ musela poskytovať aj informácia o spôsobe, ako sa k právnemu predpisu dopracovať. V obdobných prípadoch je legitímne očakávať, že špeciálny subjekt bude sám motivovaný sa oboznámiť s obsahom právnej regulácie, prípadne si za týmto účelom zaobstará odbornú asistenciu.<sup>108</sup>

<sup>103</sup> Rozhodnutie ESELP vo veci Polednová v. Česká republika, sťažnosť č. 2615/10

<sup>104</sup> Rozhodnutie SDEÚ vo veci C-345/06, Gottfried Heinrich, para. 41-63

<sup>105</sup> *A contrario* riadne zverejnený právny predpis sa pre adresáta stáva dostupným; podobne aj rozhodnutie ESELP vo veci VgT Verein Gegen Tierfabriken v. Švajčiarsko, sťažnosť č. 24699/94, para. 54

<sup>106</sup> Rozhodnutia ESELP vo veci Rotaru v. Rumunsko, sťažnosť s. 38341/95, para. 54, alebo Oliveira v. Holandsko, sťažnosť č. 33129/96, para. 51

<sup>107</sup> SCHABAS W. A.: *The European Convention on Human Rights – A Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2015, s. 341

<sup>108</sup> Rozhodnutia ESELP vo veci Groppera Radio AG a ostatní v. Švajčiarsko, sťažnosť č. 10890/84, najmä para. 68; prípadne Lindon, Otchakovsky-Laurens, a July v. Francúzsko, sťažnosti č. 21279/02 a 36448/02, para. 42

Možnosť obrátiť sa na advokáta, alebo iného odborníka v oblasti práva je poľahčujúcou okolnosťou aj v prípade komplikovanej právnej úpravy. „ESLP totiž akceptuje, že v určitých právnych oblastiach môže byť právna úprava dotknutému subjektu dostupná vo svojej celistvosti až po konzultácii s advokátom.“<sup>109</sup>

Znalosť v odbore bola rozhodujúca dokonca aj v prípade, ak správanie adresáta záviselo od ustálenej judikatúry najvyšších súdov. Aj tomto prípade ESLP konštatoval, že podnikateľ v danom odbore si musel byť prinajmenšom vedomí existencie takejto judikatúry, prípade mohol o pomoc požiadať advokáta.<sup>110</sup>

Niekedy však nebude dostatočné ani to, ak je zákonné oprávnenie definované v riadne uverejnenom zákone. Ak sú totiž podmienky výkonu tohto práva obsiahnuté len v internom predpise, bez poznania ktorého je uplatnenie práva len veľmi obtiažne, štát musí byť schopný preukázať, ako oboznámil adresátov normy s takýmto interným predpisom. V prípade, ak štát nie je schopný takéto oboznámenie preukázať, právnu úpravu nemožno považovať za primerane dostupnú.<sup>111</sup> Na druhej strane, ak sú podrobnosti aplikácie pravidiel zakotveného zákonom obsiahnuté v judikatúre, publikovanej vo vnútroštátnych zbierkach judikatúry, tak ESLP považuje kritérium dostupnosti za splnené.<sup>112</sup>

V špecifických prípadoch je ESLP pomerne benevolentný pri posudzovaní dostupnosti právnych noriem zaručujúcich základné práva a slobody. V týchto prípadoch súd opakovane konštatoval, že za poznateľné je potrebné považovať aj normy garantujúce základné práva a slobody, pretože tie sú všeobecne známe. Jedným dychom však treba dodať, že sa jednalo v drvivej väčšine o prípady keď sa zamestnanci administratívneho aparátu nedemokratických režimov snažili vyhnúť trestnej zodpovednosti poukázaním na plnenie služobných

---

109 KOSAŘ D., KMEC J., BOBEK M., KRATOCHVÍL J.: *Evropská úmluva o lidských právech*, cit. d., s. 108; na druhej strane je ale potrebné uviesť, že aj v tomto prípade sa jednalo o podnikateľa v oblasti zahraničného vysielania. Domnievame sa, že v prípade ak by bol adresátom právnej normy bežný občan v každodennej situácii, ESLP by tak zhovievavý k Švajčiarskej právnej úprave nebol.

110 Rozhodnutie ESLP vo veci Chauvy a ostatní v. Francúzsko, sťažnosť č. 64915/01, para. 46-48

111 Rozhodnutie ESLP vo veci Lebois v. Bulharsko, sťažnosť č. 67482/14, para. 66-67

112 Rozhodnutie ESLP vo veci Landvreugd v. Holandsko, sťažnosť č. 37331/97, para. 58

rozkazov.<sup>113</sup> Je preto ťažko predstaviteľné, že by podobná fikcia všeobecného poznania mohla byť bez ďalšieho aplikovaná aj na posúdenie dostupnosti protipandemických opatrení.

Po základnom vymedzení kritérií dostupnosti právnej normy je potrebné ich aplikovať na jednotlivé protipandemické opatrenia. V nasledujúcej kapitole preto predstavujeme tri skupiny právnych noriem, využívaných na boj s pandémiou, ktorými zároveň dochádzalo k zásahu do základných práv a slobôd. Na podklade kritérií vymedzených v tejto kapitole analyzujeme možné nedostatky čo do ich dostupnosti.

## O BOJOVNÍKOCH S PANDÉMIOU

Asi nikoho neprekvapíme ak skonštatujeme, že ťažiskovú úlohu pri vydávaní protipandemických opatrení zohrala a naďalej zohráva výkonná zložka moci. Vzhľadom na potrebu rýchlo a pružne prispôbovať protipandemické opatrenia je takýto krok logický. Zároveň ani nevybočuje zo zahraničných trendov posudzovaných napríklad Organizáciou Spojených národov. Podľa ich štúdie bolo k septembru 2020 prijatých zákonodarnou zložkou moci v posudzovaných štátoch len približne 13% opatrení. Zvyšok bol prijímaný na úrovni výkonnej moci, resp. administratívneho aparátu štátu.<sup>114</sup>

Od pôvodu právnej normy však závisí aj spôsob jej zverejnenia a sprostredkovania adresátom. Podľa tohto kritéria sme rozdelili aj nami analyzované opatrenia do troch skupín a to na normy zverejnené v Zbierke zákonov, právne akty vydávané Úradom verejného zdravotníctva Slovenskej republiky (ďalej len „ÚVZ“) a regionálnymi úradmi verejného zdravotníctva (ďalej len „RÚVZ“) a normy, publikované ako interné normy, resp. resp. nevyhlásené v oficiálnom nástroji.

---

<sup>113</sup> Vo vzťahu k strelbe na neozbrojených emigrantov pri snahe o prekročenie hranice napríklad rozhodnutie ESEP vo veci K.-H.W. v. Nemecko, sťažnosť č. 37201/97, para. 68-75; prípadne vo vzťahu k spolupráci na odsúdení a poprave vo vykonávaných monster procesoch rozhodnutie ESEP vo veci Polednová v. Česká republika, sťažnosť č. 2615/10

<sup>114</sup> RICHARDSON E., DEVINE C.: Emergencies End Eventually: How to Better Analyze Human Rights Restrictions Sparked by the COVID-19 Pandemic Under the International Covenant on Civil and Political Rights, In: *Michigan Journal of International Law*, 2021, č. 1, s.115

K takýmto právnym normám môžeme zaradiť napríklad vyhlásenie núdzového stavu, jeho predĺžovanie, prípadne obmedzenia základných práv a slobôd, ku ktorým môže vláda počas vyhláseného núdzového stavu pristúpiť. Okrem toho možno do tejto skupiny zaradiť aj novelizácie rôznych zákonov, ktoré boli doplnené o „covidové“ ustanovenia. Nepochybne najvýraznejším z takto novelizovaných zákonov bol zákon o ochrane verejného zdravia.<sup>115</sup>

V prípade, ak je právna norma publikovaná prostredníctvom oficiálneho, štátom určeného nástroja, nevyvoláva takáto situácia pri posudzovaní jej dostupnosti zásadnejšie otázky. V takýchto prípadoch totiž aj ESEP považuje podmienku riadnej dostupnosti právnej normy pre jej adresátov za splnenú.

Protipandemické opatrenia zverejnené v Zbierke zákonov preto možno považovať na účely testu legality za dostupné. To ale samozrejme neznamená, že nevyvolávajú odôvodnené pochybnosti o splnení ďalších kritérií posudzovaných v rámci testu legality, ako napríklad zakotvenie dostatočných garancií proti svojvôli orgánu verejnej moci.

### *Výhlášky ÚVZ a RÚVZ (a Covid automat)*

Druhú, veľmi početnú skupinu opatrení prijatých v boji s ochorením COVID-19, tvoria opatrenia a výhlášky ÚVZ a RÚVZ. V priebehu roka 2020 však došlo k zásadnej zmene charakteru nimi vydávaných právnych predpisov. Spolu s touto zmenou bol upravený aj spôsob, akým sú normy týchto subjektov zverejňované, preto sa oboma alternatívami zaoberáme osobitne.

Pred novelizáciou zákona o ochrane verejného zdravia, ktorou bolo do textu zákona doplnené ustanovenie §59b sa opatrenia ÚVZ a RÚVZ zverejňovali predovšetkým na ich webových sídlach. Takýto postup však nebol zákonom nijako upravený. Dôvodom môže byť aj fakt, že zákon o ochrane verejného zdravia nepočítal so všeobecnou záväznosťou opatrení ÚVZ a RÚVZ. O miere nejasnosti, ktorá okolo opatrení týchto orgánov v začiatkoch pandémie panovala svedčí aj fakt, že o ich definitívnej povahe nakoniec rozhodol až Ústavný súd.<sup>116</sup>

<sup>115</sup> Zákon č. 286/2020 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony

<sup>116</sup> K tomu napríklad Uznesenie ÚS SR sp. zn. I. ÚS 438/2020

Vzhľadom na zásadné rozdiely medzi „pred a po novelovými“ normami ÚVZ a RÚVZ nie je možné posudzovať ich dostupnosť naraz. Vhodnejšie a prehľadnejšie sa preto javí vykonať ich analýzu jednotlivo. Ako prvé skúsime „prednovelové“ normy a následne, logicky, „ponovelové“.

### *Dostupnosť opatrení ÚVZ a RÚVZ pred novelou*

Okrem iného zaviedlo ustanovenie §59b zákona o ochrane verejného zdravia aj zmenu názvu aktov ÚVZ, ktoré boli dovtedy nazývané opatrenia (v súčasnosti už vyhlášky). Ako sme už spomínali, o ich všeobecnej záväznosti existovali odôvodnené pochybnosti, ktoré vyriešil konečným spôsobom Ústavný súd, keď ich označil za hybridné správne akty.

Keďže aplikačné problémy spojené s takýmito opatreniami boli vyriešené až interpretačne, absencia právnej úpravy ich prípravy a „legislatívneho procesu“ asi nikoho nebude šokovať. Je pravdepodobné, že aj preto sa ÚVZ rozhodol k ich zverejneniu využiť najmasovejší komunikačný nástroj, ktorý mal k dispozícii – svoju webovú stránku, na ktorej boli jednotlivé opatrenia úradu zverejňované.

Každú dobre mienenú snahu je potrebné oceniť. Každý nezávislý pozorovateľ by však podľa nášho názoru uznal, že webové sídlo ÚVZ nepatrilo medzi tie, ktoré by obyvatelia SR pravidelne navštevovali. Okrem toho, z právneho hľadiska, nám nie je známa taká povinnosť stanovená právnym poriadkom SR, podľa ktorej by sa museli obyvatelia pravidelne oboznamovať s obsahom webového sídla ÚVZ, resp. RÚVZ.

Úplne rovnako tiež musíme konštatovať, že sekcia „Aktuality“ na webovom sídle ÚVZ doposiaľ nebola zákonom ustanovená ako oficiálny publikačný nástroj všeobecne záväzných právnych predpisov SR.

Obe tieto skutočnosti sú podľa nášho názoru veľmi významné pri posudzovaní dostupnosti opatrení ÚVZ a RÚVZ. Navyše boli jednotlivé opatrenia vydávané, rušené a menené s veľkou frekvenciou, čo malo vzhľadom na neprehľadnosť spôsobu ich zverejňovania reálny vplyv na dostupnosť a poznateľnosť obsahu opatrení.

Navyše takýto postup, ako bolo spomenuté neodrážal zákonom stanovený proces tvorby a zverejňovania všeobecne záväzných predpisov. Prihliadnuc na tieto skutočnosti spolu s faktom, že tieto opatrenia boli fakticky dostupné len prostredníctvom siete internet, nás vedie k záveru, že takto zverejňované opatrenia ÚVZ a RÚVZ nespĺňali požiadavku primeranej dostupnosti.

## *Dostupnosť vyhlášok ÚVZ a RÚVZ po novele*

Po novelizácii zákona o ochrane verejného zdravia došlo k zásadnej zmene spôsobu zverejňovania predpisov ÚVZ a RÚVZ, ktorým zákon zároveň explicitne priznal všeobecne záväzný charakter. S účinnosťou od 15.10.2020 sa tak vyhlášky zverejňujú vo Vestníku vlády.

Spomínané ustanovenie §59b zákona o ochrane verejného zdravia ustanovilo, že zákon o Zbierke zákonov<sup>117</sup> sa nevzťahuje na všeobecne záväzné právne predpisy vydané ÚVZ a RÚVZ. Okrem toho tiež veľmi stručne upravuje nadobúdanie účinnosti vyhlášok a ďalšie spôsoby ich zverejnenia a to „iným vhodným spôsobom“ najmä na úradných tabuliach obcí a iných verejne prístupných miestach. Navyše musia byť vyhlášky ÚVZ dostupné na všetkých RÚVZ a vyhlášky RÚVZ na tomto úrade.

Ako uvádza Kukliš, vyhlasovanie vyhlášok RÚVZ vo Vestníku vlády by „azda mohlo byť pochopiteľné vzhľadom na istú analógiu s vyhláškami miestnych orgánov štátnej správy. Výhrady možno mať k tvorbe právnych predpisov Úradom verejného zdravotníctva. Tieto predpisy výrazným spôsobom stváňujú právne pomery fyzických osôb i právnických osôb. V drvivej väčšine zasahujú do sféry základných práv a slobôd. Zároveň územná pôsobnosť týchto predpisov je spravidla celoštátna.“<sup>118</sup>

Pochybnosti o ústavnosti publikácie vyhlášok ÚVZ vo Vestníku vlády boli pritom natolko významné, že Generálny prokurátor Slovenskej republiky inicioval konanie o posúdení ústavnosti takto nastaveného systému publikácie vyhlášok. Ako totiž uvádza vo svojom návrhu Generálny prokurátor, Vestník vlády obsahoval až do prijatia spomínanej novely prevažne vyhlášky miestnych orgánov verejnej správy veľmi špecifického charakteru, ktoré sa napriek svojej všeobecnej záväznosti týkali len veľmi limitovaného okruhu subjektov.<sup>119</sup>

Vzhľadom na neprehľadnosť Vestníka vlády a nízke povedomie o jeho existencii v širšej spoločnosti vyjadril Generálny prokurátor vo svojom návrhu vážne pochybnosti o dostupnosti vyhlášok ÚVZ, ktoré sú v ňom zverejnené.

<sup>117</sup> Zákon č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky

<sup>118</sup> KUKLIŠ P.: Vyhlášky úradov verejného zdravotníctva ako právny predpis, In: *Právny obzor*, 2021, č. 2, s. 146-147

<sup>119</sup> Návrh GP SR na začatie konanie o súlade právnych predpisov zo dňa 18.03.2021, vedené pod sp. zn. PL. ÚS 8/2021

S publikovaním právnych predpisov vo Vestníku vlády sa totiž viaže viacero zásadných problémov.

Prvým, pomerne významným je fakt, že na rozdiel od právnych predpisov zverejnených vo Zbierke zákonov, nie je vo vzťahu k predpisom publikovaným vo vestníku explicitne zakotvená fikcia znalosti tam uverejnených právnych predpisov. Na vyhlášky ÚVZ a RÚVZ pritom nie je možné takúto fikciu uplatniť ani analogicky, poukázaním na ustanovenie §15 zákona o Zbierke zákonov, keďže na ich vyhlasovanie sa zákon o Zbierke zákonov nepoužije.<sup>120</sup>

Okrem „zlej“ prehľadnosti Vestníka vlády má podstatný vplyv na dostupnosť tam zverejnených vyhlášok aj skutočnosť, že Vestník je bezodplatne prístupný len na webovom sídle Ministerstva vnútra Slovenskej republiky.<sup>121</sup> Podľa údajov eurostatu aktuálnych ku dňu 25.05.2021 pritom ešte 14% domácností na Slovensku nemá vôbec prístup k internetu.<sup>122</sup> Okrem toho, 20% obyvateľov SR nevyužíva internet každodenne, čo môže pri vysokej frekvencii zmien v protipandemických opatreniach predstavovať problém.<sup>123</sup> Problém s dostupnosťou k relevantným protipandemickým predpisom sa tak dotkne predovšetkým najvytlúčenějších komúní, čo môže v konečnom dôsledku ešte viac prehľbiť ich vylúčenie.

Faktická a reálna možnosť prístupu k právnym predpisom je pritom aj podľa judikatúry ÚS SR úplne základnou podmienkou na to, aby štát mohol od adresátov právnej normy požadovať ich znalosť. V obdobnom prípade preto pripísal veľký význam povinnosti obcí a ústavov na výkon väzby a trestu odňatia slobody sprístupňovať žiadateľom zbierku zákonov.<sup>124</sup>

Lepšej dostupnosti a vo všeobecnosti jasnosti a právnej istote vyhlášok ÚVZ a RÚVZ nepridáva ani to, že zásady vydávania Vestníka vlády neupravujú, čo sa považuje za rozhodné znenie normatívneho textu v prípade, ak nastane rozpor medzi znením zverejneným vo Vestníku vlády a tom dostupnom na ÚVZ, prípadne úradnej tabuľky okresného úradu. Rovnako tak sa vôbec nezaoberajú ani situáciou, čo v prípade, ak bude webová stránka Ministerstva vnútra dočasne nedostupná.

<sup>120</sup> Ustanovenie §59b, ods. 2 zákona o ochrane verejného zdravia

<sup>121</sup> Ustanovenie čl. 1, ods. 4 zásad vydávania Vestníka vlády, ktoré boli schválené uznesením Vlády č. 180/2021 zo dňa 07.04.2021

<sup>122</sup> Eurostat, prístup domácností k internetu, dostupné online na: [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=isoc\\_ci\\_in\\_h&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=isoc_ci_in_h&lang=en)

<sup>123</sup> Eurostat, frekvencia využívania internetu jednotlivcami, dostupné online na: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/isoc\\_ci\\_ifp\\_fu/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/isoc_ci_ifp_fu/default/table?lang=en)

<sup>124</sup> Nález ÚS SR sp. zn. III. ÚS 256/03

Na druhej strane je však potrebné priznať, že ESEP je pri hodnotení kritériá dostupnosti právnej normy k členským štátom pomerne benevolentný. Prikláňame sa preto, prihliadnuc aj na časté zverejňovanie jednotlivých povinností a obmedzení prostredníctvom COVID automatu, všetkých typov masmédií, zasielanie znenia vyhlášok okresným úradom, obciam a RÚVZ, k názoru, že vyhlášky ÚVZ a RÚVZ by pred ESEP vo otázke ich dostupnosti obstáli.

Na tomto mieste považujeme za dôležité spraviť len malú a krátku odbočku týkajúcu sa COVID automatu. Vzhľadom na časté odkazy k pravidlám stanoveným COVID automatom je potrebné jednoznačne uviesť, že COVID automat nie je právne záväzným dokumentom a predstavuje len metodickú pomôcku. V ňom stanovené povinnosti a obmedzenia sa stávajú záväznými až v momente, keď sú prevzaté do textu uznesenia vlády alebo vyhlášky (R) ÚVZ.<sup>125</sup> COVID automat, rovnako ako ostatné prostriedky zverejňovania vyhlášok spomínané v predchádzajúcom odseku, preto pôsobia len komplementárne a sanujú mnohé nedostatky, ktoré spôsobuje zverejňovanie vyhlášok ÚVZ a RÚVZ vo Vestníku vlády.

Rovnako tak ale platí, že Dohovor o ľudských práv a základných slobôd stanovuje len minimálny štandard ochrany základných práv a slobôd, čo nebráni tomu, aby jednotlivé členské štáty vo svojom vnútroštátnom poriadku zaručili vyšší štandard ich ochrany. A skutočne, častá judikatúra ÚS SR môže pôsobiť tak, že jediným oficiálnym publikačným nástrojom, v ktorom je možné publikovať všeobecne záväzné predpisy s pôsobnosťou pre celé územie SR má byť Zbierka zákonov.<sup>126</sup>

Pomerne nečakane preto pôsobí nám doposiaľ jediné známe rozhodnutie ÚS SR, ktoré sa problematikou zverejňovania vyhlášok ÚVZ a RÚVZ vo Vestníku vlády zaoberá. Súd konštatuje, „že ústava nepredpisuje ani jednotný systém vyhlasovania všeobecne právnych predpisov, ustanovuje len potrebu úpravy spôsobu takého vyhlasovania zákonom. V rámci týchto záverov je

---

125 Napríklad počas „2. vlny“ ochorenia COVID-19 stanovoval COVID automat výnimku pre osobné návštevy obvinených a odsúdených v ÚVV a ÚVOTS. Táto výnimka však nebola pretavená do textu uznesení vlády o vyhlásení a predĺžení núdzového stavu a naň nadväzujúcich obmedzení ani textu vyhlášok RÚVZ. Aj napriek tomu, že takáto výnimka bola v COVID automate stanovená, návštevy odsúdených a obvinených sa mohli realizovať len prostredníctvom video hovorov.

126 Spomenúť možno napríklad uznesenie ÚS SR z predbežného prerokovania návrhu sp. zn. II. ÚS 30/97, alebo uznesenie ÚS SR z predbežného prerokovania návrhu sp. zn. PL. ÚS 24/2019, para. 35

potrebné nazerať aj na splnomocňovaciu (delegačnú) úpravu podľa § 59b zákona o ochrane zdravia [...] Na vyhlášky úradu verejného zdravotníctva teda treba nateraz nazerať ako na všeobecne záväzné právne predpisy v zmysle čl. 123 ústavy vydávané na základe špeciálneho delegačného ustanovenia zákona o ochrane zdravia [...].“<sup>127</sup>

Otázkou samozrejme zostáva, či bolo vhodné, aby sa senát ÚS SR zaoberal otázkou ústavnosti publikovania vyhlášok ÚVZ a RÚVZ v stave, keď posúdenie tejto otázky na základe návrhu GP SR prijalo plénum ÚS SR na ďalšie konanie. A v prípade, ak bolo vyriešenie tejto otázky naliehavé a nevyhnutné, je tiež rovnako na diskusiu, či je uznesenie z predbežného prerokovania návrhu, ktorým ÚS SR odmieta sťažnosť podávateľa, vhodným fórom na prezentáciu takýchto záverov. Bohužiaľ vyriešenie týchto otázok spadá mimo rozsahové možnosti nášho článku.

Aj keď s konečnou platnosťou otázku dostupnosti právnych noriem (R) ÚVZ publikovaných vo Vestníku vlády posúdi až plénum ÚS SR v konaní o súlade právnych predpisov, na základe predostretých argumentov, dostupných informácií a judikatúry ÚS sa prikláňame k názoru, že tieto vyhlášky „s odretými ušami“ test dostupnosti spĺňajú.<sup>128</sup>

Je však zrejmé, že existuje pomerne veľký priestor pre zlepšenie.

## *Rôzne*

Počas boja s ochorením COVID-19 sa vyskytlo aj niekoľko zmierlivo povedané „netradičných“ riešení takých situácií, ktoré si vyžadovali rýchlu intervenciu. Za zmienku stojí napríklad ukladanie individuálnej povinnosti

---

<sup>127</sup> Uznesenie ÚS SR z predbežného prerokovania návrhu sp. zn. I. ÚS 211/2021, para. 10.5, 10.6 a 11

<sup>128</sup> V čase recenzného konania k nášmu príspevku ÚS SR vyhlásil svoje rozhodnutie v tejto veci kde konštatoval, že Ústava nevyžaduje, aby boli všeobecne záväzné predpisy publikované len v Zbierke zákonov. Zároveň súd konštatoval, že publikácia vyhlášok ÚVZ a RÚVZ vo Vestníku vlády napĺňa podmienku riadnej dostupnosti právneho predpisu tak, ako to vyžaduje čl. 1, ods. 1 Ústavy (princíp právnej istoty). Vzhľadom na to, že k celé rozhodnutie ÚS SR ešte nebola v tomto čase k dispozícii, vychádzali sme z informácií, ktoré dňa 01.12.2021 poskytol k rozhodnutie ÚS SR sp. zn. PL. ÚS 8/2021 predseda ÚS SR na tlačovom brífingu. Zároveň na tomto mieste ďakujeme zostavovateľom zborníka za možnosť dodatočne doplniť do nášho príspevku aj tieto najaktuálnejšie informácie.

vykonať karanténu zápisnicou namiesto vydávania riadneho rozhodnutia „z dôvodu rýchleho a efektívneho zvládnutia epidemiologickej situácie.“<sup>129</sup>

Pre rôznorodosť orgánov, ktoré takéto opatrenia vydávali nie je možné vykonať ich spoločnú analýzu tak, ako sme sa o to pokúsili v predchádzajúcich dvoch statiach. Napriek tomu sme identifikovali aspoň dve také povinnosti, resp. obmedzenia, ktoré nie je možné zaradiť ani do jednej z predchádzajúcich dvoch skupín, mali/majú pritom zásadný dopad na spoločnosť a vyvolávajú prinajmenšom dôvodné pochybnosti o svojej dostupnosti.

Prvým z týchto opatrení bolo zatvorenie hraníc Slovenskej republiky a zákaz vstupu na jej územie pre všetkých príslušníkov tretích krajín. Druhým z takýchto opatrení je usmernenie Ministerstva zdravotníctva k testovaniu pacientov na prítomnosť ochorenia COVID-19 pri výkone zdravotnej starostlivosti.<sup>130</sup>

Opatrenie, ktorým (pravdepodobne) krízový štáb uzatvoril v „1. vlné“ hranice, nebolo vo svojom plnom znení nikdy zverejnené a aj príslušné orgány pri žiadostiach Verejnej ochranky práv, ale aj novinárov odkazovali len na tlačové správy, ktoré oznamovali prijatie tohto opatrenia.<sup>131</sup>

Na rozdiel od krízové štábu Ministerstvo zdravotníctva plné znenie svojho Usmernenia zverejnilo, avšak len na svojom webovom sídle v sekcii „Metodické usmernenia“ ktorá je aj pri použití tých najbenevolentnejších kritérií prinajmenšom neprehľadná a osoba, ktorá nemá vedomosť, kde predmetné usmernenie hľadať strávi na stránkach ministerstva pomerne dlhý čas. Toto Usmernenie pritom ustanovuje, v ktorých prípadoch je potrebné sa pred návštevou lekára preukázať negatívnym výsledkom testu na ochorenie COVID-19.

---

<sup>129</sup> Usmernenie hlavného hygienika Slovenskej republiky v súvislosti s ochorením COVID-19 spôsobeným koronavírusom SARS-CoV-2 č. OE/791/89586/2020 zo dňa 20.04.2020, bod. 6.1

<sup>130</sup> Usmernenie Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky k testovaniu pacientov, zamestnancov a osôb zúčastňujúcich sa praktickej odbornej prípravy v ústavných zdravotníckych zariadeniach (nemocniciach), poliklinikách, zdravotných stredkách združujúcich zdravotnícke zariadenia ambulantnej zdravotnej starostlivosti a ambulanciách č. Z078867-2021 zo dňa 07.09.2021 (ďalej len „**Usmernenie**“)

<sup>131</sup> Tlačová správa Kancelárie verejného ochrancu práv zo dňa 06.05.2020, dostupné online na: <https://www.vop.gov.sk/o-obmedzen-prechodu-hran-c-aj-o-povinnej-t-tnej-karant-ne-budem-osobne-diskutova-s-ministrom-vn-tra>, prípadne GEHEROVÁ R.: Nariadenia, ktorým polícia uzavrela hranice zrejme neexistuje, povinná štátna karanténa môže byť protiústavná, dostupné online na: <https://dennikn.sk/1882207/nariadenie-ktorym-policia-uzavrela-hranice-zrejme-neexistuje-povinna-statna-karantena-moze-byt-protiustavna/>

Pre obe opatrenia je pritom charakteristické, že ide o neštandardné riešenie situácie, pričom príslušné „normy“ nie sú publikované nikde, alebo nie sú publikované v oficiálnom publikačnom nástroji. Nie sú určené ani špecifickej skupine obyvateľstva od ktorej by bolo teoreticky možné očakávať vyššie nároky na poznanie právnych noriem, ktoré sa ich týkajú.

Takéto protipandemické opatrenia preto podľa nášho názoru nespĺňajú jednu zo základných kvalitatívnych požiadaviek kladených na právnu normu a to jej dostupnosť. To zároveň vylučuje aj možnosť, aby mohli byť považované za všeobecne záväzné.

## **ZÁVER. A ČO TERAZ?**

V materiálnom právnom štáte vyplývajú z princípu právnej istoty aj viaceré podmienky kladené na kvalitu právnej normy. Jej formálne označenie bez naplnenia ostatných kvalitatívnych znakov nie je dostatočné na to, aby bola spôsobilá ukladať svojim adresátom povinnosti, či zavádzať obmedzenia.

Tieto kvalitatívne požiadavky vo svojej judikatúre rozvíja aj ESLP, ktorý k nim priradil predovšetkým jasnosť a predvídateľnosť, dostupnosť ako aj požiadavku zákazu svojvôle. Vzhľadom na cieľ príspevku bola predmetom nášho záujmu práve dostupnosť právnej normy. Bez toho, aby bola právna norma riadne dostupná nie je totiž pre svojich adresátov poznateľná a štát potom nemôže legitímne požadovať, aby boli ňou stanovené pravidlá dodržiavané.

Vo všeobecnosti pritom ESLP uznáva, že norma je riadne dostupná v prípade, ak bola zverejnená prostredníctvom oficiálneho publikačného nástroja členského štátu. V osobitných prípadoch, najmä ak je právna norma určená špecifickej skupine subjektov (napr. podnikatelia v konkrétnej oblasti) akceptuje ESLP aj to, ak je prístup k právnej norme zložitejší a dostupná nie je samotná norma ale len spôsob, ako sa s obsahom normy oboznámiť, prípadne je norma poznateľná len po porade s právnikom.

Na druhej strane však, za určitých okolností nebude dostatočné ani to, ak je zákonné oprávnenie definované v riadne uverejnenom zákone. Ak sú totiž podmienky výkonu tohto práva obsiahnuté len v internom predpise, bez poznania ktorého je uplatnenie práva len veľmi obtiažne, štát musí byť schopný preukázať, ako oboznámil adresátov normy s takýmto interným predpisom. V prípade, ak štát nie je schopný takéto oboznámenie preukázať, právnu úpravu nemožno považovať za primerane dostupnú. Vo všeobecnosti je však

prístup ESEP k posudzovaniu splnenia kritéria dostupnosti právnej normy skôr benevolentný.

Vo svetle týchto princípov sme pristúpili aj k analýze dostupnosti jednotlivých druhov protipandemických opatrení, ktoré sme na účely svojho príspevku rozčlenili do troch kategórií a to na opatrenia zverejňované v Zbierke zákonov, predpisy ÚVZ a RÚVZ a predpisy v kategórii „rôzne“.

Opatrenia zverejnené v Zbierke zákonov, kam možno zaradiť napríklad vyhlásenie núdzového stavu, či novelizácie rôznych zákonov, ktoré boli doplnené o rôzne covid ustanovenia z pohľadu svojej dostupnosti nepredstavovali osobitný problém. Oveľa zaujímavejšiu výzvu však už predstavovali predpisy ÚVZ a RÚVZ.

Tie, vzhľadom na významnú zmenu svojho charakteru a spôsobu zverejnenia bolo potrebné rozčleniť a podrobiť skúmaniu osobitne. Prišli sme k záveru, že primárnym publikačným nástrojom tých opatrení ÚVZ a RÚVZ, ktoré boli vydané pred prijatím ustanovenia §59b zákona o ochrane verejného zdravia, bola webová stránka ÚVZ, resp. toho ktorého RÚVZ.

Prihliadnuc na absenciu právnej povinnosti oboznamovať sa s obsahom webového sídla úradov verejného zdravotníctva spolu s faktom, že tieto opatrenia boli prístupné v zásade len cez internet a v spojní s neprehľadnosťou týchto webov sme nemohli konštatovať, že tieto normy boli dostupné a tým aj poznateľné.

Krokom vpred bola nepochybne zmena, na základe ktorej sa začali vyhlášky hygienikov zverejňovať vo Vestníku vlády. Aj takto nastavený systém však vyvolával legitímne otázky o ich dostupnosti. Po zvážení všetkých okolností sme však konštatovali, že takto zverejnené vyhlášky by mali byť považované za dostupné. Hlavnými dôvodmi bola predovšetkým recentná judikatúra ÚS SR, ako aj množstvo podporných, resp. komplementárnych nástrojov publikácie obsahu vyhlášok, ktoré môžu do istej miery kompenzovať mnohé nedostatky plynúce z publikácie všeobecne záväzných protipandemických opatrení vo Vestníku vlády.

Poslednou skupinou opatrení boli také, ktoré neboli publikované na oficiálnom, na to určenom mieste, boli prijaté zväčša na riešenie naliehavej situácie a nevydával ich ÚVZ alebo RÚVZ. Ako reprezentatívny príklad sme zvolili opatrenie, ktorým v 1. vlne došlo k zatvoreniu hraníc a usmernenie Ministerstva zdravotníctva k povinnosti preukazovať sa negatívnym testom pri návšteve lekára.

Pre obe opatrenia je pritom charakteristické, že ide o neštandardné riešenie situácie, pričom príslušné „normy“ nie sú publikované nikde, alebo nie sú publikované v oficiálnom publikačnom nástroji. Nie sú určené ani špecifickej skupine obyvateľstva od ktorej by bolo teoreticky možné očakávať vyššie nároky na poznanie právnych noriem, ktoré sa ich týkajú.

Takéto protipandemické opatrenia preto podľa nášho názoru nespĺňajú jednu zo základných kvalitatívnych požiadaviek kladených na právnu normu a to jej dostupnosť. To zároveň vylučuje aj možnosť, aby mohli byť považované za všeobecne záväzné.

Z týchto záverov potom vyplýva niekoľko relatívne jednoduchých odporúčaní, ktorými by sa „bojovníci s pandemiou“ mohli inšpirovať pri zlepšovaní dostupnosti protipandemických opatrení.

Po prvé, Slovenská republika má k dispozícii oficiálny publikačný nástroj, ktorý nevyvoláva pochybnosti o dostupnosti tam publikovaných právnych noriem. Je prístupný tak vo fyzickej ako aj elektronickej forme, je prehľadný a umožňuje užívateľsky relatívne prívetivé vyhľadávanie v zozname platných a účinných právnych predpisov. Je ním Zbierka zákonov.

Po druhé, nie je vôbec zrejmé, z akého dôvodu sa zákonodarca rozhodol publikovať vyhlášky ÚVZ a RÚVZ vo Vestníku vlády. Zároveň nám nie je známy žiaden dôvod, pre ktorý by tieto vyhlášky nemohli byť publikované v Zbierke zákonov. Došlo by tak k odstráneniu mnohých nejasností, ktoré vyvoláva publikácia vo Vestníku vlády a tieto nedostatky by nebolo potrebné kompenzovať inými, aj mimoprávnymi prostriedkami.

Za tretie, je potrebné aj pri riešení naliehavých situácií myslieť na fakt, že aj keď je ochrana (verejného) zdravia bezpochyby dôležitým a legitímnym cieľom, pre dosiahnutie ktorého je možné pristúpiť k obmedzovaniu základných práv a slobôd, k takémuto obmedzeniu musí dôjsť vždy ústavne konformným spôsobom. Je preto nevyhnutné upustiť od praxe, kedy sú protipandemické opatrenia publikované len v interných vestníkoch vydávajúceho orgánu, prípadne sú dohľadateľné len na neprehľadnom webovom sídle orgánu verejnej moci.

Pandémia COVID-19 predstavovala a naďalej predstavuje obrovskú výzvu nielen pre medicínu, ale nepochybne aj pre oblasť práva. O to viac že zastihla nielen Slovenskú republiku nepripravenú na problém takých masívnych rozmerov. Literárne povedané, je preto o to dôležitejšie pozviechať sa z utržených rán a do ďalšieho boja nastúpiť poučený z predchádzajúcich chýb. Zostáva nám už len veriť, že bojovníci s pandemiou si túto radu osvoja tiež.

# ÚSTAVNÉ MEDZE ZÁSAHOV DO PRÁVA NA VZDELANIE V ČASE PANDÉMIE OCHORENIA COVID-19

Mgr. Michal Cenkner, PhD.

Mgr. Zuzana Pavlíčková, LL.M.

## Abstrakt

Autori analyzujú vybrané rozhodnutia Ministra školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky v reakcii na pandémiu ochorenia COVID-19 v oblasti vzdelávania v kontexte ich dopadov na právo na vzdelanie. Predmetné rozhodnutia posudzujú z pohľadu ich súladu s ústavnými princípmi obmedzovania základných práv a slobôd, princípmi aplikovateľnými v čase núdzového stavu a ústavnoprávnym princípom rovnosti. Autori v záveroch poukazujú na potrebu posúdenia ústavnosti obmedzovania práva na prístup k vzdelaniu predmetnými rozhodnutiami v čase núdzového stavu formou prerušenia výučby na školách. Rozhodnutie o povolení výučby v malých skupinách pre žiakov zo sociálne vylúčeného prostredia autori vyhodnocujú ako vhodný právny prostriedok odstránenia nerovnosti prirodzenej povahy, existujúcej u dotknutej skupiny žiakov, a vymedzujú ho voči inštitútu dočasných vyrovnávacích opatrení. Vo vzťahu k rozhodnutiu o dištančnej forme výučby pre vybrané skupiny žiakov poukazujú autori na kolíziu práva na vzdelanie a práva na ochranu verejného zdravia a navrhujú, ako by malo byť predmetné rozhodnutie podrobené testu proporcionality s cieľom posúdiť jeho súladu s ústavnoprávnym princípom rovnosti.

Kľúčové slová: právo na vzdelanie, obmedzenie práva na vzdelanie, núdzový stav, princíp rovnosti, test proporcionality

## Abstract

Authors analyse the selected decisions of the Minister of Education, Science, Research and Sport of the Slovak Republic adopted in response to the COVID-19 pandemic in the area of education in terms of their impacts on the right to education. The contested decisions are analysed with respect to compatibility with constitutional principles for limiting fundamental rights and freedoms, principles applicable in the state of emergency and the principle of equality. In their conclusions, the authors underline the necessity to assess constitutionality of limiting the right to access to education in state of emergency by decisions to suspend presential education. The authors find the decision allowing education in small groups for children from socially disadvantaged background as an appropriate measure tackling existing inequality faced by the group concerned and define it towards the institute of positive measures. Pointing out collision between the right to education and the right to protection of public health, the authors propose a model test of proportionality to assess compatibility of decision on distant education for certain groups of students with the principle of equality.

Key words: right to education, limitations of the right to education, state of emergency, principle of equality, test of proportionality

## ÚVOD

Právo na vzdelanie patrí k hospodárskym, sociálnym a kultúrnym právam a je garantované širokým rámcom medzinárodných dohovorov o ochrane ľudských práv, ktorých zmluvnou stranou je aj Slovenská republika (ďalej ako „SR“). Garantovaním práva na vzdelanie sa vzdelávanie ako proces povýšilo na hodnotu ľudského práva, ktorého nositeľom sú všetci jednotlivci bez rozdielu.

Základným medzinárodným prameňom práva na vzdelanie je čl. 26 Všeobecnej deklarácie ľudských práv, v zmysle ktorého má každý právo na vzdelanie, ktoré má byť bezplatné a povinné aspoň na úrovni primárneho vzdelania. Vyššie stupne vzdelania majú byť prístupné všetkým na základe ich schopností. Všeobecná deklarácia ľudských práv v čl. 26 ods. 2 definuje účel a poslanie

vzdelávania, ktorým je plný rozvoj ľudskej osobnosti a posilnenie úcty k ľudským právam a základným slobodám.<sup>132</sup>

Na vnútroštátnej úrovni je právo na vzdelanie garantované v čl. 42 ústavného zákona č. 460/1992 Zb. Ústavy Slovenskej republiky (ďalej ako „Ústava“). Základné princípy a ciele výchovy a vzdelávania sú bližšie upravené v zákone č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „školský zákon“), ktorý predstavuje základný právny rámec na výkon práva na vzdelanie v SR. Právo na vzdelanie sa zaručuje všetkým bez diskriminácie, pričom zásada rovnakého zaobchádzania v oblasti výkonu práva na vzdelanie je zakotvená v čl. 12 ods. 2 Ústavy a § 3 ods. 1 zákona č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (antidiskriminačný zákon) (ďalej ako „ADZ“).

Pandémia ochorenia COVID-19 a opatrenia prijaté štátmi na zastavenie šírenia vírusu SARS-CoV-2 mala bezprostredne dopad na právo na vzdelanie. Do konca marca 2020 takmer všetky členské štáty Európskej únie, vrátane SR, zatvorili školy a školské zariadenia, čo viedlo k bezprecedentnému prechodu na dištančnú výučbu.<sup>133</sup> V nasledujúcich mesiacoch došlo postupne k obnoveniu prezenčnej výučby, opätovnému prechodu na dištančné vzdelávanie, umožneniu prezenčnej výučby pre vybrané skupiny detí a napokon zavedeniu pravidiel pre prechod na dištančné vzdelávanie pre konkrétne triedy resp. školy. Všetky opatrenia, s výnimkou plného obnovenia prezenčnej výučby, predstavovali z formálneho hľadiska zásahy do práva na vzdelanie. Najmä nečakaný prechod na dištančnú výučbu počas prvej vlny pandémie zastihol vzdelávací systém v SR nepripravený. Na strane pedago-

---

<sup>132</sup> Ďalšími medzinárodnými prameňmi, ktoré ako záväzky prevzala SR sú najmä: čl. 13 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach; čl. 28 a čl. 29 Dohovoru o právach dieťaťa; čl. 10 a čl. 14 ods. 2 písm. d) Dohovoru o odstránení všetkých foriem diskriminácie žien; čl. 5 písm. e) bod v) Dohovoru o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie; čl. 24 Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím; čl. 2 Dodatočného protokolu č. 1 k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd; čl. 9-10, čl. 17 ods. 1 a 2, čl. 15 ods. 1 Európskej sociálnej charty (revidovanej); čl. 14 Charty základných práv Európskej únie; Smernica Rady 2000/43/ES z 29. júna 2000, ktorou sa zavádza zásada rovnakého zaobchádzania s osobami bez ohľadu na rasový alebo etnický pôvod.

<sup>133</sup> *European Union Agency for Fundamental Rights: Bulletin 1 – Coronavirus pandemic in the EU – Fundamental rights implications.* [online]. [cit. 2021-11-10]. Luxembourg: Publication Office of the European Union, 2020. s. 18. Dostupné na: [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2020-coronavirus-pandemic-eu-bulletin\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-coronavirus-pandemic-eu-bulletin_en.pdf)

gických zamestnancov škôl možno ako identifikovať nedostatok digitálnej infraštruktúry a schopností využívať pri výučbe digitálne technológie. Deťom chýbala podpora a potrebná pomoc s dištančným vzdelávaním.<sup>134</sup> Zatvorenie škôl a prechod na dištančnú formu výučby významne prehlbili existujúce nerovnosti v prístupe k vzdelaniu, a to najmä vo vzťahu k žiakom patriacim k zraniteľným skupinám obyvateľstva. Prísne opatrenia a chýbajúca podpora (napr. zabezpečenie vhodnej informačnej a komunikačnej techniky, odbornej asistencie či iných špeciálnych vzdelávacích pomôcok), ako aj nerovnosti v úrovni digitálnych zručností žiakov predstavovali významné prekážky v oblasti prístupu k vzdelávaniu.<sup>135</sup>

## PRINCÍPY OBMEDZOVANIA PRÁVA NA VZDELANIE A ANALÝZA VYBRANÝCH ROZHODNUTÍ

Právo na vzdelanie sa vnútorne člení a zahŕňa právo na prístup k vzdelaniu, ako aj právo na poskytnutie určitej úrovne a kvality vzdelania.<sup>136</sup> Samotné právo na vzdelanie nie je absolútnym právom a zákonodarcia ho môže obmedziť, a to za podmienok stanovených v čl. 13 ods. 3 a 4 Ústavy. Právo na prístup k vzdelaniu má však absolútny charakter.<sup>137</sup> Ústavné princípy obmedzovania základných práv a slobôd, vrátane práva na vzdelanie, stanovujú, že zákonné obmedzenia základných práv a slobôd musia platiť rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky a musia dbať na podstatu a zmysel základných práv a slobôd, pričom ich možno použiť len na ustanovený cieľ.

Ústava v čl. 51 ods. 2 osobitne upravuje podmienky a rozsah obmedzovania základných práv a slobôd v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu, pričom túto otázku necháva na úpravu ústavným zákonom. Týmto ústavným zákonom je ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu

---

<sup>134</sup> *European Union Agency for Fundamental Rights: Fundamental Rights Report 2021* [online]. [cit. 2021-11-10]. Luxembourg: Publication Office of the European Union, 2021. s. 18. Dostupné na: [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2021-fundamental-rights-report-2021\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2021-fundamental-rights-report-2021_en.pdf)

<sup>135</sup> Slovenské národné stredisko pre ľudské práva: *Správa o dodržiavaní ľudských práv vrátane zásady rovnakého zaobchádzania v Slovenskej republike za rok 2020*. Bratislava: Slovenské národné stredisko pre ľudské práva, 2021, s. 63.

<sup>136</sup> ČIČ, M. a kol.: *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Žilina: Eurokódex, 2012, s. 306.

<sup>137</sup> Nález Ústavného súdu SR z 22. októbra 2014, sp. zn. PL. ÚS 11/2013.

(ďalej ako „ústavný zákon o bezpečnosti štátu“). Ústavný zákon o bezpečnosti štátu upravuje podmienky a rozsah obmedzenia základných práv a slobôd osobitne pre jednotlivé typy krízových situácií.<sup>138</sup>

V zmysle medzinárodných štandardov na ochranu ľudských práv majú byť ľudské práva základným rámcom opatrení štátov prijímaných v reakcii na pandémie ochorenia COVID-19 a následnej udržateľnej obnovy. V súlade s prístupom založenom na ľudských právach (z ang. Human Rights-Based Approach, pozn. autorov) majú byť centrom pozornosti jednotlivci a ich práva. Na základe tohto prístupu, majú opatrenia štátov prijímané na potlačanie pandémie ochorenia COVID-19 rešpektovať niekoľko základných princípov a to konkrétne: a) adresovať potreby a práva najzraniteľnejších skupín, b) nediskriminovať, c) vyvažovať jednotlivé práva pri prijímaní reštriktívnych opatrení, d) využívať núdzové opatrenia a aplikovať legislatívu pre prípady krízových situácií v súlade so štandardami a zárukami medzinárodného práva v oblasti ľudských práv a e) byť transparentné a zapájať dotknuté osoby do rozhodovacích procesov o otázkach, ktoré sa ich dotýkajú.<sup>139</sup>

Napriek usmerneniu Generálneho tajomníka OSN<sup>140</sup> aplikovať vyššie uvedený princíp v reakcii na pandémie COVID-19 adresovaného štátom už v apríli 2020, však na úrovni jednotlivých štátov, vrátane SR, prijímané opatrenia neboli v plnom súlade s prvkami prístupu založeného na ľudských právach a dokonca v niektorých prípadoch vzbudzujú dôvodné podozrenie o neoprávnených zásahoch do ľudských práv. V oblasti práva na vzdelanie autori identifikovali v podmienkach SR niekoľko sporných opatrení, ktoré je potrebné vyhodnotiť v kontexte oprávnenosti obmedzovania práva na vzdelanie v zmysle čl. 13 ods. 3 a 4 Ústavy a v čase núdzového stavu aj v zmysle čl. 51 ods. 2 Ústavy.

---

<sup>138</sup> Pozri čl. 2 ods. 3 (vojna), čl. 3 ods. 3 (vojnový stav), čl. 4 ods. 4 (výnimočný stav) a čl. 5 ods. 3 a 4 (núdzový stav) ústavného zákona o bezpečnosti štátu.

<sup>139</sup> *European Union Agency for Fundamental Rights: Fundamental Rights Report 2021* [online]. [cit. 2021-11-10]. Luxembourg: Publication Office of the European Union, 2021. s. 7. Dostupné na: [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2021-fundamental-rights-report-2021\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2021-fundamental-rights-report-2021_en.pdf)

<sup>140</sup> *COVID-19 and Human Rights – We are all in this together* [online]. [cit. 2021-11-10]. New York: UN Secretary General, 2020. Dostupné na: [https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/un\\_policy\\_brief\\_on\\_human\\_rights\\_and\\_covid\\_23\\_april\\_2020.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/un_policy_brief_on_human_rights_and_covid_23_april_2020.pdf)

## Otázka ústavnosti opatrení obmedzujúcich prístup k vzdelaniu prijatých s cieľom zamedziť šírenie ochorenia COVID-19 v čase trvania núdzového stavu

Núdzový stav bol v čase pretrvávajúcej mimoriadnej situácie spôsobenej pandémiou ochorenia COVID-19 vyhlásený doposiaľ trikrát. V prvej vlne pandémie vyhlásila vláda SR núdzový stav od dňa 16. marca 2020, pričom trval do 13. júna 2020.<sup>141</sup> V súvislosti so zhoršujúcou sa epidemickou situáciou vyhlásila vláda SR núdzový stav opätovne od 1. októbra 2020, pričom na základe rozhodnutí o jeho predĺžení trval až do 14. mája 2021.<sup>142</sup> V prebiehajúcej tretej vlne pandémie ochorenia COVID-19 vyhlásila vláda SR núdzový stav od 25. novembra 2020 na 90 dní.<sup>143</sup>

Explicitný výpočet základných práv a slobôd, ktoré možno v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas podľa závažnosti ohrozenia obmedziť v čase núdzového stavu je uvedený v čl. 5 ods. 3 a 4 ústavného zákona o bezpečnosti štátu. Právo na vzdelanie sa v tomto výpočte nenachádza, na rozdiel od čl. 2 ods. 3 písm. p) predmetného ústavného zákona, ktorý v čase vojny umožňuje obmedziť právo na vzdelanie obmedzením vyučovania. Čas vojny je jedinou krízovou situáciou, počas ktorej je teda v súlade s čl. 51 ods. 2 Ústavou a ústavným zákonom o bezpečnosti štátu možné obmedziť právo na vzdelanie.

Opatrenia prerušujúce vyučovanie na školách vydal v čase núdzového stavu Minister školstva, vedy, výskumu a športu SR (ďalej ako „Minister“) na základe nového splnomocňovacieho ustanovenia § 150 ods. 8 a 9 školského zákona, zavedeného zákonom č. 56/2020 Z. z., ktorým sa dopĺňa zákon č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. V zmysle predmetných ustanovení je Minister oprávnený v čase núdzového stavu rozhodnúť o mimoriadnom prerušení školského vyučovania na školách, ako i rozhodnúť o mimoriadnom prerušení prevádzky školských zariadení. Počas trvania

<sup>141</sup> Uznesenie vlády SR č. 114 zo dňa 15.03.2020, publikované v Zbierke zákonov č. 45/2020 a Uznesenie vlády SR č. 366 zo dňa 10.06.2020, publikované v Zbierke zákonov č. 147/2020.

<sup>142</sup> Uznesenie vlády SR č. 587 z 30.09.2020, publikované v Zbierke zákonov č. 268/2020 a Uznesenie vlády SR č. 260 zo dňa 14.05.2021, publikované v Zbierke zákonov č. 175/2021.

<sup>143</sup> V čase písania tohoto príspevku núdzový stav trval, pozn. autorov. Pozri: Uznesenie vlády SR č. 695 zo dňa 24. novembra 2020, publikované v Zbierke zákonov č. 428/2021.

núdzového stavu prijal na základe § 150 ods. 8 školského zákona Minister niekoľko opatrení<sup>144</sup>, pričom týmito rozhodnutiami o prerušení školského vyučovania *de facto* obmedzoval právo na prístup k vzdelaniu počas núdzového stavu. Prechod na dištančnú formu výučby v súlade s dopadmi vzniknutej situácie na právo na vzdelanie priblíženými autormi v úvode príspevku predstavuje zásah do výkonu práva na vzdelanie, osobitne obmedzenie práva na prístup k vzdelaniu.

Autori sa stotožňujú so závermi Slovenského národného strediska pre ľudské práva, ktoré spochybnilo ústavnosť ustanovenia § 150 ods. 8 školského zákona v rozsahu, v ktorom splnomocňuje Ministra rozhodnúť o obmedzení práva na vzdelanie mimoriadnym prerušením školského vyučovania, konkrétne jeho súladu s čl. 52 ods. 2 Ústavy a čl. 5 ods. 3 a 4 ústavného zákona o bezpečnosti štátu.<sup>145</sup> Ústavný súd SR (ďalej len „Ústavný súd“) k dnešnému dňu o súlade predmetného ustanovenia s Ústavou a súvisiacej ústavnosti rozhodnutí Ministra prijatých na jeho základe nerozhodol a autori nemajú vedomosť o tom, že by táto otázka bola Ústavnému súdu predložená niektorým z oprávnených subjektov. Vzhľadom na uvedené, napriek pochybnostiam o ústavnosti obmedzovania práva na vzdelanie v čase núdzového stavu a súladu § 150 ods. 8 Ústavy platí prezumpcia ústavnosti právnych predpisov, z ktorej autori vychádzajú aj v nasledujúcich častiach.

---

144 Rozhodnutie Ministra č. 2020/17294:1-A1810, Rozhodnutie Ministra č. 2020/17949:1-A1810, Rozhodnutie Ministra č. 2020/18259:1-A1810, Rozhodnutie Ministra č. 2020/18259:2-A1810, Rozhodnutie Ministra č. 2020/18259:3-A1810. Dostupné na: <https://www.minedu.sk/rozhodnutia-a-usmernenia-v-case-covid-19/>

145 Slovenské národné stredisko pre ľudské práva spochybnilo ústavnosť predmetného ustanovenia školského zákona a na jeho základe vydaných rozhodnutí Ministra z dôvodu, že ústavný zákon o bezpečnosti štátu v ustanoveniach upravujúcich podmienky a rozsah obmedzovania základných práv a slobôd počas núdzového stavu explicitne nemenuje právo na vzdelanie medzi právami, ktoré možno obmedziť, pričom odkazuje na aj na dôvodovú správu k zákonu o bezpečnosti štátu a rôzne rámce pre obmedzovanie základných práv a slobôd aplikovateľné v jednotlivých krízových situáciách. Pozri bližšie: Slovenské národné stredisko pre ľudské práva: *Správa o dodržiavaní ľudských práv vrátane zásady rovnakého zaobchádzania v Slovenskej republike za rok 2020*. Bratislava: Slovenské národné stredisko pre ľudské práva, 2021, s. 71-72.

## Osobitosti Rozhodnutia o povolení výučby v malých skupinách pre žiakov zo sociálne znevýhodneného prostredia a jeho „zámeny“ s dočasnými vyrovnávacími opatreniami

Minister vydal 23. októbra 2020 Rozhodnutie, ktorým o. i. mimoriadne prerušil školské vyučovanie s účinnosťou od 26. októbra 2020. Rozhodnutie adresoval žiakom piateho až deviateho ročníka základných škôl a žiakom stredných, jazykových a základných umeleckých škôl, ako aj pedagogickým zamestnancom pôsobiacim na týchto školách, resp. učiacich žiakov v uvedených ročníkoch.<sup>146</sup> Išlo o selektívne prerušenie vyučovania. Nedošlo k nemu napríklad vo vzťahu k výučbe žiakov v prvom až štvrtom ročníku základných škôl. Rovnako sa nedotklo detí v materských školách. Minister uložil riaditeľom škôl povinnosť zabezpečiť dištančné vzdelávanie pre žiakov a poslucháčov, ktorých prezenčné vyučovanie prerušil. Rozhodnutie odôvodnil všeobecne. Výsledkami celoplošného testovania a uplynutím platnosti zákazu vychádzania.

O 20 dní neskôr, t. j. v 17. deň účinnosti uvedeného Rozhodnutia vydal Minister nové rozhodnutie, ktorým vytvoril podklad pre relatívnu obnovu mimoriadne prerušeného školského vyučovania.<sup>147</sup> Rozhodnutie o obnovení prezenčného vyučovania sa vzťahovalo na stredné špeciálne školy, odborné učilištia a praktické školy. Vzťahovalo sa aj na **žiakov zo sociálne znevýhodneného prostredia**,<sup>148</sup> ktorí navštevovali základné a stredné školy. Títo žiaci sa mali vzdelávať prezenčne **v malých skupinách (piatich žiakov a jedného pedagogického zamestnanca)** za splnenia rozhodnutím stanovených podmienok. V prvom rade malo ísť o žiakov, ktorí nemali vytvorené podmienky na realizáciu dištančnej výučby. Škola musela byť prevádzkyschopná. Kompetenciu rozhodnúť o relatívnej obnove prezenčnej výučby „zveril do rúk“ zriaďovateľom dotknutých škôl. Rozhodnutie odôvodnil opäť

<sup>146</sup> Rozhodnutie Ministra č. 2020/17949:1-A1810, dostupné na: <https://www.minedu.sk/data/att/17912.pdf>

<sup>147</sup> Rozhodnutie Ministra č. 2020/18259:2-A1810, dostupné na: <https://www.minedu.sk/data/att/17908.pdf>

<sup>148</sup> Na účely zákona č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školského zákona) a o zmene a doplnení niektorých zákonov sa v zmysle ustanovenia § 2 písm. p) pod dietatom alebo žiakom zo sociálne znevýhodneného prostredia rozumie: „*dietá alebo žiak žijúci v prostredí, ktoré vzhľadom na sociálne, rodinné, ekonomické a kultúrne podmienky nedostatočne podnecuje rozvoj mentálnych, vôľových, emocionálnych vlastností dietata alebo žiaka, nepodporuje jeho socializáciu a neposkytuje mu dostatok primeraných podnetov pre rozvoj jeho osobnosti.*“

všeobecne. Výsledkami celoplošného testovania a uplynutím platnosti zákazu vychádzania.

Selektívny prístup Ministra vo vzťahu k rôznym skupinám žiakov je evidentným už na prvý pohľad. Významným nedostatkom jeho vykonávacích legislatívnych aktov je nedostatočná miera ich odôvodnenia, resp. absentujúca argumentačná presvedčivosť, ktorej absencia je vo všeobecnosti príčinou stavu právnej neistoty. Podľa nášho názoru je právomiera argumentačnej presvedčivosti pri odôvodňovaní všeobecne záväzného aktu v prípade rozhodovania o inom prístupe k rôznym skupinám žiakov osobitne potrebná, a to bez ohľadu na časovú tieseň, či iné bezprecedentné okolnosti súvisiace s vývojom pandemickej situácie.

Rozhodnutia ministrov, štatutárov ústredných orgánov štátnej správy, majú o. i. všeobecne záväzný charakter. Ich účinky sú vertikálne. Právnu ochranu ich adresátom garantujú právne predpisy najvyššej právnej sily. V našom prípade hovoríme najmä o akcesorickom článku 12 ods. 2 Ústavy, nadväzujúcom na ústavnoprávnu garanciu ochrany práva na vzdelanie, vyjadrenú v článku 42 ods. 1 Ústavy. Rovnako, ako iné ľudské práva, či základné slobody, aj všeobecne garantované právo na vzdelanie možno obmedziť zákonom.<sup>149</sup> Príkladom je ustanovenie § 150 ods. 8 školského zákona. Ak Vláda SR vyhlási núdzový stav, Minister môže rozhodnúť o mimoriadnom prerušení školského vyučovania v školách. Minister teda pokiaľ ide o prerušenie vzdelávania postupoval v súlade s Ústavou a školským zákonom.

V kontexte výkonu ľudských práv a základných slobôd neplatí princíp rovnosti absolútne. Je nepochybné, že k porušeniu tohto princípu došlo aj v nami posudzovanom prípade. Otázkou je, či išlo o ústavne konformné porušenie princípu rovnosti, t. j. ospravedlniteľné porušenie, alebo išlo o právny akt, ktorým Minister zasiahol do výkonu práva na vzdelania v ústavne neakceptovateľnej miere. Niektorí žiaci mali prístup k prezenčnému vyučovaniu, iným Minister nariadil dištančnú výučbu. V uvedených intenciách musíme pri vyhodnocovaní dôvodnosti takéhoto kroku brať do úvahy absolútne bezprecedentnú pandemicкую situáciu. Vzhľadom na prirodzenú nedostatočnú mieru pripravenosti všetkých, vrátane štátnych orgánov, považujeme za dôvodné, aby sa na problematiku obmedzovania práva na prezenčné vyučovanie nazeralo prostredníctvom doposiaľ nepoznaného, neopomínajúc náležitú mieru obozretnosti a majúci na zreteli, že pri každom obmedzení ľudských práv

---

<sup>149</sup> Článok 13 ods. 2 Ústavy.

a základných slobôd musí ten, kto je oprávnený tak urobiť, dbať na ich podstatu a zmysel.<sup>150</sup>

Rozhodnutie Ministra o vytvorení podkladu pre rozhodnutia zriaďovateľov o čiastočnej obnove prezenčnej výučby pre žiakov zo sociálne znevýhodneného prostredia hodnotíme pozitívne. Podľa nášho názoru ide o implementáciu princípu rovnosti prostredníctvom odstraňovania nerovnosti, majúcej pôvod v sociálnom znevýhodnení. Dovoľme si konštatovať, že v danom prípade išlo o obdobu právneho inštitútu dočasného vyrovnávacieho opatrenia (ďalej ako „DVO“), upraveného ADZ. Rozhodnutie Ministra a ustanovenie § 8a ADZ vnímame ako dva rôzne nástroje, ktoré sa zhodujú v účele, resp. celi. Tým je zabezpečenie rovnosti. Nesúhlasíme s odbornou prezentovaným názorom, že ide o výnimku z princípu rovnosti.<sup>151</sup> Práve naopak, DVO sú prostriedkom na odstraňovanie nerovnosti a dopĺňajú množinu právnych prostriedkov, sledujúcich implementáciu princípu rovnosti, ktorého integrálnou súčasťou je povinnosť dodržiavania zásady rovného zaobchádzania. Hovoríme tiež o koncepte materiálnej rovnosti. Interpretácia DVO cez dočasné zvýhodnenie zákonom vymedzených skupín osôb je podľa nášho názoru absolútnym nepochopením problematiky. DVO vnímame optikou dočasného odstraňovania, či znižovania miery preukázanej nerovnosti, a to prostredníctvom primeraných prostriedkov, ktoré sú nevyhnutné na dosiahnutie rovnosti. U DVO označuje zákonodarca cieľ explicitne ako zabezpečenie rovnosti v praxi<sup>152</sup>, čím vytvára podmienky pre dorovnávanie, nie zvýhodňovanie

Potreba rozlišovania medzi Rozhodnutím Ministra o vytvorení podmienok na obnovu prezenčnej výučby a právnym inštitútom DVO je evidentnou už zo samotného okruhu adresátov týchto právnych aktov. Adresátmi Rozhodnutia Ministra sú žiaci, žijúci v prostredí, ktoré vzhľadom na sociálne, rodinné, ekonomické a kultúrne podmienky nedostatočne podnecuje rozvoj ich mentálnych, vôľových, emocionálnych vlastností, resp. nepodporuje jeho socializáciu a neposkytuje mu dostatok primeraných podnetov pre rozvoj jeho osobnosti. Adresátmi DVO môžu byť príslušníci konkrétnej rasy alebo etnickej skupiny, národnostnej menšiny, rodu, pohlavia, veku a zdravotného postihnutia. Kým žiaci zo sociálne znevýhodneného prostredia predstavujú skupinu osôb, ktorá je charakterizovaná pomerne všeobecným opisom sociálneho prostredia,

<sup>150</sup> Článok 13 ods. 4 Ústavy.

<sup>151</sup> BOUČKOVÁ, P., HAVELKOVÁ, B., KOLDINSKÁ, K., KÜHNOVÁ, E., KÜHN, Z., WHELANOVÁ, M.: Antidiskriminační zákon. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 319.

<sup>152</sup> Porovnaj ustanovenie § 8a ods. 1 antidiskriminačného zákona.

DVO sú adresované konkrétnym nositeľom interpretačne menej spochybni-  
teľných charakteristík.

Ďalším evidentným rozdielom porovnávaných právnych prostriedkov sledujúcich implementáciu princípu rovnosti, resp. jednej z jeho zložiek – zásady rovného zaobchádzania je okruh subjektov, ktoré sú oprávnené rozhodovať o zavedení týchto prostriedkov. DVO sú oprávnené prijímať orgány verejnej správy alebo iné právnické osoby. Podľa nášho názoru ide o nadbytočné vymedzovanie okruhu oprávnených subjektov, keďže akýkoľvek orgán verejnej správy je zároveň právnickou osobou. Štatutári ústredných orgánov štátnej správy vytvárajú podstatne menší okruh oprávnených subjektov. Argumentačný oponent by mohol legitímne namietat', že samotné rozhodnutie o relatívnom obnovení prezenčnej výučby delegoval Minister zriaďovateľom, t. j. právnickým osobám. Zriaďovatelia by však nemohli prijať rozhodnutie o relatívnom obnovení prezenčnej výučby bez predchádzajúceho Rozhodnutia Ministra. Ich rozhodnutie má teda oporu vo vykonávacom všeobecne záväznom právnom akte. Rozhodnutia o implementácii DVO nachádzajú oporu priamo v ustanoveniach ADZ.

Vzhľadom na uvedené sme dospeli k dôvodnému záveru, že analyzované Rozhodnutie Ministra predstavovalo vhodný právny prostriedok odstránenia nerovnosti prirodzenej povahy, existujúcej u žiakov zo sociálne znevýhodneného prostredia. Môžeme ho tak priradiť k DVO, ktoré sledujú obdobný účel v kontexte rovnosti príležitostí, oblasť vzdelávania nevynímajúc. V zmysle našej predchádzajúcej interpretačnej ilustrácie je dôvodným záver o rozdielnosti oboch právnych inštitútov, ktorých implementácia nebola vzájomne podmienená. Naopak, Rozhodnutie Ministra malo doplnkovú povahu k DVO. Napriek tomu, opätovne poukazujeme na významný nedostatok analyzovaných rozhodnutí Ministra, a síce na nízku mieru ich argumentačnej presvedčivosti v časti ich odôvodnení. Všeobecné poukazovanie na výsledky testovania a na uplynutie platnosti zákazu vychádzania podľa nášho názoru nie je ústavne konformným, a to obzvlášť v prípade, ak ide o rozhodovanie vo veciach Ústavou garantovaných práv.

## Rozhodnutie o dištančnej výučbe žiakov druhého stupňa primárneho vzdelávania v kontexte ústavnoprávneho princípu rovnosti

K zákonnému prerušeniu prezenčnej výučby na základných a stredných školách došlo na základe tzv. „*októbrových pandemických*“ rozhodnutí Ministra. Ten neprerušil uvedenú formu vzdelávania u žiakov v prvom až štvrtom ročníku základných škôl. Rozhodnutie sa nedotklo ani detí v materských školách. Ostatným žiakom základných a stredných škôl mali školy poskytovať vzdelávanie v dištančnej (primárne elektronickej, resp. online) forme.

Rozhodnutia Ministra mohli mať dopad na prístup žiakov k vzdelávaniu, a to najmä v prípade žiakov, ktorí sa mali vzdelávať dištančne. Slovenské národné stredisko pre ľudské práva bez uvedenia zdroja konštatuje, že „*z informácií o priebehu školského vyučovania v dištančnej forme je zrejmé, že kvalita vzdelávania u týchto žiakov nedosahovala úroveň kvality v prezenčnej forme.*“<sup>153</sup> V načrtnutom kontexte je legitímne zaoberať sa otázkou zachovania princípu rovnosti v oblasti prístupu k vzdelávaniu u dvoch jednoznačne určiteľných skupinách žiakov. Rozlišovacím kritériom iného prístupu k vzdelávaniu bolo zaradenia žiakov do tried. Nepriamo by sme mohli uvažovať aj o kritériu veku, avšak vek bol v našom prípade heterogénnou veličinou. Naopak, delenie žiakov na základných školách do dvoch skupín tried predpokladá § 16 ods. 3 školského zákona, ktorý ich „*delf*“ do viacerých skupín podľa stupňov primárneho vzdelania. Žiaci piateho až deviateho ročníka, ktorí by mohli byť považovaní za skupinu dotknutých subjektov, predstavujú žiakov druhého stupňa primárneho vzdelania.

Domnievame sa, že v procese vyhodnocovania prípadného porušenia ústavnoprávneho princípu rovnosti, je primárne dôležité vyhodnotenie otázky negatívnych dopadov u tých žiakov, na ktorých sa vzťahovalo rozhodnutie o dištančnej forme výučby. Vyhodnotenie primárnej otázky závisí od vyhodnotenia tzv. neprávnych skutočností. V súčasnosti nedisponujeme relevantnými výskumnými informáciami o negatívnych dopadoch dištančného vyučovania na jednotlivé skupiny žiakov. Samozrejme, neignorujeme domnienky o tom, že dištančná forma výučby mohla mať negatívny dopad na kvalitu

---

153 Slovenské národné stredisko pre ľudské práva: *Správa o dodržiavaní ľudských práv vrátane zásady rovnakého zaobchádzania v Slovenskej republike za rok 2020*. Bratislava: Slovenské národné stredisko pre ľudské práva, 2021, s. 77.

výchovno-vzdelávacieho procesu.<sup>154</sup> Avšak bez relevantných výskumných, či prieskumných dát nemôžeme prijať definitívny kvalifikovaný záver o negatívnom zaobchádzaní s dištančne vzdelávanými žiakmi.

Základným definičným znakom porušenia ústavnoprávneho princípu rovnosti v zmysle článku 12 ods. 2 Ústavy je podradenie rozlišovacie kritéria pod niektorý z tzv. chránených dôvodov (motivácií), na základe ktorých nemožno s právnymi subjektmi zaobchádzať rozdielne v oblasti výkonu ľudských práv a základných slobôd. Demonstratívny výpočet týchto dôvodov nemožno interpretovať tak, že akékoľvek rozlišovacie kritérium pri obmedzeniach vo výkone ľudských práv, či základných slobôd, je automaticky porušením akcesorického článku 12 ods. 2 Ústavy. Kritérium stupňov vzdelania v zmysle § 16 ods. 3 školského zákona nemožno bez náležitej právnej interpretácie a argumentácie podradiť pod chránený dôvod iného postavenia. Obzvlášť ak rozhodné kritérium vychádzalo z legitímneho zámeru, nespochybniteľného v kontexte zabezpečenia ochrany verejného zdravia. Nesúhlasíme s odborným názorom, podľa ktorého je pri interpretácii chráneného dôvodu iného postavenia automaticky nutný extenzívny výklad.<sup>155</sup> Rôznu formu výučby v závislosti od stupňov vzdelania tak nemôžeme automaticky označiť za porušenie ústavného princípu rovnosti v nadväznosti na prístup k vzdelaniu. Naše konštatovanie podporuje kontext posudzovanej právnej veci, ktorý vychádza z kolízie práva na vzdelanie a práva na ochranu verejného zdravia. K vyhodnocovaniu súladu odlišných foriem vzdelávania s článkom 12 ods. 2 Ústavy nemožno podľa nášho názoru pristúpiť izolovanie, s ignoranciou potreby zabezpečenia práva na ochranu verejného zdravia.

Kolízie ľudských práv a základných slobôd rieši Ústavný súd aplikáciou tzv. ústavného testu proporcionality.<sup>156</sup> Ústavnoprávny test proporcionality je v nami analyzovanom prípade primárnym, resp. prvým krokom. Zaoberať sa možným porušením článku 12 ods. 2 Ústavy v akcesorickej nadväznosti na obsah článku 42 ods. 2 je namieste až po teste proporcionality a s rešpektova-

<sup>154</sup> Z výskumu Organizácie pre hospodársku spoluprácu a rozvoj, ktorá skúmala situáciu v kontexte dopadov pandémie COVID-19 na vzdelávacie procesy v 59 krajinách (s výnimkou SR) je zrejmé, že 51% respondentov sa vyjadrilo negatívne k forme dištančnej výučby. Dostupné online na: [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=133\\_133390-1rtuknc0hi&title=Schooling-disruptedschooling-rethought-How-the-Covid-19-pandemic-is-changing-education](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=133_133390-1rtuknc0hi&title=Schooling-disruptedschooling-rethought-How-the-Covid-19-pandemic-is-changing-education).

<sup>155</sup> DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. Komentár. 2. prepracované a doplnené vydanie, Bratislava: C. H. Beck, 2019, s. 386.

<sup>156</sup> Porovnaj Odôvodnenie Nálezu Ústavného súdu SR z 10. decembra 2014, sp. zn.: PL. ÚS 10/2013.

ním jeho výsledkov. Ústavný súd by sa mal v prvom rade vysporiadať s otázkou legitimacy sledovaného cieľa pri zavádzaní odlišnej formy výučby pre rôzne skupiny žiakov, ktorá zahŕňa ďalšiu otázku, a sice, či zásahom do práva na vzdelanie možno vôbec dosiahnuť sledovaný cieľ – ochranu verejného zdravia pred ochorením COVID-19. Osobitne dôležitým krokom každého ústavnoprávneho testu proporcionality je vyhodnocovanie toho, či obmedzenie ľudského práva alebo základnej slobody bolo nevyhnutné. Inými slovami, či ponechanie prezenčnej výučby výlučne pre žiakov prvého až štvrtého ročníka základných škôl (deti v materských školách) bolo nevyhnutné na dosiahnutie ochrany verejného zdravia pred ochorením COVID-19. Napokon je dôvodné, aby sa Ústavný súd zaoberal otázkou toho, či intenzita zásahu do výkonu práva na vzdelanie bola pomerná vo vzťahu k zachovaniu maxima z práva na ochranu verejného zdravia.<sup>157</sup> Napriek skutočnosti, že v prípade hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv by malo ísť o menej prísny test proporcionality, súčasná bezprecedentná situácia si vyžaduje náležitú aplikáciu všetkých nami opísaných krokov.

Domnievame sa, že realizácii ústavnoprávneho testu diskriminácie by v tomto prípade mal predchádzať ústavnoprávny test proporcionality, z ktorého poznatkov by Ústavný súd mohol následne vychádzať. A ako by hypoteticky vyzeral ústavnoprávny test diskriminácie v nadväznosti na rozdielne formy vyučovania v závislosti od stupňov vzdelania (tried)?

Ústavný súd aplikuje štyri kroky testu diskriminácie.<sup>158</sup> Súď najskôr hľadá odpoveď na otázku, či medzi dvoma homogénnymi skupinami osôb došlo k odlišnému zaobchádzaniu. V našom prípade by mal vyhodnocovať dopady foriem výučby u detí a žiakov v rámci prvého stupňa primárneho vzdelávania a žiakov na druhom stupni primárneho vzdelávania, na ktorých sa vzťahovalo rozhodnutie o dištančnej forme výučby. Ďalší krok spočíva vo vyhodnotení toho, či odlišným zaobchádzaním došlo k ujme, resp. či sa dištančná forma vyučovania negatívne odrazila na kvalite poskytovaného vzdelávania. Upozorňujeme, že vyhodnotenie takto položenej otázky si vyžaduje výskumný podklad v podobe neprávnych dát. Bez nich nemožno na nastolenú otázku náležite odpovedať. Tretia otázka ústavnoprávneho testu diskriminácie je výlučne právnou otázkou. Súď posudzuje, či k nerovnosti nedošlo na základe Ústavou chráneného rozlišovacieho kritéria. Ako sme už vyššie uviedli, napriek demonštratívne výpočtu tzv. chránených dôvodov, vymenovaných v článku

<sup>157</sup> Hovoríme tiež o aplikácii tzv. Alexyho vážiacej formuly; pozn. autorov.

<sup>158</sup> Nález Ústavného súdu SR z 27. mája 2015, sp. zn.: PL. ÚS. 8/2014..

12 ods. 2 Ústavy, neakceptujeme interpretačne nepodložený záver o podradení akéhokoľvek rozlišovacieho kritéria pod inak bezobsažný zákaz diskriminácie z dôvodu iného postavenia. Je síce úlohou súdnej praxe, aby uvedené chránené kritérium obsahovo napĺňala, avšak jej výsledkom nesmie byť automatické subsumovanie „akýchkoľvek dôvodov rozlišovania“ pod diskrimináciu z dôvodu iného postavenia.<sup>159</sup> Obdobne by mal Ústavný súd uvažovať aj v kontexte rozlišovacieho kritéria stupňa primárneho vzdelávania. V poslednom kroku by sa mal argumentačne vysporiadať s ospravedlniteľnosťou rozlišovania, ktorá spája otázky legitimacy sledovaného cieľa a primeranosti, či nevyhnutnosti prostriedkov na jeho dosiahnutie. V analyzovanom prípade by išlo o argumentačné vysporiadanie sa s otázkou, či dištančné vzdelávanie pre žiakov druhého stupňa primárneho vzdelávania bolo primeraným a nevyhnutným krokom k zabezpečeniu ochrany verejného zdravia v kontexte šírenia ochorenia COVID-19.

## ZÁVER

Dopad pandémie ochorenia COVID-19 na právo na vzdelanie je nespochybniteľný. Pozastavenie výučby na školách a prechod na dištančné formy výučby, či už plošne, pre vybrané skupiny žiakov alebo vo vzťahu ku konkrétnym triedam a školám v zmysle platných opatrení prijatých vládou SR, prináša v praxi prekážky v prístupe k vzdelaniu a prístupe ku kvalitnému vzdelaniu. Z tohto dôvodu autori analyzovali zákonnosť obmedzení práva na vzdelanie na základe vybraných rozhodnutí Ministra. Základné aplikačné princípy na posúdenie prípustnosti zásahov do práva na vzdelanie a jeho obmedzení sú dané čl. 13 ods. 3 a 4 Ústavy, čl. 51 ods. 2 Ústavy pre obdobie núdzového stavu a čl. 12 ods. 2 Ústavy v akcesorickej nadväznosti na obsah článku 42 ods. 2 Ústavy. Tieto ústavnoprávne princípy sú podporené zásadami prístupu založeného na ľudských právach, ktorý by mal v zmysle medzinárodných ľudsko-právnych štandardov byť rámcom opatrení prijímaných v reakcii na pandémiu ochorenia COVID-19.

Právo na vzdelanie nie je absolútnym právom a môže byť obmedzené. Opatrenia obmedzujúce právo na vzdelanie však musia rešpektovať princípy obsiahnuté v čl. 13 ods. 3 a 4 Ústavy. V čase núdzového stavu, ktorý bol v SR

---

<sup>159</sup> Viac k interpretačným východiskám diskriminácie z dôvodu iného postavenia pozri: SABJÁN, N., CENKNER, M.: *Výklad pojmu „iné postavenie“ z pohľadu zákazu diskriminácie v judikatúre súdov*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, 60 s.

od začiatku pandémie ochorenia COVID-19 doposiaľ vyhlásený trikrát<sup>160</sup> sa obmedzovanie práva na vzdelanie riadi aj princípmi obsiahnutými v čl. 52 ods. 1 Ústavy a ústavnom zákone o bezpečnosti štátu. V tejto súvislosti sme dospeli k záveru, o potrebe posúdiť súlad ustanovenia § 150 ods. 8 školského zákona v rozsahu, v ktorom splnomocňuje Ministra rozhodnúť o obmedzení práva na vzdelanie mimoriadnym prerušením školského vyučovania a rozhodnutí Ministra vydané v čase núdzového stavu na základe tohto splnomocňovacieho ustanovenia Ústavou a ústavným zákonom o bezpečnosti štátu, ktorý v čase núdzového stavu nepripúšťa obmedzenie práva na vzdelanie.

V čase, keď bola na jeseň 2020 prerušená výučba na školách pre žiakov druhého stupňa základných škôl, žiakov stredných škôl a žiakov jazykových a základných umeleckých škôl, rozhodol Minister o obnovení prezenčného vyučovania sa na stredných špeciálnych školách, odborných učilištiach a praktických školách. Rozhodnutím Ministra sa umožnila výučba na základných a stredných školách v malých skupinách žiakov pre žiakov zo sociálne znevýhodneného prostredia, ktorí nemali vytvorené podmienky na realizáciu dištančnej výučby. Rozhodnutie Ministra o umožnení čiastočnej obnovy prezenčnej výučby pre žiakov zo sociálne znevýhodneného prostredia považujeme za implementáciu princípu rovnosti prostredníctvom odstraňovania nerovnosti, majúcej pôvod v sociálnom znevýhodnení. Predmetné rozhodnutie Ministra možno hodnotiť ako obdobu právneho inštitútu DVO podľa § 8a antidiskriminačného zákona, avšak samotné rozhodnutie a inštitút DVO vnímame ako dva rôzne nástroje, ktoré spája spoločný účel, t. j. zabezpečenie rovnosti. Rozhodnutie Ministra považujeme za vhodný právny prostriedok odstránenia nerovnosti a teda za opatrenie v súlade s ústavnoprávnym princípom rovnosti.

Rozhodnutie Ministra o prerušení výučby na školách, ktorým sa v októbri 2020 zaviedlo dištančné vzdelávanie pre žiakov druhého stupňa základných škôl a žiakov stredných škôl môže vyvolať dôvodné podozrenie z rozporu s princípom rovnosti v oblasti vzdelávania vo vzťahu k dvom skupinám žiakov základných škôl líšiacich sa navzájom zaradením do tried. Autori dospeli k záveru, že tento odlišovací dôvod nemožno bez náležitej právnej interpretácie podradiť pod chránený dôvod iného postavenia. Rôznu formu výučby v závislosti od stupňov vzdelania nemožno automaticky označiť za porušenie ústavného princípu rovnosti, nakoľko pri ňom dochádza ku kolízii práva

---

<sup>160</sup> Informácia platná ku dňu 25. novembru 2021, kedy autori kompletizovali príspevok, pozn. autorov.

na vzdelanie a práva na ochranu verejného zdravia. V súlade s princípmi tzv. ústavného testu proporcionality aplikovaného Ústavným súdom v jednotlivých krokoch navrhujeme postup na posúdenie súladu rozhodnutia s ústavným princípom rovnosti.

Na základe dôslednej právnej analýzy autori dospeli k záveru, že rozhodnutie o povolení výučby na druhom stupni základných škôl a na stredných školách v malých skupinách pre žiakov zo sociálne znevýhodneného prostredia nepredstavuje neprípustný zásah do práva na vzdelanie, ale bolo opatrením na zabezpečenie práva na prístup k vzdelaniu pre vybranú zraniteľnú skupinu žiakov. Rozhodnutie Ministra o dištančnej výučbe pre žiakov druhého stupňa základných škôl a žiakov stredných škôl, ako aj všetky rozhodnutia Ministra prijaté v čase núdzového stavu nemožno v súlade s princípom prezumpcie ústavnosti vyhodnotiť za neprípustné obmedzenia práva na vzdelanie, avšak v kontexte významných dopadov na prístup ku kvalitnému vzdelaniu spojených s aplikáciou je dôvodná potreba posúdenia ich ústavnosti Ústavným súdom.



# PRIAME A „REŤAZENÉ“ OBMEDZENIA VOLEBNÉHO PRÁVA V ČASE KRÍZOVÝCH SITUÁCIÍ

doc. JUDr. Marek Domin, PhD.

## Abstrakt

Cieľom príspevku je priblížiť možnosti obmedzenia volebného práva v čase krízových situácií predvídaných ústavným zákonom o bezpečnosti štátu. Aj napriek tomu, že ústavný zákon o bezpečnosti štátu pripúšťa obmedzenie volebného práva len počas niektorých z krízových situácií, v praxi môže k jeho obmedzeniu (alebo k snahe o jeho obmedzenie) fakticky prísť aj počas ostatných z krízových situácií, avšak nie priamo, ale „reťazene“, čiže v dôsledku obmedzenia iných základných práv a slobôd, najmä slobody pohybu a pobytu. Príspevok sa preto zameriava aj na legalitu a legitimitu takéhoto obmedzenia volebného práva. Okrem volebného práva *stricto sensu* je pozornosť venovaná aj právu zúčastniť sa na referende.

Kľúčové slová: krízová situácia, legalita, legitimita, obmedzenie základných práv a slobôd, právo zúčastniť sa na referende, ústavný zákon o bezpečnosti štátu, volebné právo

## Abstract

The aim of the paper is to examine possibilities of restricting the right to vote at a time of crisis situations provided by the Constitutional Act on the State security. Although mentioned Constitutional Act allows for a restriction of the right to vote only during some types of crisis situations, in practice it may be restricted (or there may be an attempt to restrict it) also during other types of crisis situations, not directly, but in a „chain“ as a result of restrictions of other fundamental rights and freedoms, in particular freedom of movement and residence. Therefore, the article also focuses on legality and legitimacy of such a restriction of the right to vote. In addition to the right to vote *stricto sensu*, attention is also paid to the right to participate in a referendum.

Key words: crisis situation, Constitutional Act on the State Security, legality, legitimacy, restrictions of fundamental rights and freedoms, right to participate in a referendum, suffrage

## ÚVOD

V marci 2020 zasiahla celosvetová pandémia ochorenia COVID-19<sup>161</sup> aj Slovensko. Ešte ani do jesene nasledujúceho roku<sup>162</sup> sa nám tohto nebezpečného ochorenia nepodarilo zbaviť, čoho dôsledkom je pretrvávajúce obmedzovanie základných práv a slobôd obyvateľov Slovenskej republiky. Už prvá vlna spomínaného ochorenia takpovediac oživila ústavný zákon o bezpečnosti štátu (ďalej aj „ústavný zákon“),<sup>163</sup> ktorý predpokladá, že na zvládnutie narušenia alebo ohrozenia bezpečnosti, spôsobeného aj pandémiu, je možné pristúpiť aj k závažnejšiemu obmedzeniu základných práv a slobôd než by to bolo prípustné v stave bezpečnosti, čiže v „štandardnom“ ústavnom režime. Spolu s vyhlásením a následným opakovaným predĺžením núdzového stavu, ku ktorému v roku 2020 v nadväznosti na (stále) aktuálnu pandémiu došlo, sme boli svedkami obmedzenia viacerých základných práv a slobôd, najmä slobody pohybu a pobytu, ale aj práva pokojne sa zhromažďovať.<sup>164</sup>

Slovenska republika však mala, na rozdiel niektorých od iných krajín rovnako zasiahnutých pandémiou ochorenia COVID-19, to „šťastie v nešťastí“,<sup>165</sup> že počas prvej (jar 2020), druhej (jeseň a nasledujúca zima 2020/2021) a ani

---

<sup>161</sup> Z anglického *Coronavirus Disease*. Infekčné ochorenie vyvolané koronavírusom SARS-CoV-2 (*Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2*), po prvý raz identifikované v decembri 2019 v čínskom meste Wu-chan.

<sup>162</sup> Príspevok bol spracúvaný predovšetkým v priebehu októbra a novembra 2021.

<sup>163</sup> Ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov.

<sup>164</sup> Teoretickým i praktickým aspektom obmedzenia práva pokojne sa zhromažďovať predpokladaným v ústavnom zákone o bezpečnosti štátu som sa venoval v osobitnom príspevku – DOMIN, M.: Obmedzenie a zákaz uplatnenie práva pokojne sa zhromažďovať v čase krízovej situácie a ich vykonateľnosť. Príspevok bol prednesený v rámci konferencie *Bratislavské právnické fórum 2021*, ktorá sa konala 22. a 23. apríla 2021. Zborník z konferencie sa v čase spracovania tohto príspevku pripravuje.

<sup>165</sup> Príkladom možno uviesť posunutie parlamentných volieb v Čade alebo v Srbsku, prezidentských volieb v Poľsku či samosprávnych volieb vo Fínsku alebo v Kirgizsku. K prehľadu o globálnom dopade pandémie COVID-19 na organizáciu volieb pozri *Global overview of COVID-19 impact on elections*. [online] Stockholm: IDEA, 2020. [cit. 2021-11-02]. Dostupné na: <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections>.

tretej (jeseň 2021) vlny pandémie nebolo potrebné zorganizovať žiadne (všeobecné) voľby.<sup>166</sup> Štát sa teda do značnej miery nemusel zaoberať otázkou ako umožniť výkon volebného práva, azda najvýznamnejšieho politického práva v podmienkach štátu založeného na princípoch reprezentatívnej demokracie,<sup>167</sup> pri súčasnom zabezpečení čo možno najväčšej ochrany verejného zdravia. Je totiž nepopierateľnou skutočnosť, že práve pri výkone volebného práva, kedy sa volebných miestnostiach premiešavajú stovky ľudí, je ďalšie šírenie infekčných ochorení, vrátane ochorenia COVID-19, veľmi pravdepodobné. Ak sa nepodarí pandémie „zlomiť väz“ ani do leta 2022, reálnym problémom by mohla byť organizácia volieb do orgánov územnej samosprávy, po prvýkrát konaných spoločne pre orgány obcí i orgány samosprávnych krajov, ktoré sú plánované na jeseň 2022.

Cieľom tohto príspevku preto je priblížiť možnosti obmedzenia volebného práva v čase núdzového stavu a iných krízových situácií predvídaných ústavným zákonom o bezpečnosti štátu. Aj napriek tomu, že ústavný zákon o bezpečnosti štátu pripúšťa obmedzenie volebného práva len počas niektorých z krízových situácií, v praxi môže k jeho obmedzeniu (alebo k snahe o jeho obmedzenie) prísť aj počas ostatných z krízových situácií, avšak nie priamo, ale „reťazene“, čiže v dôsledku obmedzenia iných základných práv a slobôd, najmä slobody pohybu a pobytu. Príspevok sa preto zameriava aj na legalitu a legitimitu takéhoto obmedzenia volebného práva. Okrem volebného práva *stricto sensu* je pozornosť venovaná aj právu zúčastniť sa na referende

---

<sup>166</sup> V dôsledku pandémie COVID-19 došlo k posunutiu termínu doplňovacích (opakovaných) volieb do orgánov samosprávy niektorých obcí. Namiesto 4. apríla 2020 sa konali až 3. októbra toho istého roku. Tejto téme som sa venoval už v DOMIN, M.: Možno posunúť termín doplňovacích komunálnych volieb (napríklad z dôvodu pandémie)? [online] In *Comenius Odborný blog*, 30. marec 2020 [cit. 2021-11-02]. Dostupné na: <https://comeniusblog.flaw.uniba.sk/2020/03/30/mozno-posunut-termin-doplňovacích-komunálnych-volieb-napríklad-z-dovodu-pandémie/>.

<sup>167</sup> Ako uvádza T. Lalič, bez volebného práva by v spoločnosti nevzniklo preukázateľné vyjadrenie názoru väčšiny. Porovnaj LALIČ, T.: Ústavný súd a parlament v konštitučnej demokracii. Bratislava: Wolters Kluwer, 2015, s. 20.

## K OBMEDZENIAM ZÁKLADNÝCH PRÁV A SLOBÔD V ČASE KRÍZOVÝCH SITUÁCIÍ VŠEOBECNE

Prv než zameriame pozornosť na možnosti obmedzenia volebného práva a práva zúčastniť sa na referende je žiadúce aspoň v stručnosti priblížiť to, ako by malo obmedzovanie základných práv a slobôd v čase krízových situácií podľa ústavného zákona o bezpečnosti štátu vo všeobecnosti vyzerieť.

Ústavný zákon o bezpečnosti štátu predpokladá existenciu tzv. krízových situácií. Tie prostredníctvom čl. 1 ods. 4 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*“. Štyri uvedené riešenia (vojna, vojnový stav, výnimočný stav a núdzový stav) budeme v ďalšom texte, z dôvodu zjednodušenia, priamo označovať za krízové situácie, aj keď presnejšie ide o nástroje na riešenie konkrétnych krízových situácií.

Ústavnoprávnou podstatou uvedených krízových situácií je to, že počas nich môže dôjsť jednak k (čiastočnej) alternácii formy vlády<sup>168</sup> uplatňovanej v štáte v čase mimo krízovej situácie a jednak k obmedzeniu základných práv a slobôd, pričom rozsah týchto obmedzení môže byť širší ako v čase mimo krízovej situácie. Toto obmedzenie pritom treba chápať ako naplnenie blanketovej normy čl. 51 ods. 2 Ústavy,<sup>169</sup> v zmysle ktorej to má byť (osobitný) ústavný zákon, ktorý ustanoví podmienky a rozsah obmedzenia základných práv a slobôd a rozsah ukladania povinností v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu.

Prípustné obmedzenie základných práv a slobôd, prípadne aj ukladanie povinností, ústavný zákon o bezpečnosti štátu upravuje osobitne pre jednotlivé druhy krízových situácií. Zjednodušene by sa dalo povedať, že v prípade niektorých základných práv a slobôd rozsah ich prípustného obmedzenia graduje v tom zmysle, že v čase vojny je najrozsiahlejší a v čase núdzového stavu zas najužší (alebo žiadny). Rozsah prípustných obmedzení definovaných ústavným zákonom je pritom treba chápať ako taxatívny, čo možno spoľahlivo vyvodiť z formulácie „*a to najviac v rozsahu*“, ktorá je súčasťou jednotlivých noriem zakladajúcich možnosti obmedzenia toho-ktorého základného práva

<sup>168</sup> V tomto prípade máme na mysli najmä možnosť nahradenia Národnej rady Slovenskej republiky Parlamentnou radou Slovenskej republiky a vlády Slovenskej republiky Bezpečnostnou radou Slovenskej republiky.

<sup>169</sup> Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

alebo slobody.<sup>170</sup> Logickým záverom by tak malo byť, že iné základné práva a slobody (ďalej spoločne aj „základné právo“) než tie, ktoré sú v príslušných ustanoveniach ústavného zákona o bezpečnosti štátu uvedené, v čase krízových situácií obmedziť prípustné nie je.

Ďalšími princípmi spojenými s obmedzovaním základných práva, ktoré ústavný zákon o bezpečnosti štátu obsahuje, je princíp subsidiarity a princíp proporcionality. Uvedené princípy znamenajú, že základné práva nie je možné počas krízovej situácie obmedziť automaticky už len z dôvodu, že daná krízová situácia bola vyhlásená (vypovedaná). Naopak, základné práva je možné obmedziť len vtedy, ak je to skutočne nevyhnutné, čiže nevyhnutné na zvládnutie hroziaceho alebo už prebiehajúceho ohrozenia bezpečnosti. Zatiaľ čo subsidiarita hovorí o tom, kedy možno základné práva obmedziť, proporcionalita sa zas týka rozsahu obmedzenia. Jednotlivé základné práva je totiž možné obmedziť len v rozsahu nevyhnutnom na dosiahnutie účelu, t. j. na zvládnutie ohrozenia bezpečnosti. Pokiaľ postačuje miernejšie obmedzenie, závažnejšie obmedzenie nie je prípustné, a to ani v prípade, pokiaľ by to text ústavného zákona o bezpečnosti štátu pripúšťal. Existenciu princípov subsidiarity a proporcionality možno taktiež vyvodiť zo spôsobu, akým sú jednotlivé ustanovenia ústavného zákona formulované. Úvodné pasáže relevantných ustanovení totiž zdôrazňujú, že v čase krízovej situácie možno „v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas v závislosti od priebehu udalostí obmedziť základné práva a slobody (...)“, <sup>171</sup> „v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas obmedziť základné práva a slobody a uložiť povinnosti v závislosti od priebehu udalostí (...)“ <sup>172</sup>, resp. „v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas podľa závažnosti ohrozenia obmedziť základné práva a slobody“. <sup>173</sup>

Na predchádzajúcich riadkoch bola venovaná pozornosť takej forme obmedzenia základných práv predpokladanej ústavným zákonom o bezpečnosti štátu, ktorú je možné označiť za priamu. Ako však už bolo načrtnuté aj v úvode príspevku, v čase krízovej situácie je predstaviteľná aj iná forma obmedzenia. V dôsledku priameho obmedzenia niektorých zo základných práv totiž fakticky môže dôjsť aj k obmedzeniu iných. Keďže tieto obmedzenia nadväzujú na predchádzajúce, priame obmedzenia, ako trefné sa javí ich označiť za tzv. „reťazené“ obmedzenia. V dôsledku priameho obmedzenia jedného práva

170 Porovnaj čl. 2 ods. 3, čl. 3 ods. 3, čl. 4 ods. 3 a čl. 5 ods. 3 ústavného zákona o bezpečnosti štátu.

171 Porovnaj čl. 2 ods. 3 ústavného zákona o bezpečnosti štátu.

172 Porovnaj čl. 3 ods. 3 ústavného zákona o bezpečnosti štátu.

173 Porovnaj čl. 4 ods. 3 a čl. 5 ods. 3 ústavného zákona o bezpečnosti štátu.

totiž dochádza alebo môže dochádzať k vytvoreniu akejsi pomyslene reťaze obmedzení ďalších základných práv. Azda najvhodnejším „kandidátom“ pre založenie načrtnutej reťaze obmedzení je sloboda pohybu a pobytu, ktorej obmedzenie ústavný zákon predpokladá pri všetkých štyroch krízových situáciách. Obmedzením možnosti pohybu osôb totiž fakticky môže dôjsť aj k obmedzeniu iných základných práv, ktoré sú bez toho, aby sa jednotlivec fakticky presunul z miesta na miesto, prakticky nerealizovateľné. Môže ísť pritom o rôzne základné práva, základnými ľudskými právami a slobodami (napr. právo slobode prejavovať svoje náboženstvo bohoslužbou)<sup>174</sup> počnúc a právami na súdnu ochranu (napr. právo domáhať sa svojho práva na súde)<sup>175</sup> končiac. Ak totiž osoba nemôže, napríklad z dôvodu obmedzenia slobody pohybu a pobytu zákazom vychádzania, opustiť svoje obydlie, nebude ani môcť prísť do kostola či do budovy súdu. Osobitne „chránené“ v tomto smere nie sú ani politické práva. Jedným z najvýznamnejších z nich, t. j. volebnému právu a právu zúčastniť sa na referende, bude venovaná pozornosť v ďalších častiach tohto príspevku.

Problémom reťazených obmedzení základných práv, nie len tých politických, je ich pochybná legalita. Ak je totiž ústavný zákon o bezpečnosti štátu založený na taxatívnom výpočte tých základných práv, ktoré je možné v čase krízovej situácie obmedziť, za pomoci *argumentum a contrario* možno dospieť k záveru, že iné základné práva obmedziť nemožno. Rovnako treba vziať do úvahy aj všeobecné ustanovenie čl. 13 ods. 4 Ústavy, v zmysle ktorého sa pri obmedzovaní základných práva musí dbať na ich podstatu a zmysel a obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ.<sup>176</sup> V tomto prípade teda ide už skôr o legitimitu obmedzenia základného práva,<sup>177</sup> ktorej posudzovanie však je, spoločne s legalitou, súčasťou všeobecne akceptovaného testu proporcionality využívaného pri posudzovaní ústavnosti obmedzenia základného práva alebo slobody. Podrobnejšie, vo väzbe na nami skúmané dve politické práva, sa načrtnutej otázke budeme venovať v piatej časti príspevku.

---

<sup>174</sup> Garantované v čl. 24 ods. 2 Ústavy.

<sup>175</sup> Garantované v čl. 46 ods. 1 Ústavy.

<sup>176</sup> Podobné ustanovenie nachádzame aj v európskom Dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Podľa jeho čl. 18, „obmedzenia, ktoré tento dohovor pripúšťa pre uvedené práva a slobody sa nesmú použiť na iný účel než ten, na ktorý boli určené“.

<sup>177</sup> Podrobnejšie napr. v SVÁK, J. Článok 13. In: Ladislav Orosz, Ján Svák a kol.: Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I. Bratislava: Wolters Kluwer, 2021, s. 160 a nasl.

## PRIAME OBMEDZENIE VOLEBNÉHO PRÁVA (A ĎALŠÍCH SÚVISIACICH PRÁV)<sup>178</sup>

Volebné právo v rámci taxatívneho výpočtu tých základných práv, ktoré je možné podľa ústavného zákona o bezpečnosti štátu počas niektorej ním predvídaných krízových situácií obmedziť, figuruje. Ústavný zákon síce *expressis verbis* nehovorí o obmedzení volebného práva či o zákaze jeho uplatnenia, ako to robí v prípade niektorých iných práv,<sup>179</sup> no z ustanovení vypočítavajúcich prípustné obmedzenia základných práv, ako uvedieme na nasledujúcich riadkoch, táto možnosť jednoznačne vyplýva.

V prvom rade treba konštatovať, že ústavný zákon o bezpečnosti štátu možnosť obmedzenia volebného práva predvída v prípade vojny a vojnového stavu. V prípade núdzového stavu, naopak, možnosť jeho obmedzenia predpokladaná nie je. K rovnakému záveru možno dospieť aj v prípade výnimočného stavu, no tu je vec o čosi komplikovanejšia. Podrobnejšie sa na vzťah výnimočného stavu a možného obmedzenia volebného práva pozrieme na ďalších riadkoch tejto časti príspevku.

Ustanovenie čl. 2 ods. 3 písm. n) (vojna) aj ustanovenie čl. 3 ods. 3 písm. n) (vojnový stav) ústavného zákona o bezpečnosti štátu uvádza, že možno „*nevyhlásiť voľby do národnej rady, do orgánov samosprávy obcí a do orgánov samosprávy vyšších územných celkov a voľbu prezidenta v pravidelných volebných obdobiach.*“ Ústavný zákon tak obsahuje možnosť obmedzenia volebného práva prostredníctvom nevyhlásenie volieb v pravidelných volebných obdobiach. Aj napriek skutočnosti, že to ústavný zákon výslovne neuvádza, pod nevyhlásením volieb treba rozumieť aj neuskutočnenie volieb. V opačnom prípade by totiž celé obmedzenie strácalo zmysel. Ohrozenie bezpečnosti, ku ktorému v čase niektorej z krízových situácií môže dôjsť, totiž môže byť prekážkou riadneho uskutočnenia volieb a nie len ich riadneho vyhlásenia, keďže vyhlásenie je len formálny (písomný) akt realizovaný predsedom Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „Národná rada“).

V ústavnom zákone o bezpečnosti štátu sa v súvislosti s možnosťou nevyhlásenia (a tým aj nekonania) výslovne uvádzajú voľby do Národnej rady, voľby do orgánov samosprávy obcí, voľby do orgánov samosprávy vyšších

<sup>178</sup> Táto časť príspevku čiastočne vychádza z ôsmej kapitoly druhej časti učebnice DOMIN, M.: *Volebné právo a volebné systémy*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2021.

<sup>179</sup> Napríklad v čase vojny je prípustné *zakázať* uplatňovanie práva na štrajk či *obmedziť* právo na vzdelanie obmedzením vyučovania. Porovnaj čl. 2 ods. 3 písm. k) a písm. p) ústavného zákona o bezpečnosti štátu.

územných celkov (samosprávnych krajov) a voľby prezidenta Slovenskej republiky (ďalej len „Prezident“). Výslovne sa teda neuvádzajú voľby do Európskeho parlamentu, čo pravdepodobne súvisí s ich nadštátnym charakterom, keďže nejde o voľby prebiehajúce len na území Slovenskej republiky. Avšak, na takúto výnimku neexistuje racionálny dôvod. Krízová situácia totiž môže takisto znemožňovať aj vyhlásenie a riadne uskutočnenie volieb do Európskeho parlamentu, pričom sa to môže týkať len územia Slovenskej republiky, pričom v ostatných členských štátoch Európskej únie by voľby prebehnúť mohli. Keďže aj slovenskú „časť“ volieb do Európskeho parlamentu vyhlasuje predseda Národnej rady, ich nevyhlásenie (a nekonanie) je možné takpovediac administratívne oddeliť od „zvyšku“ volieb v ostatných členských štátoch.

Ako už bolo načrtnuté, ústavný zákon o bezpečnosti štátu síce v súvislosti s nevyhlásením volieb výslovne neuvádza, že možno obmedziť základné právo, no je nepochybné, že s nevyhlásením volieb a ich následným nekonaním sa spája obmedzenie realizácie základného práva. V prvom rade ide o obmedzenie uplatnenia aktívneho volebného práva, keďže volič svoje právo voliť na obmedzený čas nemôže uplatniť tak ako by to mohol spraviť v stave bezpečnosti, čiže mimo krízovej situácie. Takisto môžeme identifikovať aj obmedzenie pasívneho volebného práva. Potenciálni kandidáti, ktorí sa o volené funkcie v najbližších voľbách chceli a mohli uchádzať, tak totiž spraviť počas určitého času môcť nebudú.

Nevyhlásením volieb v pravidelných volebných obdobiach, čím mali tvorcovia ústavného zákona pravdepodobne na mysli nevyhlásenie volieb v lehotách nepresahujúcich pravidelné volebné obdobie (ako to ustanovuje priamo Ústava), súčasne dochádza aj k výnimke z princípu periodicity volieb. Súčasne s výnimkou z princípu periodicity volieb môžeme hovoriť aj o výnimke z ústavného princípu vlády na obmedzený čas. V tomto prípade, na rozdiel od *ad hoc* ústavných zákonov meniacich dĺžku volebného obdobia, však ide o postup,<sup>180</sup> ktorý možno označiť za ústavne konformný, keďže výnimka je predpokladaná priamo v texte ústavného zákona o bezpečnosti štátu a, čo treba zdôrazniť, ide o výnimku všeobecného charakteru.

Nevyhlásiť voľby je, v zmysle už citovaných ustanovení čl. 2 a čl. 3 ústavného zákona o bezpečnosti štátu, možné v čase vojny alebo vojnového stavu. Ako však už bolo naznačené, upriamiť pozornosť treba ešte aj na spoločné

---

<sup>180</sup> K *ad hoc* ústavným zákonom meniacim dĺžku volebného obdobia, vrátane ich nedostatkov, pozri napr. DOMIN, M.: *Volebné právo a volebné systémy*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2021, s. 155 a 198 a nasl.

ustanovenia, konkrétne čl. 11 ods. 2, podľa ktorého „*ak v čase vojny, vojnového stavu alebo výnimočného stavu nemožno uskutočniť voľby do národnej rady, do orgánov samosprávy obcí a do orgánov samosprávy vyšších územných celkov alebo voľbu prezidenta v pravidelných volebných obdobiach, volebné obdobia týchto orgánov sa skončia v deň zloženia sľubu (...), najneskôr však po uplynutí šiestich mesiacov odo dňa uzavretia mieru alebo skončenia vojnového stavu, alebo výnimočného stavu.*“ Z citovaného ustanovenia totiž vyplýva, že vôľou tvorcov ústavného zákona azda mohlo byť umožniť nevyhlásenie a tým aj nekonanie volieb aj v čase výnimočného stavu. Avšak, nevyhlásenie volieb absentuje vo výpočte opatrení, ktoré ústavný zákon v čase výnimočného stavu umožňuje prijať.<sup>181</sup> Vzhľadom na uvedené, berúc do úvahy už spomínaný princíp taxatívneho výpočtu obmedzení základných práv, sa dá prikloniť k záveru, že v čase výnimočného stavu *de constitutione lata* nevyhlásenie (a tým pádom aj nekonanie) volieb v pravidelných volebných obdobiach nie je prípustné.

Ak sa vrátíme do „času“ vojny a vojnového stavu, kedy ústavný zákon o bezpečnosti štátu nevyhlásenie a tým aj nekonanie volieb v pravidelných volebných obdobiach umožňuje, treba pripomenúť (opäť) princípy subsidiarity a proporcionality. Malo by tak platiť, že voľby nemožno ani v čase vojny či vojnového stavu suspendovať úplne. Možnosť ich nevyhlásenia sa týka len času, kedy je to skutočne nevyhnutné. Akonáhle to okolnosti dovoľia, voľby musia byť aj v čase krízovej situácie vyhlásené a vykonané.

Ako sme už naznačili, v prípade núdzového stavu, s ktorým Slovenská republika už má opakované skúsenosti, ústavný zákon o bezpečnosti štátu ani na jednom mieste nespomína možnosť nevyhlásenia volieb v pravidelných volebných obdobiach. Záverom by teda malo byť to, že platná ústavná úprava v čase núdzového stavu neumožňuje nevyhlásenie (a tým aj nekonanie) volieb v pravidelných volebných obdobiach, resp., že v čase núdzového stavu sa voľby konať musia. Ako však naznačuje prax spojená s pandémiou ochorenia COVID-19, ktorá bola dôvodom pre opakované vyhlásenie resp. predĺženie núdzového stavu, aj skutočnosti odôvodňujúce vyhlásenie núdzového stavu môžu byť natolko závažné, aby nevyhlásenie a predovšetkým nekonanie volieb racionálne odôvodňovali. Konanie volieb so štandardným spôsobom hlasovania vo volebnej miestnosti tak v čase prebiehajúcej pandémie môže reálne predstavovať závažné riziko ohrozenia života a zdravia. Avšak, nevyhlásenie volieb bez existujúceho základu v ústavnom zákone by bolo v rozpore s ústavnými princípmi nie len volebného práva, ale aj ústavného systému Slovenskej

---

181 Porovnaj čl. 4 ods. 4 ústavného zákona o bezpečnosti štátu.

republiky ako celku. Ako žiadúca sa preto javí novelizácia ústavného zákona o bezpečnosti štátu, ktorá by takéto opatrenie, resp. obmedzenie volebného práva ako jedného zo základných práv, umožnila. Alternatívne možno uvažovať o tom, že zákonná úprava, stelesnená najmä vo Volebnom kódexe,<sup>182</sup> by v čase podobnej krízovej situácie umožňovala taký spôsob výkonu volebného práva, pri ktorom by ohrozenie zdravia bolo výrazne nižšie. Mohlo by ísť o rôzne formy dištančného hlasovania, najmä hlasovanie poštou či dokonca aj hlasovanie prostredníctvom internetu.

Už spomenuté ustanovenie čl. 11 ods. 2 ústavného zákona o bezpečnosti štátu rieši trvanie mandátu v prípade nevyhlásenia (a nekonania volieb) v pravidelných volebných obdobiach. Mandát voleného verejného funkcionára v takomto prípade zaniká v deň zloženia sľubu novozvoleného funkcionára. Napríklad mandát poslancov Národnej rady by zanikol zložením sľubu novozvolených poslancov. Citované ustanovenie súčasne určuje, že volebné obdobie skončí najneskôr po uplynutí šiestich mesiacoch odo dňa uzatvorenia mieru alebo skončenia vojnového stavu. Z toho potom vyplýva aj príkaz, že neuskutočnené voľby by sa mali napokon konať najneskôr tak, aby mohli v uvedenej lehote dôjsť k zloženiu sľubu novozvolených poslancov, resp. iných volených funkcionárov. Ďalšie obmedzovanie volebného práva, či už aktívneho alebo pasívneho, by po uplynutí uvedeného časového obdobia už nemalo byť prípustné.

Pokiaľ ide o procesný aspekt možnosti nevyhlásenia volieb v pravidelných volebných obdobiach, ústavný zákon o bezpečnosti štátu žiadnu konkretizujúcu úpravu neobsahuje. Neurčuje teda kto by mal byť oprávnený rozhodnúť, že sú dané dôvody na nevyhlásenie volieb. Keďže vyhlasovanie všetkých druhov volieb v zmysle čl. 89 ods. 2 písm. d) Ústavy patrí predsedovi Národnej rady, záverom by malo byť konštatovanie, že je to práve predseda Národnej rady, kto v rozhodujúcom čase posúdi, či je možné voľby aj v čase vojny či vojnového stavu vyhlásiť (a konať) alebo využije možnosť danú ústavným zákonom a voľby v pravidelnej lehote nevyhlási.

Z textu ústavného zákona o bezpečnosti štátu výslovne nevyplyva ani to, či je v čase niektorej z krízových situácií možné nevyhlásiť alebo nekonať aj tzv. doplnňovacie voľby, ktoré sa v podmienkach Slovenskej republiky týkajú výlučne orgánov samosprávy obcí a orgánov samosprávnych krajov (vyšších územných celkov). V prípade týchto volieb totiž už z povahy veci nejde

---

<sup>182</sup> Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

o voľby konané v „pravidelných volebných obdobiach“. Naopak, ide o voľby, ktoré sa konajú počas plynutia (štvorročného) volebného obdobia a ktorých účelom je obsadenie uprázdnených (prípadne neobsadených) mandátov spravidla len v niektorých obciach alebo samosprávnych krajov.<sup>183</sup> Posunutím termínu konania doplňovacích volieb teda nemôže dôjsť k nekonaniu volieb „v pravidelných volebných obdobiach“ a ani k predĺženiu volebného obdobia orgánov územnej samosprávy. Možno tak uzavrieť, že keďže ústavný zákon o bezpečnosti štátu umožňuje nevyhlásenie volieb v pravidelných volebných obdobiach, čiže volieb všeobecných, za pomoci *argumentum a maiori ad minus* je možné dospieť k záveru, že prípustným by malo byť aj nevyhlásenie (a tým aj nekonanie) doplňovacích volieb. Samozrejme, ideálnym riešením by bola existencia výslovnej úpravy.<sup>184</sup>

Nevyhĺásenie volieb v pravidelných volebných obdobiach však nie je jediným zásahom do základných práv súvisiacich s voľbami, ktoré ústavný zákon o bezpečnosti štátu pripúšťa. Ustanovenia čl. 2 ods. 3 písm. o) a čl. 3 ods. 3 písm. o) pripúšťajú aj možnosť „obmedziť prístup občanov k voleným a iným verejným funkciám“. Takéto obmedzenie je taktiež prípustné len v čase vojny alebo v čase vojnového stavu. Pod formulované ustanovenie je možné subsumovať už skúmanú skutočnosť, že nedôjde k uskutočneniu volieb v lehotách, ktoré nepresahujú pravidelné volebné obdobie. Tým sa jednoznačne prístup občanov k voleným funkciám na čas obmedzí. Treba však dodať, že citované ustanovenia ústavného zákona majú širší záber a možno pod nich zaradiť aj iné obmedzenia práva garantovaného v ustanovení čl. 30 ods. 4 Ústavy, ktoré vo všeobecnej rovine zakotvuje právo na prístup nie len k voleným, ale aj k iným verejným funkciám, a to za rovnakých podmienok.

Ďalším právom, ktoré ústavný zákon o bezpečnosti umožňuje obmedziť a ktoré súvisí s voľbami, je právo garantované v čl. 29 ods. 2 Ústavy, čiže právo slobodne sa združovať, osobitne vo forme združovania sa v politických stranách a politických hnutiach. Článok 2 ods. 3 písm. m) ústavného zákona totiž v čase vojny umožňuje „*obmedziť právo slobodne sa združovať a obmedziť alebo zakázať činnosť spolkov a iných občianskych združení, politických strán a politic-*

---

183 Pre podrobnosti k doplňovacím voľbám pozri napr. DOMIN, M.: *Volebné právo a volebné systémy*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2021, s. 27.

184 Viac k problematike posunutia termínu doplňovacích volieb aj napr. v DOMIN, M.: Možno posunúť termín doplňovacích komunálnych volieb (napríklad z dôvodu pandémie)? [online] In *Comenius Odborný blog*, 30. marec 2020 [cit. 2021-11-02]. Dostupné na: <https://comeniusblog.flaw.uniba.sk/2020/03/30/mozno-posunut-termín-doplňovacích-komunálnych-volieb-napríklad-z-dovodu-pandémie/>.

*kých hnutí.*<sup>185</sup> Citované ustanovenie preto umožňuje obmedziť činnosť politických strán a politických hnutí (ďalej spoločne len „politické strany“) alebo v prípade potreby ich činnosť aj zakázať. Silnú previazanosť medzi činnosťou politických strán a realizáciou volebného práva, predovšetkým v jeho pasívnej rovine, pravdepodobne netreba zdôrazňovať. Pripomenieme azda len to, že v prípade volieb do Národnej rady (ale aj volieb do Európskeho parlamentu) môžu kandidátne listiny podávať výlučne politické strany. Prostredníctvom nich tak osoby s pasívnym volebným právom môžu toto právo realizovať. Politické strany však zohrávajú nepopierateľnú úlohu aj v prípade ostatných druhov volieb.

A napokon, s volebným právom nespochybniteľne súvisí aj petičné právo ako jedno z ďalších politických práv. Ústavný zákon o bezpečnosti štátu umožňuje uplatňovanie petičného práva zakázať, no opäť len v čase vojny. Uplatnenie petičného práva má osobitný význam vo vzťahu k voľbám Prezidenta, keďže kandidát, ktorého nenavrhol dostatočný počet poslancov Národnej rady, musí preukázať podporu najmenej 15 000 občanov, a to práve prostredníctvom nimi podpísanej petície. Aj v tomto prípade je však potrebné mať na pamäti princípy subsidiarity a proporcionality. Ak na dosiahnutie cieľa stačí len obmedzenie petičného práva, napríklad zákaz zhromažďovania podpisov pod petíciu len na určitom mieste alebo v určitom čase, nie je prípustné ho úplne zakázať, teda úplne (aj keď len dočasne) ho suspendovať.

## **PRIAME OBMEDZENIE PRÁVA ZÚČASTNIŤ SA NA REFERENDE**

S volebným právom, predovšetkým v jeho aktívnej podobe, úzko súvisí aj ďalšie zo základných politických práv, a to právo zúčastniť sa na referende. Toto právo tvorí, spoločne s už spomínaným volebným právom, súčasť väčšieho celku, konkrétne práva zúčastňovať sa na správe verejných vecí. Ústava v čl. 30 totiž nepredpokladá možnosť občanov zúčastňovať sa na správe verejných len nepriamo, t. j. slobodnou voľbou svojich zástupcov, ale aj priamo.

---

<sup>185</sup> Obmedziť právo slobodne sa združovať a obmedziť činnosť spolkov a iných združení je možné aj v čase vojnového stavu. Avšak, v čase vojnového stavu sa obmedzenia nemôžu vzťahovať na politické strany ako osobitnú kategóriu výsledných foriem realizácie združovacieho práva. Porovnaj čl. 3 ods. 3 písm. m) ústavného zákona o bezpečnosti štátu.

Spôsob, akým sa občania môžu zúčastňovať na správe verejných vecí priamo predstavuje práve právo zúčastniť sa na referende.

Ústava predpokladá hneď niekoľko druhov referenda, čiže hneď niekoľko možností na uplatnenie práva zúčastniť sa na referende. Okrem (1) celoštátneho referenda upraveného v druhom oddieli piatej hlavy Ústavy nazvanej „Zákonodarná moc“ ide predovšetkým o dva druhy referenda chápaného ako jeden zo spôsobov uskutočňovania územnej samosprávy. V prvom prípade ide o (2) miestne referendum predstavujúce formu uskutočňovania samosprávy obce, v tom druhom zas o (3) referendum na území vyššieho územného celku, ktoré je nástrojom na uskutočňovanie samosprávy vyššieho územného celku *alias* samosprávneho kraja.<sup>186</sup> Za štvrtý druh referenda možno označiť (4) ľudové hlasovanie o odvolaní Prezidenta predpokladané v čl. 106 Ústavy,<sup>187</sup> aj keď, podľa nášho názoru, ide o inštitút predstavujúci akési antivolby a majúci preto bližšie k voľbám než ku „klasickému“ referendu.<sup>188</sup>

Vráťme sa však k ústavnému zákonu o bezpečnosti štátu a k možnostiam priameho obmedzenia základných práv, ktoré jeho text predpokladá. Aké možnosti priameho obmedzenia práva zúčastniť sa na referende ústavný zákon ponúka? Odpoveď je stručná: Žiadne. V texte ústavného zákona o bezpečnosti štátu sa síce slovo „referendum“ vyskytuje len dva razy, avšak ani raz v spojení s možnosťami obmedzenia základných práv v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu či núdzového stavu. V oboch prípadoch výskytu je referendum spojené s obmedzením činnosti Parlamentnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „Parlamentná rada“), ktorá v čase niektorých krízových situácií môže (dočasne) nahradiť činnosť Národnej rady. Konkrétne ide o to, že z vecnej pôsobnosti Parlamentnej rady je vyňaté uznávanie sa na zákonoch o spôsobe vykonania referenda a na návrhoch na vyhlásenie referenda. V druhom z uvedených prípadoch, pre vysvetlenie, to znamená, že Parlamentná rada substituujúca Národnú radu by sa nemohla uznieť na tom, že by Prezidenta požiadala o vyhlásenie referenda. Avšak, prezidentská právomoc referendum vyhlásiť, prakticky napríklad na základe petície občanov, by zostala zachovaná. Výnimkou by teoreticky bola jedine kumulácia dvoch „okolností“ počas vojny: Namiesto Národnej rady by pôsobila Parlamentná rada a súčasne

<sup>186</sup> Oba uvedené druhy referenda sú rámcovo predpokladané v čl. 67 ods. 1 Ústavy.

<sup>187</sup> Porovnaj napr. CIBULKA, L. a kol.: Ústavné právo Slovenskej republiky. Ústavný systém Slovenskej republiky. Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2014, s. 254.

<sup>188</sup> Pre podrobnosti pozri napr. DOMIN, M.: *Volebné právo a volebné systémy*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2021, s. 308.

by došlo k zákazu uplatnenia petičného práva. Za takýchto okolností by právo zúčastniť sa na referende, prostredníctvom „paralyzácie“ jeho vyhlásenia zo strany hlavy štátu, obmedzené byť mohlo.

Kedže ústavný zákon o bezpečnosti štátu vo vzťahu k referendu neobsahuje žiadne ustanovenie podobné ustanoveniam čl. 2 ods. 3 písm. n) a čl. 3 ods. 3 písm. n),<sup>189</sup> možno, so zreteľom na už spomínaný taxatívny spôsob výpočtu obmedziteľných základných práv, konštatovať, že priame obmedzenie práva zúčastniť sa na referende v čase krízovej situácie prípustné nie je, a to nie len v čase núdzového stavu či výnimočného stavu, ale dokonca ani počas vojnového stavu a počas stavu vojny.

Skúsme si uvedené závery ilustrovať na jednoduchých príkladoch. Ak by Prezident dostal spôsobilú žiadosť o vyhlásenie referenda<sup>190</sup> a ak by po jeho doručení bola vypovedaná vojna, vyhlásený vojnový stav, výnimočný stav alebo núdzový stav, mal by referendum vyhlásiť v zmysle čl. 95 ods. 1 Ústavy, čiže do 30 dní od prijatia žiadosti (petície občanov alebo uznesenia Národnej rady). Teoreticky nie je vylúčená ani taká situácia, že žiadosť by bola Prezidentovi doručená už počas trvania niektorej z krízových situácií. Ani v takomto prípade ústavný zákon o bezpečnosti štátu nepredpokladá možnosť Prezidenta referendum nevyhlásiť. Podobne by to platilo aj v prípade miestneho referenda a referenda na území samosprávneho kraja. Aj obecné zastupiteľstvo a zastupiteľstvo samosprávneho kraja by v zmysle § 11a ods. 3 zákona o obecnom zriadení<sup>191</sup> resp. § 15 ods. 4 zákona o samosprávnych krajoch<sup>192</sup> malo mať povinnosť vyhlásiť referendum tak, aby sa uskutočnilo do 90 dní od doručenia petície.

---

<sup>189</sup> Citované ustanovenia predpokladajú možnosť „*nevyhlásiť volby do národnej rady, do orgánov samospráv obcí a do orgánov samosprávy vyšších územných celkov a voľbu prezidenta v pravidelných volebných obdobiach*“.

<sup>190</sup> Pod spôsobilou žiadosťou o vyhlásenie referenda sa má na mysli predovšetkým to, že by spĺňala formálne podmienky (dostatočný počet podpisov občanov pod petíciu resp. riadne prijaté uznesenie Národnej rady), avšak aj to, že by predmet referenda, ktoré by sa malo vyhlásiť, bol v súlade s Ústavou resp. ústavným zákonom.

<sup>191</sup> Zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

<sup>192</sup> Zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov.

## „REŤAZENÉ“ OBMEDZENIE VOLEBNÉHO PRÁVA A PRÁVA ZÚČASTNIŤ SA NA REFERENDE

V predchádzajúcich častiach príspevku sme si priblížili možnosti priameho obmedzenia volebného práva a práva zúčastniť sa na referende v čase krízových situácií tak, ako to predpokladá ústavný zákon o bezpečnosti štátu. Zatiaľ čo v prípade volebného práva ústavný zákon výslovne predpokladá možnosť jeho obmedzenia, a to prostredníctvom nevyhlásenia (a tým pádom aj nekonania) volieb v čase vojny a vojnového stavu, v prípade práva zúčastniť sa na referende obdobné ustanovenie abscentuje. Na nasledujúcich riadkoch sa bližšie pozrieme na to, aké „reťazené“ obmedzenia volebného práva (predovšetkým v čase výnimočného stavu a núdzového stavu) a práva zúčastniť sa na referende by bolo v praxi, vychádzajúc z možností obmedzenia iných základných práv, predstaviteľné (nie však nutne aj prípustné).

Začnime volebným právom. Tak výnimočný stav, ako aj núdzový stav predpokladajú také ohrozenie alebo narušenie bezpečnosti štátu, ktoré by v praxi skutočne mohlo odôvodňovať to, že voľby nebude možné vykonať buď vôbec alebo ich nebude možné vykonať pri súčasnom garantovaní nevyhnutnej miery ochrany zúčastnených (najmä voličov). Zatiaľ čo v prípade výnimočného stavu by išlo o situáciu spôsobenú násilným ľudským konaním (napr. teroristický útok),<sup>193</sup> pri núdzovom stave by skôr išlo o dôsledok neúmyselného ľudského konania (napr. priemyselná alebo dopravná havária) či prírodných síl (napr. živelná pohroma alebo pandémie).

V oboch prípadoch, teda tak v prípade výnimočného stavu, ako aj v prípade núdzového stavu, ústavný zákon o bezpečnosti štátu predpokladá možnosť „obmedziť slobodu pohybu a pobytu“,<sup>194</sup> resp. „obmedziť slobodu pohybu a pobytu zákazom vychádzania v určenom čase“,<sup>195</sup> aj keď len v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas. Keďže platná zákonná úprava nepredpokladá, s výnimkou volieb do Národnej rady zo zahraničia, hlasovanie inak než pro-

<sup>193</sup> Materiálnou podmienkou pre možné vyhlásenie núdzového stavu je to, že došlo alebo bezprostredne hrozí, že dôjde k teroristickému útoku, k rozsiahlym pouličným nepokojom spojeným s útokmi na orgány verejnej moci, drancovaním obchodov a skladov alebo s iným hromadným útokmi na majetok. Alternatívou môže byť aj to, že dôjde alebo bezprostredne hrozí, že dôjde k inému hromadnému násilnému protiprávnemu konaniu, ktoré svojim rozsahom alebo následkami podstatne ohrozuje alebo narušuje verejný poriadok a bezpečnosť štátu. Porovnaj čl. 4 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti štátu.

<sup>194</sup> Porovnaj čl. 5 ods. 3 písm. g) ústavného zákona o bezpečnosti štátu.

<sup>195</sup> Porovnaj čl. 4 ods. 3 písm. h) ústavného zákona o bezpečnosti štátu.

stredníctvom fyzickej prítomnosti voliča vo volebnej miestnosti,<sup>196</sup> obmedzenie slobody pohybu a pobytu by v čase, kedy by sa inak mali uskutočniť voľby, skutočne mohlo viesť k faktickému obmedzeniu volebného práva, resp., ako sme to pomenovali už v druhej časti príspevku, k tzv. reťazenému obmedzeniu volebného práva. Vydaním právneho aktu obmedzujúceho slobodu pohybu a pobytu, napríklad vládou Slovenskej republiky, by tak teoreticky bolo možné dosiahnuť faktické obmedzenie volebného práva aj napriek tomu, že obmedzenie tohto práva vo výpočtoch obsiahnutých v čl. 4 ods. 4 a čl. 5 ods. 3 ústavného zákona o bezpečnosti štátu chýba.

To, že načrtnuté úvahy nie sú úplne „uletené“ dokladuje aj skutočnosť, že počas obmedzenia slobody pohybu a pobytu začiatkom roku 2021 sa Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky nechalo počuť, že zbieranie podpisov pod petíciu nespadá do žiadnej z výnimiek zo vtedy zavedeného zákazu vychádzania, čiže obmedzenia slobody pohybu a pobytu.<sup>197</sup> Obmedzenie slobody pohybu a pobytu teda, podľa prezentovaného názoru, malo reťazovým spôsobom viesť aj k obmedzeniu petičného práva, ktoré vo výpočte základných práv obmedziteľných počas núdzového stavu však nefiguruje. Ústavný zákon o bezpečnosti štátu ho umožňuje obmedziť len v čase vojny.<sup>198</sup>

Akokoľvek sa obmedzenie volebného práva v dôsledku obmedzenia slobody pohybu a pobytu môže zdať „logické“, z hľadiska princípov materiálneho právneho štátu, na ktorých je Slovenská republika založená, a ktoré dokonca tvoria súčasť materiálneho jadra jej ústavy,<sup>199</sup> je takýto „postup“ viac než len problematický. Obmedzenie či zásah do základného práva totiž musí rešpektovať princíp proporcionality.<sup>200</sup> Nevyhnutným predpokladom pre také obmedzenie základného práva, ktoré rešpektuje požiadavku na proporcionalitu, je, okrem iného, existencia zákonného podkladu, čiže legalita obmedzenia. Uve-

<sup>196</sup> Istou výnimkou je hlasovanie do prenosnej volebnej schránky. Súčasné znenie zákonnej úpravy však predpokladá jeho využiteľnosť len v prípade subjektívnych dôvodov na strane voliča. Porovnaj § 24 ods. 7 Volebného kódexu.

<sup>197</sup> Pre podrobnosti pozri *Bud' Pellegrini poruší zákaz, alebo vymyslí čosi iné. Podpisy pod petíciu na ulici zbierať nemôže.* [online] Aktuality.sk, 21. január 2021 [cit. 2021-11-02]. Dostupné na: <https://www.aktuality.sk/clanok/857505/bud-pellegrini-porusi-zakaz-alebo-vymysli-cosi-ine-podpisy-na-ulici-zbierat-nemoze/>.

<sup>198</sup> Porovnaj čl. 2 ods. 3 písm. k) ústavného zákona o bezpečnosti štátu.

<sup>199</sup> K princípom právneho štátu ako súčasťou materiálneho jadra Ústavy pozri napr. nálezy Ústavného súdu Slovenskej republiky z 30. januára 2019, sp. zn. PL. ÚS 21/2014 a zo 7. júla 2021, sp. zn. PL. ÚS 7/2021.

<sup>200</sup> Zhodne napr. aj v BRÖSTL, A. a kol.: Ústavné právo Slovenskej republiky. Plzeň: Aleš Čenek, 2015, s. 81.

dené vyplýva z ustanovenia čl. 13 ods. 2 Ústavy a pri praktickom posudzovaní ústavnosti obmedzenia základného práva tvorí súčasť tzv. testu legality (zákonnosti).<sup>201</sup> V posudzovanom prípade zákonný podklad nahrádza podklad vo forme ústavného zákona, keďže je to práve ústavný zákon o bezpečnosti štátu, ktorý, prostredníctvom taxatívneho výpočtu, určuje to, ktoré základné práva je počas tej-ktorej krízovej situácie možné obmedziť. Možno teda konštatovať, že prípadná snaha o obmedzenie volebného práva prostredníctvom obmedzenia slobody pohybu a pobytu by bola s princípom legality rozporná. Nepomohlo by prípadne ani to, ak by sa zákonodarca pokúsil vytvoriť nový základ pre takéto obmedzenie v podobe osobitnej zákonnej úpravy. V kontexte už uvedeného, a teda, že základom pre legalitu v skúmanom prípade je ústavný zákon, by takéto konanie síce formálne naplnilo literu čl. 13 ods. 2 Ústavy, ale určite nie jeho zmysel.

Nie je to však len legalita, s ktorou by priblížený postup „mal problém“. Ako už bolo načrtnuté v úvode príspevku, netreba zabúdať ani na nasledujúce ustanovenie Ústavy, konkrétne čl. 13 ods. 4. V zmysle citovaného ustanovenia sa totiž obmedzenie základného práva má použiť len na ustanovený cieľ. Povedané inými slovami, obmedzenia nesmú byť zneužitie na iný účel než pre ktorý boli určené.<sup>202</sup> Citovaná norma Ústavy teda sleduje vylúčenie obchádzania ústavných garancií základných práv a slobôd tak, že obmedzenie sa použije na predstieraný cieľ konformný s Ústavou, no v skutočnosti sa jeho prostredníctvom základné právo obmedzí kvôli inému zámeru.<sup>203</sup> Cieľ sledovaný obmedzením základného práva zasahuje do problematiky legitimacy obmedzenia, ktorá sa skúma v rámci druhého kroku už spomínaného testu proporcionality.<sup>204</sup>

Akékoľvek obmedzenie musí sledovať určitý relevantný cieľ resp. účel. Ochrana života a zdravia osôb či ochrana majetku, o ktorú by sa prípadný zámer faktického použitia obmedzenia slobody pohybu a pobytu mohol opierať, síce sú nepochybne dostatočne relevantné ciele, no stále by problémom bolo to, že by v danom prípade išlo o použitie obmedzenia na iný než ustano-

---

201 K testu legality pozri napr. KROŠLÁK, D. a kol.: *Ústavné právo*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016, s. 286.

202 Zhodne aj ČiČ, M. a kol.: *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Bratislava: Eurokódex, 2012, s. 100.

203 DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. Bratislava: C. H. Beck, 2015, s. 397.

204 K druhému kroku testu proporcionality pozri napr. KROŠLÁK, D. a kol.: *Ústavné právo*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016, s. 287.

vený cieľ. Ak by totiž tvorcovia ústavného zákona o bezpečnosti štátu chceli umožniť v čase výnimočného stavu alebo núdzového stavu obmedziť volebné právo, napríklad prostredníctvom možnosti nevyhlásiť (a tým nekonať) voľby, racionálne možno predpokladať, že by tak spravili prostredníctvom výslovnej formulácie, napríklad formulácie podobnej čl. 2 ods. 3 písm. n) resp. čl. 3 ods. písm. n). Možno teda uzavrieť, že skúmané „reťazené“ obmedzenie volebného práva prostredníctvom formálneho obmedzenia slobody pohybu a pobytu by nebolo ani dostatočne legitímnym.

Pokiaľ ide o právo zúčastniť sa na referende, argumenty uvedené vo vzťahu k volebnému právu možno aplikovať aj na toto právo, a to dokonca v širšom rozsahu. Pripomíname totiž, že ústavný zákon o bezpečnosti štátu neobsahuje žiadnu zmienku o možnosti (priameho) obmedzenia práva zúčastniť sa na referende v čase niektorej z krízových situácií, nie len počas vojny a vojnového stavu, ako je to pri volebnom práve *stricto sensu*. Eventuálne využitie (či skôr zneužitie) obmedzenia slobody pohybu a pobytu, za účelom *de facto* či reťazeného obmedzenia (aj) práva zúčastniť sa na referende, tak môže z faktického hľadiska nastať v prípade všetkých štyroch ústavným zákonom predvídaných krízových situácií. Rovnako ako v prípade volebného práva v pravom zmysle slova, aj v prípade práva zúčastniť sa na referende musíme dospieť k záveru, že takéto pokusy by neboli súladné tak s požiadavkou na legalitu, ako ani s požiadavkou na legitimitu nevyhnutných pre ústavno-konformné obmedzenie základného práva.

Na záver úvah o „reťazených“ obmedzeniach práva zúčastniť sa na referende sa ešte možno pristaviť pri tom, či možné „paralyzovanie“ prezidentskej právomoci vyhlásiť referendum, prostredníctvom zákazu uplatnenia petičného práva a súčasného nahradenia Národnej rady Parlamentnou radou, ktoré sme priblížili v predchádzajúcej časti príspevku, možno označiť práve za načrtnutý, čiže neželaný spôsob obmedzenia dotknutého práva. Prikláňame sa skôr k zápornej odpovedi. Ak by totiž obe z uvedených opatrení boli prijaté skutočne len v prípade nevyhnutnosti, a teda za splnenia princípov na ktorých je ústavný zákon o bezpečnosti štátu založený, nemožno hovoriť o rozpore ani s princípom legality a ani s princípom legitimacy.

## ZÁVER

Na predchádzajúcich riadkoch sme ilustrovali, že ústavný zákon o bezpečnosti štátu, ktorý predstavuje akúsi krízovú ústavu Slovenskej republiky či akúsi jej „variantnú verziu“,<sup>205</sup> v čase niektorých krízových situácií s obmedzením volebného práva ako jedného z fundamentálnych základných (politických) práv počíta. Počas vojny a vojnového stavu umožňuje, za predpokladu že je to skutočne nevyhnutné, nevyhlásiť a v dôsledku toho aj nekonať voľby v pravidelných volebných obdobiach, čím súčasne pripúšťa obmedzenie volebného práva v oboch jeho rovinách (aktívne aj pasívne). Naopak, počas výnimočného stavu a núdzového stavu takúto možnosť nepredpokladá. V prípade druhého zo skúmaných základných práv, práva zúčastniť sa na referende, ústavný zákon výslovne nepredpokladá žiadnu možnosť jeho priameho obmedzenia (s výhradou kumulatívneho obmedzenia petičného práva a nahradenia Národnej rady Parlamentnou radou). Text ústavného zákona tak nepredpokladá možnosť nevyhlásenia a nekonania referenda, či už celoštátneho, regionálneho alebo miestneho, a to bez ohľadu na to, či by bola vypovedaná vojna, vyhlásený vojnový stav, výnimočný stav alebo núdzový stav. Ak by mala vládna „moc“ snahu o obmedzenie tohto práva, alebo aj volebného práva v čase výnimočného stavu alebo núdzového stavu, napríklad prostredníctvom obmedzenia slobody pohybu alebo pobytu, museli by sme konštatovať, že by išlo o neústavné obmedzenie základného práva, a to najmä so zreteľom na absenciu jeho legality i legitimacy.

Skutočnosť, že ústavný zákon o bezpečnosti štátu neumožňuje volebné právo obmedziť v čase výnimočného stavu a núdzového stavu a právo zúčastniť sa na referende neumožňuje obmedziť vôbec, nemožno hodnotiť za celkom uspokojivý. Ako už bolo v príspevku naznačené, v praxi skutočne môžu nastať rôzne situácie, ktoré by znemožňovali priebeh volieb či referenda bez toho, aby došlo k nezanedbateľnému ohrozeniu života a zdravia voličov, prípadne aj k ohrozeniu iných dôležitých hodnôt.

V kontexte stále prebiehajúcej pandémie ochorenia COVID-19 možno príkladmo uviesť predovšetkým ohrozenia odôvodňujúce vyhlásenie a trvanie núdzového stavu. Nie len udalosti posledných mesiacov a rokov, ale aj hlbší pohľad do minulosti, pritom nemusia „veštiť“ nič dobré. Frekvencia chrípko-

<sup>205</sup> K pojmu „krízová ústava“ pozri BRÖSTL, A. a kol.: Ústavné právo Slovenskej republiky. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 355, k pojmu „variantná verzia“ zas SVÁK, J., CIBULKA, I., KLÍMA, K.: Ústavné právo Slovenskej republiky (Všeobecná časť). Bratislava: Eurokódex, 2013, s. 97.

vých pandémieí, ktoré mali v minulosti neraz fatálne dôsledky (napr. Španielska chrípka v rokoch 1918 až 1920) sa totiž v priebehu 20. a začínajúceho 21. storočia výrazne znížila a aj po pominutí aktuálnej pandémie môže prísť ďalšia, možno ešte nebezpečnejšia.<sup>206</sup> Ochrana základných práv a slobôd, ani tých politických, by sa preto nemala úplne absolutizovať. Naopak, treba nájsť, ako je to v ústavnom práve „zvykom“, primeranú rovnováhu medzi možnosťou uplatnenia volebného práva či práva zúčastniť sa na referende na jednej strane a ochranou života a zdravia na strane druhej. Aj vzhľadom na uvedené sa žiada ústavný zákon o bezpečnosti štátu vo viacerých jeho častiach upraviť tak, aby načrtnutým požiadavkám vyhovel.

Pokiaľ ide o konkrétne návrhy, vo vzťahu k právu zúčastniť sa na referende by ústavný zákon mal obsahovať ustanovenia podobné tým, ktoré dnes tvoria čl. 2 ods. 3 písm. n) a čl. 3 ods. 3 písm. n), čiže ustanovenia umožňujúce v čase vojny a vojnového stavu, ale aj v čase výnimočného stavu a núdzového stavu, nevyhlásiť a nevykonať referendum, nech už by išlo o akýkoľvek druh referenda. Samozrejme, mali by zostať zachované princípy subsidiarity a proporcionality, a teda, že k načrtnutému riešeniu by príslušné orgány verejnej moci mohli pristúpiť len v prípade, pokiaľ by to bolo skutočne nevyhnutné. Naznačeným riešením by sa tak eliminovali úvahy o možnom obmedzení práva zúčastniť sa na referende prostredníctvom obmedzeniach iných základných práv, najmä slobody pohybu a pobytu.

Analogicky by bolo vhodné výslovne umožniť obmedzenie volebného práva aj počas výnimočného stavu a núdzového stavu. Pre porovnanie, v susednej Českej republike je ústavnou úpravou daná možnosť predĺžiť volebné obdobie v prípade všetkých troch tam existujúcich (slovami tohto príspevku) krízových situácií (vojnový stav, stav ohrozenia štátu a núdzový stav).<sup>207</sup> Potenciálna nová úprava, ktorá by to umožňovala aj v podmienkach Slovenskej republiky, by však opäť nemala zabúdať na princípy subsidiarity a proporcionality. Mala by zabezpečiť najmä to, aby sa v praxi rozlišovala miera ohrozenia života a zdravia, ktorá by k vyhláseniu (najmä) núdzového stavu viedla. Ak by išlo, ak zotrváme na aktuálnom príklade pandémie, „len“ o také ochorenie, ktorého riziká by bolo možné zvládnuť prostredníctvom hygienických opa-

<sup>206</sup> K údajom o frekvencii pandémieí porovnaj KOVÁR, B.: *Síla zániku. Kolapsy starovekých a stredovekých spoločností*. Bratislava: Premedia, 2020, s. 233.

<sup>207</sup> V zmysle čl. 10 ústavného zákona č. 110/1998 Sb. o bezpečnosti Českej republiky v znení neskorších predpisov sa tak má spraviť zákonom. Ani česká ústavná úprava však nie je bez nedostatkov. Pozri napr. MAREŠ, M., NOVÁK, D.: *Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 163 a 164.

trení (napr. dezinfekcia rúk či prekrytie dýchacích ciest), celkom určite by nemalo byť prípustné to, aby verejná moc mohla nariadiť úplné nekonanie volieb ako takých. Ak by totiž existovali možnosti, ako súčasne primeraným spôsobom ochrániť verejné zdravie a súčasne umožniť voličom hlasovať, nekonanie volieb by sa dalo hodnotiť ako popretie ústavných princípov proportionality a všeobecnosti volebného práva. Isteže, nájdenie legislatívne optimálneho riešenia nebude úplne jednoduché. To však nie je dôvodom na túto snahu rezignovať.



# POVINNÉ OČKOVANIE AKO SVETLO NA KONCI PANDEMICKÉHO TUNELA?

doc. JUDr. Lívia Trellová, PhD.

## Abstrakt

Autorka sa v príspevku zamýšľa nad ústavnoprávnymi aspektami možnosti zavedenia povinného očkovania proti ochoreniu Covid-19 v Slovenskej republike. Pri skúmaní povinného očkovania ako spôsobu prekonania pandémie vychádza najmä z existujúcej judikatúry, skúma odôvodnenosť a nevyhnutnosť takejto povinnosti z hľadiska jej prospešnosti pre spoločnosť.

Kľúčové slová: povinné očkovanie, pandémie, verejný záujem, test proporcionality

## Abstract

In the article the author considers the constitutional aspects of the possibility of introducing compulsory vaccination against Covid-19 in the Slovak Republic. The examination of compulsory vaccination as a way of overcoming a pandemic is based in particular on existing case law, examining the justification and necessity of such an obligation in terms of its benefits to the society.

Keywords: compulsory vaccination, pandemic, public interest, proportionality test

## ÚVOD

Od roku 2019 bojuje celý svet s pandemiou ochorenia Covid-19. Aktuálne v polovici novembra 2021 Slovenská republika opäť stojí pred vážnym rozhodnutím ako znížiť radikálne stúpajúce čísla pacientov trpiacich touto infekčnou chorobou. Opäť sme sa dostali do podobnej situácie ako o tomto čase pred rokom, kedy sme pomaly najhorší na svete v množstve nakazených,

kolabujú nám nemocnice a celý zdravotnícky personál a vzrastá nám úmrtnosť. V kritickej epidemiologickej situácii a pod tlakom hroziaceho kolapsu verejného zdravotníctva sa začínajú šíriť reči o zavedení povinného očkovanie proti Covidu-19. Aktuálne nie je zjavné, či štátne autority skutočne zvažujú takúto možnosť, alebo nie. Rovnako nie je presne známe, či by išlo o plošné zavedenie očkovacej povinnosti, resp. očkovanie by bolo povinné iba pre najzraniteľnejšie skupiny, napr. pre najrizikovejšie osoby, nad 60 rokov veku... V tomto príspevku sa snažíme zvážiť väčšinu možných ústavnoprávných aspektov a dôsledky, ktoré by mal zákonodarcu vziať do úvahy v prípade, že by mal serióznym záujem ustanoviť povinné očkovanie proti Covid-19, pretože to v konečnom dôsledku môže mať závažný dosah na zdravotný stav celej populácie. Cieľom je zistiť, či by ustanovenie očkovacej povinnosti v prípade Covid-u 19 a prijatie zodpovedajúcej právnej úpravy, ktorej účel je ochrana zdravia, nevedlo v konečnom dôsledku skôr k poškodzovaniu zdravia v zmysle prevalencie nepriaznivých zdravotných následkov, ktoré by neprešli (resp. takáto právna úprava) testom proporcionality. Zámerom autorky je posúdiť či povinné očkovanie proti Covid-u 19 ako zásah do základných práv a slobôd občanov obstojí ako primeraný s ohľadom na účel, ktorý sleduje. Pri analýze vychádzame z existujúcej judikatúry a samotné obmedzenie základných práv a slobôd podrobujeme testu proporcionality na základe dostupných poznatkov.

## POVINNÉ OČKOVANIE V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

Pri paušálnom zavedení očkovacej povinnosti v snahe zamedziť šíreniu konkrétneho infekčného ochorenia dochádza k stretu základných práv a slobôd jednotlivca a verejného záujmu spoločnosti. V tomto prípade ide o zdravotný zákrok, ktorým sa sleduje ochrana spoločnosti, a ktorý nie je vykonaný so slobodným informovaným súhlasom pacienta. Takéto krajné riešenie by malo byť zvažované v situácii, keď jedinec ohrozuje bezpečnosť či zdravie iných osôb a tejto hrozbe nemožno čeliť inak ako zásahom do telesnej integrity.<sup>208</sup> V súčasnosti stojíme pred otázkou či povinné očkovanie je skutočne jediný spôsob ako vyriešiť vzniknutú kritickú pandemickú situáciu, a pritom čo najmenej zasiahnuť, resp. zachovať maximum z protichodných záujmov jednotlivca a spoločnosti. O zavedení povinného očkovania sa v štá-

---

<sup>208</sup> DOUBEK, P.: Soulad povinného očkování hexavakcínou s ústavním pořádkem ČR. In *Právní rozhledy*. Praha: C. H. Beck, s. r. o., 2015, vol. 23, 15-16, s. 541

toch spravidla uvažuje na odporúčanie epidemiologických a vakcinologických spoločností. Východiskom pre takéto odporúčanie je, že ochorenie je spojené s rizikom vážneho klinického priebehu s ohrozením života alebo so zanechaním vážnych dlhodobých alebo trvalých následkov po prekonaní ochorenia.

Na Slovensku už raz bolo posudzovanie povinného očkovania predmetom konania na Ústavnom súde SR, a to konkrétne v roku 2014, kde súd posudzoval zavedenie očkovacej povinnosti pre maloleté deti proti vybraným prenosným ochoreniam (konkrétne proti záškrtu, tetanu, čiernemu kašľu, detskej obrne, vírusovému zápalu pečene typu B, hemofilovým invazívnym nákazám a pneumokokovým invazívnym ochoreniam) vakcínou infanrix-Hexa a vakcínou proti pneumokokom prostredníctvom vykonávacieho predpisu upravujúceho podrobnosti o prevencii a kontrole prenosných ochorení. V rámci tohto konania vedeného pod sp. zn. PL. ÚS 10/2013 z 10. decembra 2014 súd uviedol, že žiadna medicínska metóda dosiaľ nezachránila toľko životov na celom svete ako očkovanie. Očkovanie sa v súčasnosti považuje za jeden z najdôležitejších nástrojov primárnej prevencie. Vďaka zavedenému a detailne prepracovanému systému povinného očkovania sa v Slovenskej republike vyskytuje minimum známych prenosných ochorení, ktoré sú ešte niekde vo svete bežné. V tomto konkrétnom prípade súd poukázal na čl. 40 Ústavy SR ako právny základ ochrany zdravia, ktorým Slovenská republika potvrdila svoj pozitívny záväzok účinne zabezpečovať ochranu zdravia obyvateľov štátu, a to realizovaný najmä prijatím právnej úpravy zameranej na ochranu zdravia. Otázkou povinného očkovania sa približne v tom období zaoberal aj Súdny dvor EÚ, ktorý jednoznačne vyjadril názor, že ide výlučne o záležitosť vnútroštátnej právnej úpravy a súdnictva (porov. uznesenie Súdného dvora C-459/13 zo 17. 7. 2014). Podľa tohto názoru je vecou voľnej úvahy štátu ako zákonodarca naformulovať, že určitý druh očkovania bude povinný, teda je rozhodnutím, ktorým realizuje ústavným poriadkom danú (pomerne širokú) možnosť legislatívnych zásahov v oblasti verejného zdravotníctva, stanovenú o. i. explicitne aj v čl. 26 Dohovoru o ochrane ľudských práv a dôstojnosti človeka v súvislosti s aplikáciou biológie a medicíny – Dohovor o ľudských právach a biomedicíne (vyhlásený v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 40/2000 Z. z.).<sup>209</sup> Zavedenie očkovacej povinnosti štátom nevyhnutne predpokladá, že pritom štát musí zasiahnuť do viacerých oblastí života spoločnosti. Práve tu vzniká najväčší problém. V slovenskom právnom priestore ojedinelom prípade posudzovania ústavnosti povinného očkovania

---

<sup>209</sup> Nález Ústavného súdu SR z 10. decembra 2014, sp. zn. PL. ÚS 10/2013

bol namietaný zásah do základných práv a slobôd občanov, najmä do ústavne garantovaných práv, akými sú právo na život a právo na ochranu zdravia, právo na súkromie (čl. 12, 15, 16, 40 a iné Ústavy SR). Predmetné konanie bolo uzavreté so záverom súdu, že spôsob a rozsah zavedenia povinnosti sa nechať očkovať možno považovať za ústavne konformné riešenie.

V zásade nemožno pochybovať, že v súčasnom stave poznania patrí očkovanie k etablovaným spoločensko-medicínskym nástrojom, ktorého účelom je zabezpečiť prevenciu vzniku a šírenia prenosných a smrteľných ochorení s cieľom ochrániť ľudský život. Dôsledkom povinnosti podrobiť sa povinnému očkovaniu je zásah do základných práv a slobôd jednotlivca na prospech spoločnosti. Pri povinnom očkovaní štát legislatívnym uložením povinnosti zasiahne do práva osoby na súkromie, ktoré je späté s jej telesnou integritou, ktorej ochrana spadá pod právo na súkromie fyzickej osoby v zmysle čl. 16 ods. 1 Ústavy SR. Právo na súkromný život v sebe zahŕňa fyzickú a psychickú integritu osoby, ako je zaručená v článku 8 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej v texte ako „Dohovor“). Do ustálenej judikatúry EŠLP patrí, že fyzická integrita osoby spadá pod pojem súkromného života a v zmysle čl. 8 Dohovoru do určitej miery v sebe zahŕňa aj právo na rozvíjanie vzťahov s ďalšími osobami.<sup>210</sup> V judikatúre EŠLP tiež nachádzame tvrdenie súdu, že: „... telesná integrita fyzickej osoby je plne krytá konceptom „súkromného života“ chráneného článkom 8 Dohovoru. Súd tiež zdôraznil, že telesná integrita fyzickej osoby zahŕňa najintímnejšie aspekty súkromného života fyzickej osoby a povinné podrobenie sa medicínskemu zásahu, aj keď minimálnej dôležitosti, zakladá zásah do tohto práva.... Povinné očkovanie – ako nedobrovoľné lekárske ošetrovanie – predstavuje zásah do práva na rešpektovanie súkromného života.“<sup>211</sup> Na druhej strane stojí pozitívny záväzok štátu zabezpečiť ochranu ľudskému životu ako kľúčovej hodnoty právneho štátu (čl. 15 Ústavy SR).<sup>212</sup> V súvislosti s touto základnou hodnotovou orientáciou právneho štátu je ústavne zagwarantovaná priamo súvisiaca ochrana zdravia ako predpoklad pre plnohodnotné využívanie ľudského života. Podľa ústavnej úpravy čl. 40 sa štát zaviazal k pozitívnemu záväzku v podobe prijatia takej právnej úpravy na úrovni zákona, ktorá zabezpečí ochranu zdravia obyvateľstva, a zaviazal sa tiež zabezpečiť zdravotnú

210 Rozsudok EŠLP vo veci Paradiso a Campanelli proti Taliansku, z 24. januára 2017, č. 25358/12, § 159

211 Rozsudok EŠLP vo veci Solomakhin proti Ukrajine z 15. marca 2012, č. 24429/03, bod 33

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

starostlivosť v rámci svojich možností a schopností. Inými slovami článkom 15 ods. 1 a 2 Ústavy SR má štát povinnosť zdržať sa úmyselného a nezákonného zbavenia života, ale tiež prijať príslušné kroky k ochrane života osôb, ktoré sa nachádzajú v jeho pôsobnosti. Pozitívny záväzok štátu má preventívny aspekt v podobe povinnosti chrániť ľudský život, ale následne má záväzok zabezpečiť vyšetrenie, resp. objasnenie okolností straty života, vyvodenie zodpovednosti a poskytnutie nápravy. Zavedením povinného očkovania štát pristupuje ku krajnému riešeniu na jednej strane na prospech a zároveň na úkor jednotlivca, pričom jeho sledovaným cieľom je dosiahnuť a udržať kolektívnu imunitu populácie voči konkrétnemu prenosnému ochoreniu. Zásah do zdravia jednotlivca má byť teda na jeho prospech, ochranu pred ochorením, avšak zároveň pri takomto medicínskom zákroku štát zasiahne do telesnej integrity jednotlivca, t.j. do jeho súkromného života, keďže zdravie je individuálnou záležitosťou každého jednotlivca, a takýto postup môže narážať aj na slobodu svedomia, myslenia a viery (zaručenú v čl. 24 Ústave SR a čl. 9 Dohovoru). Ospravedlnením takéhoto postupu štátu a potvrdením oprávnenosti jeho konania má byť jeho záujem zabezpečiť verejné zdravie, ktoré je celospoločenskou záležitosťou týkajúcou sa každého člena tejto spoločnosti.

Povinnosť očkovania posudzoval ESEP vo veci Vavříčka a ostatní proti Českej republike<sup>213</sup>, kde šiesti českí rodičia so svojou sťažnosťou neuspeli a naopak v súdnom prieskume obstál český povinný očkovací systém. Rodičia ako sťažovatelia nedali zaočkovať svoje deti proti deviatim všeobecne známym ochoreniam a následne boli buď pokutovaní alebo deti neprijali do materskej školy. ESEP v tomto rozhodnutí uviedol, že povinné očkovanie je nástrojom štátu na zabezpečenie kolektívnej imunity populácie voči infekčným ochoreniam so zámerom naplnenia legitímneho cieľa, ktorým je ochrana verejného zdravia. Súd tiež vyslovil názor, že Česká republika sa pri nastavení systému povinného očkovania detí nevychýlila z rámca voľnej úvahy (*margin of appreciation*), ktorú jej úprava v Dohovore poskytuje. ESEP v tomto prípade posudzoval predovšetkým hypotetický zásah do práva na súkromný a rodinný život chráneného čl. 8 Dohovoru, pretože sťažovatelia nedali svoje deti zaočkovať a splnenie tejto povinnosti sa nedá fyzicky vynútiť.

---

<sup>213</sup> Rozsudok ESEP vo veci Vavříčka a ostatní proti Českej republike z 8. apríla 2021, č. 47621/13, 3867/14, 73094/14, 19306/15, 19298/15, a 43883/15

## POVINNÉ OČKOVANIE PROTI COVID-u V TESTE PROPORCIONALITY

Plne sa stotožňujeme s vystihnutím podstaty problému slovami J. Drgonca „ účelom právnej úpravy určujúcej podmienky a rozsah povinného očkovania je ochrana základného práva očkovanej osoby na súkromie. Toto právo sa ocitá v ústavne relevantnom konflikte s verejným záujmom o nešírenie prenosných chorôb, preto treba najskôr hľadať a potom nájsť spravodlivú rovnováhu medzi obmedzením základného práva na súkromie určením povinnosti podrobiť sa povinnému očkovaniu a verejným záujmom o nešírenie prenosných chorôb.“<sup>214</sup> V prípade posúdenia kolidujúcich práv, resp. práv a verejného záujmu, je v demokratickom a právnom štáte považované za nevyhnutnosť využiť test proporcionality, ktorý nám dokáže pomôcť identifikovať, či je zásah do ľudských práv a slobôd možné považovať za ospravedlniteľný a oprávnený. Ústavný súd by pri ústavnej kontrole právnej úpravy povinného očkovania mal uplatniť metódu skúmania proporcionálneho obmedzenia základných práv a slobôd. Test proporcionality sa skladá zo štyroch základných krokov (subtestov): testu legality, testu vhodnosti, testu nevyhnutnosti a testu proporcionality v užšom význame<sup>215</sup>, ktorými musí úspešne prejsť skúmané obmedzenie základného práva alebo slobody a až potom je vykonané obmedzenie možné označiť za ústavne konformné.

Ústavný súd SR sa na tému už zavedeného povinného očkovania vyjadril spôsobom, že „ *povinné očkovanie je spojené s bezprostredným zásahom do telesnej integrity človeka, ktorej ochrana spadá pod právo na súkromie fyzickej osoby v zmysle čl. 16 ods. 1 ústavy. Ústavný súd dospieva k záveru, že v danom prípade sa do vzájomnej kolízie dostávajú dva ústavou chránené záujmy, pričom právo na súkromie je v tomto smere zákonom obmedzené v prospech verejného záujmu na ochrane obyvateľstva (ľudstva, resp. života a zdravia obyvateľstva) pred vznikom a šírením prenosných smrteľných ochorení stanovením povinnosti každej fyzickej osoby podrobiť sa povinnému očkovaniu.*“<sup>216</sup>

Ústavnoprávny prieskum namietaného obmedzenia, resp. zásahu do základného práva štandardne začína posúdením jeho legality, teda či k nemu došlo zákonom alebo na základe zákona (čl. 13 ods. 1 a 2 Ústavy SR). V našom prípade predpokladáme, že zákonodarca by upravil povinné

214 DRGONEC, J.: *Ústavnosť v poskytovaní zdravotnej starostlivosti*. Bratislava: C.H.Beck, 2019, s. 310

215 CIBULKA, L. a kol.: *Štátoveda*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 185- 188

216 Nález Ústavného súdu SR z 10. decembra 2014, sp. zn. PL. ÚS 10/2013

očkovanie podobne ako v prípade iných povinných očkovaní v SR formou vyhlášky ministerstva zdravotníctva prijatej na základe zákona.<sup>217</sup> Právnym východiskom k povinnému očkovaniu nie je Ústava SR, ale vykonávací zákon č. 335/2007 Z.z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia s o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Pri tomto prvom kroku nemožno opomenúť judikatúru ESEP, kde sa pri určení rozsahu očkovacej povinnosti podzákonným predpisom prízvukuje, že slovné spojenie „v súlade so zákonom“ či „stanovené zákonom“ sa musí vykladať v zmysle materiálnom a nie formálnom ako účinná právna úprava tak ako je vykladaná súdmi, t.j. zahŕňajúca ako písané právo vrátane predpisov nižšej právnej sily, tak právo nepísané a sudcovské.<sup>218</sup> Zároveň je tiež nutné zdôrazniť potrebu prístupnosti a predvídateľnosti právnej úpravy týkajúcej sa očkovacej povinnosti.<sup>219</sup> Je vysoko pravdepodobné, že by prijatá právna úprava povinného očkovania prešla testom legality.

V druhom teste vhodnosti a racionálneho prepojenia v rámci testu proporcionality by mal súd posudzovať príslušnú normu z hľadiska naplnenia sledovaného účelu, či inštitút obmedzujúci základné právo umožňuje dosiahnuť sledovaný cieľ spravidla v podobe ochrany verejného záujmu, či iného základného práva alebo slobody. Právna norma musí smerovať k naplneniu dostatočne dôležitého cieľa, ktorý odôvodňuje (ospravedlňuje) obmedzenie základných práv a slobôd.<sup>220</sup> Základom je identifikácia cieľa (účelu), ktorý zasah do základného práva sledoval a ktorý musí byť z ústavného hľadiska legitímny a legálny, čo znamená, že ústava musí obmedzenie predmetného základného práva z dôvodu dosiahnutia tohto cieľa pripúšťať (čl. 13 ods. 4 druhá veta Ústavy SR). Súčasťou tohto kroku je aj skúmanie racionálnej väzby medzi týmto prostriedkom (zásahom) a sledovaným cieľom.<sup>221</sup> Tento subtest býva označovaný ako faktický test negatívnej povahy. Podľa slov A. Baracka „test racionálneho prepojenia neskúma vzťah medzi účelom a obmedzeným ústavným právom, skôr pojednáva o vzťahu medzi skúmaným účelom a prostriedkami zvolenými na jeho dosiahnutie. Inými slovami otázka pravdepodobnos-

217 Porovnaj: Vyhláška č. 585/2008 Z. z. Vyhláška Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky, ktorou sa ustanovujú podrobnosti o prevencii a kontrole prenosných ochorení

218 Rozsudok ESEP vo veci Sanoma Uitgevers B. V. proti Holandsku zo 14. septembra 2010, č. 38224/03, § 83

219 Rozsudok ESEP vo veci Dubská a Krejzová proti Českej republike z 15. novembra 2016, č. 28859/11 a 28473/12, § 167

220 Porovnaj Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL.ÚS 3/09

221 Porovnaj Rozhodnutia Ústavného súdu SR sp. zn. IV. ÚS 492/2012

ti, s ktorou sa má zaoberať test racionálneho prepojenia je pravdepodobnosť, že prostriedky použité právom naplnia verejný záujem, ktorý je opodstatnením práva. Test racionálneho prepojenia nebol vytvorený, aby poskytol odpoveď na otázky týkajúce sa pravdepodobnosti, že ak boli použité prostriedky bude ovplyvnené ústavné právo, alebo či nepoužitím prostriedkov sa zničí verejný záujem.<sup>222</sup> V našom prípade by sa súd musel vysporiadať s otázkou, či zavedením povinného očkovania proti Covid-19 je zákonodarca spôsobilý dosiahnuť sledovaný cieľ, t.j. či je tento nástroj spôsobilý zabezpečiť ochranu verejného zdravia pred vznikom a šírením nákazlivého prenosného ochorenia Covid-19. Všeobecne možno označiť očkovanie ako najefektívnejšie a najviac prakticky odskúšané opatrenie smerujúce k imunizácii spoločnosti vo vzťahu ku konkrétnemu druhu prenosného ochorenia. Očkovaním sa dá doceliť ochrana verejného zdravia prostredníctvom preočkovania spôsobilej časti populácie, čím sa vytvorí ochrana aj pre zraniteľné skupiny, ktoré sa nemôžu dať očkovať zo zdravotných dôvodov. Očkovanie ako metóda smeruje k ochrane verejného zdravia, a tým k naplneniu legitímneho verejného záujmu.

Ďalším krokom testu proporcionality je subtest nevyhnutnosti (alebo potrebnosti). V rámci tohto subtestu sa skúma a porovnáva, či existuje iný šetrnejší prostriedok, opatrenie obmedzujúce základné právo a slobodu, ktorým je možné dosiahnuť porovnateľný cieľ so zvoleným legislatívnym prostriedkom. Súd skúma, či na dosiahnutie legitímneho cieľa nie je k dispozícii menej obmedzujúci, menej invazívny prostriedok. Ide o test nevyhnutnosti tohto zásahu, ktorý zahŕňa dva prvky. Prvým elementom je existencia hypotetických alternatívnych prostriedkov, ktorými sa dá dosiahnuť účel obmedzujúceho práva porovnateľne, alebo lepšie ako prostriedkami použitými obmedzujúcim právom. Druhým elementom je, že hypotetické alternatívne prostriedky obmedzujú ústavné právo v menšom rozsahu ako prostriedky použité obmedzujúcim predpisom. Ak sú splnené tieto dve požiadavky, môžeme dôjsť k záveru, že tam neexistuje nevyhnutnosť obmedzujúceho zákona.<sup>223</sup> Pokiaľ však ide o Covid-19 je situácia mierne špecifická v tom, že nevieme presne identifikovať (alebo identifikácia má platnosť len krátko časovo ohraničené obdobie) konkrétny variant, mutáciu, voči ktorej je očkovanie účinné. Za obdobie rozšírenia pandémie sme museli čeliť rôznym mutáciám a v čase písania tohto príspevku už prichádza do Európy opäť nový,

222 BARAK, A: *Proportionality. Constitutional Rights and their Limitations*. UK: Cambridge University Press, 2012, s. 315

223 BARAK, A: *Proportionality. Constitutional Rights and their Limitations*. UK: Cambridge University Press, 2012, s. 323

mierne odlišný, označovaný aj ako najznepokojúcejší variant SARS-CoV-2 s názvom omikron, aký doteraz odborníci videli, pred ktorým vraj ani doposiaľ očkovanie nie sú chránení.<sup>224</sup> Pri súčasnom stave medicínskeho poznania zrejme nevieme povedať, že existuje iný menej invazívny alternatívny prostriedok ako očkovanie, ktorým by sa napriek variabilite a premenlivému charakteru ochorenia Covid-19, dala inak zabezpečiť preukázateľná spoločenská imunita proti tomuto ochoreniu. Prvou možnosťou je dobrovoľné očkovanie, ktoré sa v Slovenskej republike začalo pomaly hromadne realizovať začiatkom roka 2021. Dobrovoľnosť očkovania sa prejavila v značnej miere nezaujmu slovenskej spoločnosti o očkovanie a ako pomerne nízke percento preočkovaní obyvateľov Slovenska. Štát musí nevyhnutne posúdiť priority, miestne podmienky a spoločenské potreby predtým ako pristúpi k úprave obligatórnosti očkovania proti Covid-19. Otáznym v tejto súvislosti možno ostáva, či v aktuálnej spoločenskej situácii už nemáme v Slovenskej republike tak vysokú premorenosť obyvateľstva ochorením a v toho dôsledku vysoký podiel obyvateľstva, ktoré sa síce nezaočkovalo, ale majú vytvorenú imunitu prekonaním daného ochorenia. Odpoveď na túto otázku by si žiadalo vedecko-expertíznu štatistiku vytvorenej imunitnej odpovede u prekonaného podielu obyvateľstva. V súčasnej situácii kedy má Slovensko nízku preočkovanosť, čo je predpokladom nízkej kolektívnej imunity obyvateľstva, a naopak extrémnu premorenosť ochorením, by z právneho hľadiska bolo zrejme možné zavedenie povinného očkovania považovať za nevyhnutné. V tomto prípade pracujeme s predpokladom, že by očkovanie ešte reálne dokázalo ochrániť tú časť obyvateľstva, ktorá sa nestihla nakaziť a nemá vytvorené dostatočné protilátky na boj s vírusom. Zároveň sa nám tu hypoteticky ponúka aj opačný záver, že ak je časť populácie, ktorá ešte nie je zaočkovaná, vysoko premorená, tak potom by skutočný podiel tých, ktorí ešte nemajú protilátky, mal byť relatívne nízky, a z toho dôvodu by opatrenie neprešlo testom nevyhnutnosti.

V súlade s judikatúrou Ústavného súdu SR pojem nevyhnutnosti znamená, že zásah zodpovedá naliehavej spoločenskej potrebe a najmä, že je primeraný sledovanému legitímnemu cieľu.<sup>225</sup> Avšak vnútroštátne orgány požívajú určitú mieru voľnej úvahy, rozsah ktorej závisí nielen na cieľi, ale aj na použitej forme zásahu. Avšak z nášho pohľadu otvorenou ostáva otázka primeranosti

<sup>224</sup> Pozri napr. správy z dennej tlače: dostupné online <https://dennikn.sk/2625642/prvy-pripad-je-v-europe-novy-variant-z-juznej-afriky-sa-moze-sirit-rychlejsie-ako-delta/?ref=inc?ref=pop>, <https://www.aktuality.sk/clanok/8srfrr8/koronavirus-novy-variant-vystrasil-svet-aj-europu-preco-sa-ho-vedci-tak-boja/>

<sup>225</sup> Porovnaj Nález Ústavného súdu SR z 10. decembra 2014, sp. zn. PL. ÚS 10/2013

prijatých opatrení v podobe povinnosti sa očkovať. Všeobecne pri zavádzaní povinného očkovania platí, že očkovanie má byť zdravotnou komunitou považované bezpečné a účinné.<sup>226</sup> Toto sa nám v súčasnosti javí ako nedostatočne medicínsky a farmaceuticky overené a výskumom potvrdené, nakoľko epidemiologická situácia vo svete nám indikuje, že účinnosť očkovania je pri niektorých vakcínach nedostatočná.

Posledným krokom v rámci testu proporcionality je test proporcionality v užšom zmysle. Jeho podstatou je vyvažovanie dvoch v kolízii stojacich práv či hodnôt a následné uprednostnenie jednej z nich v konkrétnom prípade. Táto časť testu proporcionality sa v súčasnosti javí ako najproblematickejšia. Povinným očkovaním sa môže zasiahnuť nielen do fyzickej, ale tiež do psychickej integrity osoby. V prípade zásahu do fyzickej integrity človeka je pri súčasnom stave poznania riziko, že niektoré vakcíny, ktoré majú slúžiť ako prostriedok ochrany populácie pred ochorením, skôr spôsobujú závažné zdravotné následky, resp. potencionálne celoživotné vážne zdravotné vedľajšie účinky. Dá sa predpokladať, že je za tým krátky čas na vývoj vakcín, nedostatočné klinické testovanie a silné farmaceutické lobby. Štát musí prijať preventívne opatrenia na predchádzanie takýmto následkom, len je otázne, či to možno od štátu očakávať, keď ich súčasný stav poznania vo vede nedokáže úplne predvídať. Otázna je v súčasnosti kvalita očkovacej látky. Práve tá v spoločnosti vytvorila osobitnú skupinu odporcov očkovania proti Covid-19, ktorej členovia sa však primárne nehlásia k odporcom očkovania ako takého, ale len v tomto jednom špecifickom prípade. Otázka kvality vakcíny nie je predmetom právneho posúdenia, tam by hypoteticky priestor mohol nastať v prípade vyskytujúcich sa častých nežiaducich účinkov. Z právneho hľadiska je aktuálne existujúca spoločenská pochybnosť o kvalite vakcíny jedným z dôvodov prečo by mohli v prípade povinného očkovania nastať viaceré neprimerané zdravotné riziká, t.j. závažné zásahy do zdravia jednotlivca.

Pri očkovaní sa niekedy zvykne argumentovať aj potenciálne možným neprimeraným zásahom do slobody myslenia, svedomia a náboženského vyznania. Odmietnutie podrobiť sa očkovaniu proti Covid-19 ako povinnosti by mohlo byť motivované vážnym a neprekonateľným, skutočným presvedčením jednotlivca. V tomto smere by zrejme zohralo svoju rolu aj spomínaná spoločenská polarizácia, kde máme v štáte vytvorené štyri základné skupiny osôb podľa ich vzťahu k očkovaniu proti Covid-19.

---

<sup>226</sup> Porovnaj Rozsudok ESEP vo veci Vavříčka a ostatní proti Českej republike z 8. apríla 2021, č. 47621/13, 3867/14, 73094/14, 19306/15, 19298/15, a 43883/15

Vznikli nasledovné skupiny: 1. osoby, ktoré sa dajú zaočkovať (aj dobrovoľne), 2. osoby, ktoré principiálne odmietajú očkovanie, 3. osoby, ktoré odmietajú len očkovanie proti Covid-19 (nie sú presvedčení o jeho nevyhnutnosti alebo o bezpečnosti vakcíny) a 4. osoby, ktoré sa zo zdravotných dôvodov nemôžu dať očkovať. Šanca úspešne preukázať porušenie názorovej autonómie a filozofického presvedčenia jednotlivca by bola len zrejme vtedy, ak by osoba bola konzistentne a preukázateľne presvedčená o odmietaní očkovania ako takého. Tento prístup potvrdzuje judikatúra ESEP, kde sa vyslovene zdôrazňuje, že kritický názor a postoj osoby na očkovanie by musel spĺňať atribúty, že je takého stupňa presvedčivosti, závažnosti, konzistentnosti a dôležitosti, že by naplnil ESEP požadovaný rozmer a spadal by pod ochranu čl. 9 Dohovoru (resp. čl. 24 Ústavy SR).<sup>227</sup> Je otázne, či by takýto odmietavý postoj k povinnému očkovaniu proti Covid-19 bolo možné skúmať ako porušenie čl. 9 Dohovoru, keďže nie všetky názory a presvedčenia predstavujú slobodu myslenia garantované týmto ustanovením.<sup>228</sup>

Nemožno však úplne odmietnuť, že uplatnenie slobody alebo aj autonómie vôle, môže byť jedným z dôvodov prečo sa jednotlivec rozhodne odmietnuť podstúpiť povinné očkovanie. Každý jednotlivec má právo rozhodovať o svojom zdraví, vrátane práva byť informovaný o kontraindikáciách, či možných následkoch prípadných lekárskeho zákroku (liečby), ktoré má podstúpiť. V tejto oblasti máme na Slovensku zrejme obdobný problém ako v Českej republike usudzujúc podľa slov Z. Vikarskej, ktorá je názoru, že „Politiku verejného zdravia je možné koncipovať rôzne: paternalisticky a direktívne, tak ako sme zo systému českého zdravotníctva bohužiaľ zvyknutí, ale taktiež informovane a klientsky, ako začína byť štandardom na „západe“. Pozoruhodný rozsudok Najvyššieho súdu Spojeného kráľovstva vo veci *Montgomery*<sup>229</sup> z roku 2015 napríklad zdôrazňuje, že lekár má povinnosť vysvetliť pacientke nielen to, čo on sám považuje za dôležité, ale čokoľvek, o čo sa pacientka zaujíma a čo by chcela vedieť.“<sup>230</sup> Očkovanie samotné vyvoláva už a priori u mnohých nevôľu. Nemožno však poprieť, že na Slovensku

227 Porovnaj Rozsudok ESEP vo veci *Bayatyan* proti Arménsku zo 7. júla 2011, č. 23459/03,

228 Porovnaj Rozsudok ESEP vo veci *Pretty* proti Spojenému kráľovstvu z 29. apríla 2002, č. 2346/02,

229 *Montgomery v Lanarkshire* [2015] UKSC 11, body 76-81.

230 VIKARSKÁ, Z.: Strategická litigace u ESLP, aneb o co v prípade Vavříčka nešlo, s. 4. In *Bulletin lidských práv*. Centrum pro lidské práva a demokracii. 2. číslo, XIII. ročník, květen 2021, dostupné online: <https://www.centrumlidskaprava.cz/sites/default/files/attachment/bulletin/Bulletin%20kv%C4%9Bten%202021.pdf>

dlhodobo bojujeme s poddimenzovaním verejného zdravotníctva, čo do zdravotníckeho personálu aj vybavenia, a bezpochyby financovania. Slabá informovanosť, resp. šírenie dezinformácií, k tomu minimálna komunikácia lekára s pacientom pokiaľ ide o problematiku očkovania, to všetko len prispieva k nárastu principiálnych odporcov očkovania, tzv. antivaxerov. Je možné dôvodne predpokladať, že táto komunita ľudí tvorí potenciónálnych sťažovateľov namietajúcich porušenie ich základných práv a slobôd.

Práve prísny drobnohľad, pod ktorým by sa ocitla právna úprava povinného očkovania proti Covid-19, nám zdôrazňuje potrebu mať kvalitne upravené základné podmienky očkovania. V prípade zákonnej regulácie by bolo žiaduce mať presne identifikovanú povahu očkovacej látky, resp. konkretizovanú vakcínu s presne určeným zložením, druhom a množstvom, ktorá je medicínsky verifikovaná ako účinná v boji s týmto vírusovým ochorením. Právna úprava povinného očkovania by mala uvádzať aj okolnosti, alebo stav pacienta, ktoré vylučujú konkrétny liečebný postup v podobe očkovania proti ochoreniu Covid-19. Každá vakcína môže za istých okolností u pacienta vyvolať nežiaduce účinky s rôznym stupňom závažnosti. Zákonodarca preto musí pamätať na zdravotné kontraindikácie a uviesť ich v právnej úprave tak, aby si lekár vykonávajúceho povinné očkovanie, mohol splniť svoju povinnosť a zohľadňovať pred povinným očkovaním prípadné známe zdravotné kontraindikácie. Je možné tejto požiadavke jednoznačne vyhovieť v prípade ochorenia Covid-19? Odpoveď na túto otázku môže dať len výsledok expertného medicínskeho posúdenia a výskumu. Pri známych ochoreniach nám experti vedia túto odpoveď pripraviť s využitím výsledkov klinických štúdií a dlhodobých štatistík a klinických štúdií. Vírus Covid-19 je však špecifický tým, že od jeho hromadného rozšírenia už viacnásobne zmutoval a každý jeho nový druh obsahuje nové mutácie, pričom každá mutácia je po krátkom čase samotným vírusom „vylepšená na ešte agresívnejší boj o prežitie vírusu“. S každým novým druhom koronavírusu prichádza k šíreniu nových mutácií, sú s ním spojené podobné, ale aj niekedy úplne nové symptómy. Inými slovami je možné robiť relevantné štúdie za tak krátky čas a pri tak rýchlo sa meniacich podmienkach? Zrejme nie, čo dokladá aj stiahnutie vakcíny Astra Zeneca z „očkovacieho trhu“ práve kvôli jej prevažujúcim negatívnym účinkom s čím súvisí nedokonalá a rýchla príprava vakcíny, ktorá spôsobila nedostatočný prieskum kontraindikácií pre krátkosť času jej zavedenia trh. Kvalite očkovacích látok by sa vzhľadom na ich špecifické vlastnosti mala venovať mimoriadna pozornosť. Opäť jeden z rozdielov v porovnaní s očkovaním proti bežným (dlhodobo

známym) prenosným ochoreniam. Lekár potom prakticky dokáže identifikovať a zohľadňovať pred povinným očkovaním prípadné známe zdravotné kontraindikácie, a tak predchádzať nežiaducim následkom a neohroziť zdravie a život pacienta. Tento prístup umožňuje zdravotníckemu personálu skontrolovať vhodnosť očkovania pred samotným vykonaním očkovania. To naznačuje, že boli prijaté potrebné opatrenia na to, aby lekársky zákrok nebol na ujmu sťažovateľa do tej miery, ktorá by narušila rovnováhu záujmov medzi osobnou integritou sťažovateľa a verejným záujmom na ochrane zdravia obyvateľstva.<sup>231</sup>

Ďalšou z možných otázok, ktoré v súvislosti s povinným očkovaním proti Covid-19 môžu vyvstať je tá, či sledovaný účel vakcinácie, ktorým je vytvorenie imunity nemôže byť dosiahnutý u konkrétnych osôb aj iným spôsobom, a to konkrétne prekonaním ochorenia a potvrdením imunitnej odpovede organizmu laboratórnym testom na protilátky. Ak by sa skúmala v organizme človeka prítomnosť konkrétne špecifikovaných protilátok v určitej požadovanej výške, potvrdenie o tejto skutočnosti by mohlo byť alternatívou k očkovaniu v určitom čase. Dôvodom prečo takto uvažovať je, že cieľom vakcinácie je rovnako dosiahnuť prítomnosť protilátok proti ochoreniu u jednotlivcov. Sledovaný cieľ je možné naplniť rôznymi spôsobmi, nakoľko preukázateľná imunitná odpoveď ľudského organizmu nemusí byť ani po očkovaní dostatočná, čo nám ukázala prax. Ak je teda ochrana spoločnosti a verejný záujem na nej primárnym dôvodom pre povinné očkovanie, je nutné zohľadniť aj tieto špecifiká pri Covid-19. Ďalšia možná alternatíva v prístupe k ochrane verejného zdravia je schválenie liekov proti Covid-19.<sup>232</sup>

V súčasnosti nemáme k dispozícii ešte relevantné štatistiky o celkovom počte úmrtí na Covid-19 za kalendárny rok 2021. Podľa dostupných štatistických dát úmrtnosť na toto ochorenie (od januára 2021 až po október 2021) mala smerom k letným mesiacom klesajúcu tendenciu a opäť na jeseň začala rásť. Potvrdení máme vyššiu pravdepodobnosť náročnejšieho priebehu ochorenia u starších obyvateľov, kde prípady častejšie končia hospitalizáciou, resp. úmrtím. Úmrtnosť na Covid-19 sa líši v rôznych segmentoch populácie,

---

231 Rozsudok ESEP vo veci Solomakhin proti Ukrajine z 15. marca 2012, č. 24429/03, bod 33

232 Porovnaj: Tlačová správa Európskej komisie z 22. októbra 2021 s názvom „Európska zdravotná únia: Komisia zostavila portfólio 10 najslubnejších liekov proti ochoreniu COVID-19“, dostupné online: [https://ec.europa.eu/api/print/IP\\_21\\_5366\\_SK](https://ec.europa.eu/api/print/IP_21_5366_SK) Resp. <https://www.aktuality.sk/clanok/p8295jv/koronavirus-ema-schvalila-liek-proti-covidu-od-spolocnosti-msd/>

čo potvrdzuje Štatistický úrad SR.<sup>233</sup> Podľa jeho údajov: „ Celkovo na následky infekcie Covid-19 zomrelo v septembri 103 osôb. Koronavírus sa tak medzi všetkými príčinami úmrtí vyšplhal z 12. augustovej priečky na šiestu najčastejšiu príčinu úmrtia. Podiel obetí tohto ochorenia predstavoval 2 % zo všetkých zomretých. Takmer 79 % obetí nového vírusu predstavovali v septembri 2021 osoby nad 65 rokov, z toho prevažne starší seniori 75 a viac roční. Zvyšok (22 osôb) boli ľudia v produktívnom veku.“ Predbežne sa nám javí, že podľa dostupných dát vieme určiť skupiny obyvateľstva, ktoré sú podľa doterajšieho vývoja náchylnejšie na vážnejší až tragický priebeh ochorenia Covid-19, konkrétne ide zrejme o potvrdenú nadúmrtnosť v skupine mladších seniorov vo veku od 65 do 74 rokov.

Napriek naliehavosti spoločenskej potreby na ochrane verejného zdravia, vzhľadom na prístup ESLP a najmä panujúcu neistotu ohľadne bezpečnosti a účinnosti vakcín proti Covid-19 (väčšina z používaných vakcín sú experimentálnej povahy, klinické štúdie neboli ešte skompletizované a uzavreté) a vyvinutie liekov na Covid-19 ( monoklonálne protilátky a antivirotiká) by zrejme nebolo primerané, proporcionálne voči sledovanému cieľu ustanoviť očkovanie proti Covid-19 ako povinnosť pre všetkých obyvateľov. Elementárny rozdiel medzi povinným očkovaním proti známym prenosným ochoreniam a očkovaním proti Covid-19 je zrejme založený na bezpečnosti očkovacích látok pre zdravie ľudí, ich neškodnosti a predchádzaní ich nežiaducich účinkov a tiež na skutočnosti, že v tomto čase sú už známe, uznané a dostupné lieky proti Covid-19. Posledným subtestom primeranosti (proporcionality v užšom význame) by zrejme neprešiel zásah do súkromia jednotlivca v podobe povinnosti dať sa zaočkovať proti Covid-19 na prospech verejného záujmu. Pretože sa domnievame, že tu existuje viacero vedecky definitívne nevyriešených otázok súvisiacich so samotným identifikovaním druhu koro-

233 Porovnaj: [https://slovak.statistics.sk/wps/portal/ext/aboutus/office.activites/officeNews/vsetkyaktuality/e8067a8b-e140-422a-930f-9030c3614ef4!/ut/p/z1/tVjNc9MwFPwtHHy031Mk2wo3JdOJXRqGBEjIXRjZyLFibKW2Gjf\\_HoXhQBlaYgEd9DX73u5qBRJ2IDt1NnvIjO3U0Z8LmXxZpTmfzYhAXL-6bY07zbDUaT8LIBLZPAfz9-gbzT-LDYn3LCliY5Mv1n0GCrDp3cg0Uth-xUEw6H0HR1qA4uQD-Zs3EXvz6oo98EeB60O\\_x6oTkmqeJlqAnDkE0m-KpxSrMMpUqx0Qpiu2ZXIVJmvULwKvf2b7asrfGYI9PXyB2S-EBIL7xD-53SLGXGSb9XRfKQr6E\\_BCj8JrSJ\\_VkBHYno0eYdPZvvVJffkHixnCLUhTttFYtRFGHPOEM0xIHLOUTDG5Zj\\_pl\\_Pl3vdVrrmGYmH32\\_PD7lVsvpf5dn-8vhQ\\_bdk4\\_Otj9x7Q9nehKyr30Xte613300Pvf3Dh3Gt4GGOA4jtHe2v1RR5V-tA\\_xTSWMHL\\_MpEk7tpuX0Eh7q5Q1lsuAuLi-jePMdNE-AcQ!!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/](https://slovak.statistics.sk/wps/portal/ext/aboutus/office.activites/officeNews/vsetkyaktuality/e8067a8b-e140-422a-930f-9030c3614ef4!/ut/p/z1/tVjNc9MwFPwtHHy031Mk2wo3JdOJXRqGBEjIXRjZyLFibKW2Gjf_HoXhQBlaYgEd9DX73u5qBRJ2IDt1NnvIjO3U0Z8LmXxZpTmfzYhAXL-6bY07zbDUaT8LIBLZPAfz9-gbzT-LDYn3LCliY5Mv1n0GCrDp3cg0Uth-xUEw6H0HR1qA4uQD-Zs3EXvz6oo98EeB60O_x6oTkmqeJlqAnDkE0m-KpxSrMMpUqx0Qpiu2ZXIVJmvULwKvf2b7asrfGYI9PXyB2S-EBIL7xD-53SLGXGSb9XRfKQr6E_BCj8JrSJ_VkBHYno0eYdPZvvVJffkHixnCLUhTttFYtRFGHPOEM0xIHLOUTDG5Zj_pl_Pl3vdVrrmGYmH32_PD7lVsvpf5dn-8vhQ_bdk4_Otj9x7Q9nehKyr30Xte613300Pvf3Dh3Gt4GGOA4jtHe2v1RR5V-tA_xTSWMHL_MpEk7tpuX0Eh7q5Q1lsuAuLi-jePMdNE-AcQ!!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/)

navírusu a jeho mutácií, vakcináciou a jej účinkami, existenciou a pretrvaním imunity vzniknutej po prekonaní ochorenia, ďalej existuje alternatíva v podobe liečiv proti Covid-19. Uvedené prvky skôr svedčia v neprospech zavedenia povinného očkovania a podporujú skôr tvrdenie, že očkovanie proto Covid-u 19 má byť v tomto konkrétnom prípade prenosného ochorenia založené na dobrovoľnosti.

## ZÁVER

Život človeka je najväčšia, najposvätejšia z hodnôt, ktoré definujú človeka a ochranu ktorej na seba vztiahol štát. Povinnosť povinného očkovania je možné dlhodobo označiť za kontroverznú tému, a to ešte ani nešlo o konkrétne očkovanie proti Covid-u 19. Na druhej strane, v prípade právnej úpravy povinného očkovania ide o odpoveď zákonodarcu na naliehavú spoločenskú potrebu chrániť verejné zdravie, ide o naplnenie verejného záujmu na ochrane obyvateľstva pred vznikom a šírením prenosných potencionálne smrteľných ochorení a zároveň ide o výkon pozitívneho záväzku štátu chrániť životy obyvateľov (čl. 15 ústavy) a ich zdravie (čl. 40 ústavy) prijímaním vhodnej legislatívy v konkrétnych oblastiach života spoločnosti. Uvedené práva jednotlivca sú relatívnej povahy, preto existujú početné obmedzenia, ktorým sa jednotlivci musí podriadiť v záujme všeobecného dobra. Dobrovoľné podrobenie sa očkovaniu je prejavom solidarity jednotlivca so spoločenstvom, avšak takéto vyjadrenie názoru a presvedčenia jednotlivca už nie vždy možno nájsť v prípade zákonom definovanej povinnosti.

Slovenská republika, ktorá sa hlási k myšlienkam a hodnotovo-ideovému základu materiálneho právneho štátu, by mala rešpektovať, chrániť a naplňovať základné práva a slobody. Od materiálneho právneho štátu sa očakáva, že nebude pristupovať k právu formalisticky, ale naopak bude konať tak ako to predurčujú základné princípy a hodnoty na ktorých je takáto spoločnosť vybudovaná, pritom bude rešpektovať svoje medzinárodnoprávne záväzky. Akákoľvek právna úprava štátu by mala byť jasná, zrozumiteľná, predvídateľná a tiež rozumná. Ak by zákonodarca plošne zakotvil povinné očkovanie proti Covid-19, dá sa predpokladať, že by takáto úprava skončila na posúdenie

v rukách Ústavného súdu SR.<sup>234</sup> Podľa vyššie uvedeného testu proporcionality by bolo zrejme možné zavedenie skúmanej očkovacej povinnosti pre špecifický prípad Covid-19 označiť za ústavne nekonformný. Táto naša analýza má len veľmi rámcový povahu, keďže sme sa zamýšľali nad ústavnosťou zavedenia povinného očkovania primeraným legislatívnym spôsobom (dostatočne podrobná, zrozumiteľná a určitá právna úprava), plošne pre všetkých, bez špeciálnej konkretizácie adresátov právnej povinnosti v právnej norme (aktuálne nevieme predpokladať kto by bol skutočne povinný očkovanie podstúpiť). Nedá sa samozrejme vylúčiť, že posúdením konkrétnej prijatej právnej regulácie za konkrétnych podmienok povinného očkovania v rámci testu proporcionality by bolo potom možné dospieť k opačnému záveru. V súčasnosti zohrala pri posudzovaní ústavnosti povinného očkovania proti Covid-19 svoju úlohu skutočnosť, že napriek tomu, že Ústavný súd SR v roku 2014 označil povinné očkovanie proti známym ochoreniam za ústavne súladné, nemusí to tak byť v každom ďalšom prípade zavedenia povinného očkovania. Domnievame sa, že nie je vhodné generalizovať, že zavedenie povinného očkovania musí byť automaticky v súlade s Ústavou SR. Každé prenosné ochorenie je iné, nie je vhodné prehliadať súvisiace fakty, práve naopak je potrebné prihliadať na typ ochorenia proti akému sa očkuje (Covid-19 neustále mutuje), bezpečnosť a účinnosť vakcín vo svetle aktuálneho stavu poznania a výskumu ako aj dostupnosť liečby, či iných alternatív umožňujúcich ochrániť verejné zdravie, ako aj na ďalšie aspekty. Verejný záujem o povinné očkovanie nemusí byť za každých okolností natolko významný, že preváži pri hľadaní spravodlivej rovnováhy s autonómiou osoby a s prihliadnutím na aktuálny stav vedeckého poznania.

---

<sup>234</sup> Pozn. autorky: Aktuálne stojí za pozornosť prebiehajúce konanie, v ktorom slovinský Ústavný súd pozastavil účinnosť nariadenia vlády, podľa ktorého sa mali v Slovinsku povinne zaočkovať proti Covid-19 zamestnanci verejnej správy do 1. novembra 2021, inak im hrozilo prepustenie zo zamestnania. Dostupné napr. na : [https://www.euractiv.com/section/politics/short\\_news/slovenian-constitutional-court-thwarts-tightening-of-covid-pass-conditions/](https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/slovenian-constitutional-court-thwarts-tightening-of-covid-pass-conditions/)

# ZÁSAH DO ZÁKLADNÝCH PRÁV A SLOBÔD POČAS NÚDZOVÉHO STAVU

JUDr. Stanislav Gaňa, PhD.

## Abstrakt

V príspevku analyzujem dopady zásahov do základných práv a slobôd garantovaných Ústavou Slovenskej republiky a Európskym dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd v Slovenskej republike počas núdzového stavu vyhláseného v súlade s ústavným zákonom č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov. Poukazujem na vzájomnú súvislosť medzi jednotlivými základnými právami a slobodami, ktoré sa na prvý pohľad nejavia dotknuté obmedzeniami súvisiacimi s vyhláseným núdzovým stavom, avšak pri podrobnej analýze zistíme, že obmedzením jedného práva alebo slobody môže dôjsť k obmedzeniu ďalších práv a slobôd garantovaných vnútroštátnymi i medzinárodnými ľudskoprávnymi dokumentmi.

Kľúčové slová: pandémie, núdzový stav, základné práva a slobody

## Abstract

In this paper I analyze the effects of interference with fundamental rights and freedoms guaranteed by the Constitution of the Slovak Republic and the European Convention on Human Rights in the Slovak Republic during the State of Crisis declared in accordance with Constitutional Act no. 227/2002 Coll. on State Security at the Time of War, State of War, State of Emergency and State of **Crisis**, as amended. I point out the interrelationship between individual fundamental rights and freedoms, which at first glance do not appear to be affected by the constraints of the declared State of Crisis, but a detailed analysis reveals that restricting one right or freedom may limit other rights and freedoms guaranteed by the national and international human rights documents.

Key words: pandemic, State of Crisis, fundamental rights and freedoms

## ÚVOD

Pandémia ochorenia COVID-19 (ďalej len „pandémia“), ktorá postihla celý svet začiatkom roku 2020 si za účelom spomalenia šírenia nového koronavírusu vyžiadala prijatie množstva protipandemických opatrení vrátane takých, ktoré zásadným spôsobom zasiahli do základných práv a slobôd jednotlivcov, – ktoré tieto práva obmedzili. Vlády jednotlivých štátov sveta sa pustili do boja s neznámym nepriateľom, ktorého silu si nevedeli vysvetliť ani svetovo uznávaní odborníci na medicínu a prírodné vedy. S cieľom boja s pandemiou aj ústavné orgány Slovenskej republiky prijali množstvo opatrení, ktoré na jednej strane obmedzili niektoré základné práva a slobody, na strane druhej bolo potrebné operatívne prijímanie opatrení, ako aj zamedziť nezvratným ekonomickým škodám pre verejné financie i súkromný sektor.

### Právny základ obmedzenia základných práv a slobôd

Primárnym prameňom práva je *Ústava Slovenskej republiky* (ďalej len „Ústava“), ktorá bola novelou – ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. – doplnená o čl. 51 ods. 2<sup>235</sup> a čl. 102 ods. 3<sup>236</sup>.

Ústavou predpokladaný ústavný zákon prijala Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) 11. apríla 2002, publikovaný bol pod č. 227/2002 Z. z. ako *ústavný zákon o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu* (ďalej len „ústavný zákon o bezpečnosti štátu“). Účinnosť nadobudol 1. mája 2002, teda 10 mesiacov od nadobudnutia účinnosti novely Ústavy SR – ústavného zákona č. 90/2001 Z. z. Ústavný zákon o bezpečnosti štátu nahradil pomerne skromnú ústavnú úpravu ešte z čias československej federácie (ústavný zákon č. 10/1969 Zb. o Rade obrany štátu v znení neskorších predpisov).

Tretím prameňom práva, ktorý zároveň podliehal v rokoch 2020 a 2021 najčastejším novelizáciám, je *zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov* v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ochrane verejného zdravia“).

---

<sup>235</sup> Podmienky a rozsah obmedzenia základných práv a slobôd a rozsah povinností v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu ustanoví ústavný zákon.

<sup>236</sup> Podmienky vypovedania vojny, vyhlásenia vojnového stavu, vyhlásenia výnimočného stavu, vyhlásenia núdzového stavu a spôsob výkonu verejnej moci v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu ustanoví ústavný zákon.

Tieto tri pramene práva zohrávajú kľúčovú úlohu pri právnej regulácii obmedzení základných práv a slobôd počas krízových situácií upravených ústavným zákonom o bezpečnosti štátu, a to v kontexte čl. 12 ods. 2, čl. 13, čl. 17 ods. 1 a 2, čl. 18 ods. 1 a 2 písm. c) a d), čl. 20 ods. 1 a 3, čl. 23 ods. 1 až 3, čl. 24, čl. 28, čl. 35 ods. 1, čl. 40 prvej vety, čl. 42 ods. 1 prvej a druhej vety, čl. 46 ods. 1, čl. 48 ods. 2 Ústavy.

## Núdzové stavy na Slovensku

Možnosť vyhlásenia núdzového stavu upravuje platné a účinné znenie ústavného zákona o bezpečnosti štátu v čl. 5 ods. 1 nasledovne: *Núdzový stav môže vláda vyhlásiť len za podmienky, že došlo alebo bezprostredne hrozí, že dôjde k ohrozeniu života a zdravia osôb, a to aj v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie, k ohrozeniu životného prostredia alebo k ohrozeniu značných majetkových hodnôt v dôsledku živelnnej pohromy, katastrofy, priemyselnej, dopravnej alebo inej prevádzkovej havárie; núdzový stav možno vyhlásiť len na postihnutom alebo na bezprostredne ohrozenom území, ktorým môže byť aj celé územie Slovenskej republiky.*<sup>237</sup>

V Slovenskej republike bola **prvýkrát** použitá právna úprava vyhlásenia núdzového stavu obsiahnutá v ústavnom zákone o bezpečnosti štátu v roku 2011. Uznesením vlády Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“) č. 752 z 28. novembra 2011<sup>238</sup> bol s účinnosťou od 29. novembra 2011 vyhlásený v územnej pôsobnosti 13 obvodných úradov núdzový stav týkajúci sa 16 poskytovateľov ústavnej zdravotnej starostlivosti uvedených v prílohe uznesenia vlády. Zároveň sa uložila pracovná povinnosť na zabezpečenie výkonu zdravotnej starostlivosti zamestnancom poskytovateľov ústavnej zdravotnej starostlivosti nachádzajúcich sa v územných obvodoch, v ktorých bol vyhlásený núdzový

<sup>237</sup> V čase vyhlásenia prvého, druhého i tretieho núdzového stavu platilo nasledovné znenie: *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 živelnnej pohromy, katastrofy, priemyselnej, dopravnej alebo inej prevádzkovej havárie; núdzový stav možno vyhlásiť len na postihnutom alebo na bezprostredne ohrozenom území.*

<sup>238</sup> Uznesenie vlády Slovenskej republiky (ďalej len „uznesenie vlády“) č. 752 z 28. novembra 2011 k návrhu na vyhlásenie núdzového stavu podľa čl. 5 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov, na uloženie pracovnej povinnosti na zabezpečenie výkonu zdravotnej starostlivosti a zakázanie uplatňovania práva na štrajk niektorým pracovníkom bolo uverejnené v Zbierke zákonov Slovenskej republiky (ďalej len „Zbierka zákonov“) pod číslom 421/2011.

stav, a zakázalo sa uplatňovanie práva na štrajk osobám, ktorým bola uložená pracovná povinnosť. Ako z uvedeného vyplýva prvý núdzový stav na Slovensku neplatil celoplošne, ale bol cielene zameraný na poskytovateľov ústavnej zdravotnej starostlivosti uvedených v predmetnom uznesení vlády nachádzajúcich sa vo vybraných územných obvodoch vtedajších obvodných úradov.

**Druhýkrát** vyhlásila vláda núdzový stav uznesením č. 114 z 15. marca 2020<sup>239</sup> s účinnosťou od 16. marca 2020, a to v súvislosti s bojom s pandémiou. Primárne bol núdzový stav vyhlásený lokálne pre okresy v územnej pôsobnosti 12 okresných úradov týkajúci sa 22 poskytovateľov ústavnej zdravotnej starostlivosti (vymenovaných v prílohe uznesenia vlády) s uložením pracovnej povinnosti pre zamestnancov týchto poskytovateľov ústavnej zdravotnej starostlivosti, vrátane zákazu uplatnenia práva na štrajk. Obmedzenia základných práv a slobôd v súvislosti s vyhláseným núdzovým stavom vláda niekoľkokrát modifikovala. Prvé zmeny boli vykonané na základe uznesenia vlády č. 115 z 18. marca 2020<sup>240</sup>, kedy s účinnosťou od 19. marca 2020 rozšírila postihnuté územie, na ktorom je vyhlásený núdzový stav, na celé územie Slovenskej republiky. Rovnako rozšírila okruh subjektov, ktorých zamestnancom sa ukladá pracovná povinnosť a zakazuje uplatnenie práva na štrajk. Ďalšie rozšírenie okruhu subjektov a ich zamestnancov s uloženou pracovnou povinnosťou a zákazom uplatnenia práva na štrajk bolo vykonané s účinnosťou od 28. marca 2020 na základe uznesenia vlády č. 169 z 27. marca 2020.<sup>241</sup> S cieľom obmedzenia mobility obyvateľstva a tým eliminovania šírenia koronavírusu počas Veľkej noci vláda uznesením č. 207 zo 6. apríla 2020<sup>242</sup> rozhodla o rozšírení obmedzení základných práv a slobôd tak, že od 8. apríla 2020 do 13. apríla 2020 obmedzila slobodu pohybu a pobytu zákazom vychádzania (s niekoľkými výnimkami)<sup>243</sup> a zároveň na obdobie

<sup>239</sup> Uznesenie vlády č. 114 z 15. marca 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, na uloženie pracovnej povinnosti na zabezpečenie výkonu zdravotnej starostlivosti a zakázanie uplatňovania práva na štrajk niektorým pracovníkom bolo uverejnené v Zbierke zákonov pod číslom 45/2020.

<sup>240</sup> Uverejnené bolo v Zbierke zákonov pod číslom 49/2020.

<sup>241</sup> Uverejnené bolo v Zbierke zákonov pod číslom 64/2020.

<sup>242</sup> Uverejnené bolo v Zbierke zákonov pod číslom 72/2020 a účinnosť nadobudlo 8. apríla 2020.

<sup>243</sup> Paradoxom takéhoto rozhodnutia vlády bolo to, že vláda de facto „predĺžila“ Veľkú noc v roku 2020, nakoľko ľudia cestovali za rodinami na Veľkú noc pred začatím zákazu vychádzania (t.j. v utorok 7. apríla 2020) a späť (domov) cestovali po uplynutí zákazu vychádzania (t.j. v utorok 14. apríla 2020).

trvania núdzového stavu zakázala uplatňovanie práva pokojne sa zhromažďovať (s výnimkou osôb žijúcich v spoločnej domácnosti). Posledné rozšírenie obmedzení počas druhého núdzového stavu na Slovensku bolo realizované uznesením vlády č. 233 zo 16. apríla 2020,<sup>244</sup> ktorým sa opäť rozšíril okruh subjektov,<sup>245</sup> ktorým bola uložená pracovná povinnosť a zakázané uplatňovanie práva na štrajk. Vláda formálne uznesením č. 366 z 10. júna 2020<sup>246</sup> ukončila dňom 13. júna 2020 núdzový stav. Toto ukončenie však bolo len deklaratórne, nakoľko núdzový stav bol ukončený uplynutím 90. dňa od jeho začatia, čo bolo maximálne obdobie, ktoré umožňovalo vtedy platné a účinné znenie ústavného zákona o bezpečnosti štátu.

Vyhlásenie **tretieho** núdzového stavu na Slovensku súviselo tiež so šírením koronavírusu a jeho cieľom bolo spomalenie šírenia pandémie. Vláda uznesením č. 587 z 30. septembra 2020<sup>247</sup> s účinnosťou od 1. októbra 2020 vyhlásila na celom území Slovenskej republiky na 45 dní núdzový stav bez toho, že by v tomto uznesení boli obmedzené konkrétne základné práva a slobody. Prvý zásah do základných práv a slobôd počas tretieho núdzového stavu nastal s účinnosťou od 13. októbra 2020 na základe uznesenia vlády č. 645 z 12. októbra 2020,<sup>248</sup> podľa ktorého sa zakazuje uplatňovanie práva pokojne sa zhromažďovať v počte nad 6 osôb, okrem osôb žijúcich v jednej domácnosti. Zásadnejší zásah do základných práv a slobôd prichádza na základe uznesenia vlády č. 678 z 22. októbra 2020<sup>249</sup> a súvisí s tzv. pilotným testovaním obyvateľstva na ochorenie COVID-19 na Orave a v okrese Bardejov. Obmedzuje sa ním sloboda pohybu a pobytu zákazom vychádzania od 24. októbra 2020 do 1. novembra 2020 v čase od 05.00 hod. do 01.00 hod. nasledujúceho dňa s výnimkami rozdelenými do dvoch skupín. Prvú predstavovali okresy Námestovo, Tvrdošín, Dolný Kubín a Bardejov. Druhú ostatné okresy Slovenska. Pri prvej skupine sa bez preukázania výsledkom negatívneho RT-PCR testu alebo antigénového testu na COVID-19 napríklad neumožňovalo ísť do práce alebo na poštu, pri druhej skupine takéto obmedzenia neplatili

---

<sup>244</sup> Uverejnené bolo v Zbierke zákonov pod číslom 84/2020 a účinnosť nadobudlo 18. apríla 2020.

<sup>245</sup> O držiteľov povolení na prevádzkovanie všeobecnej ambulancie a držiteľov povolení na prevádzkovanie špecializovanej ambulancie.

<sup>246</sup> Uverejnené bolo v Zbierke zákonov pod číslom 147/2020.

<sup>247</sup> Uverejnené bolo v Zbierke zákonov pod číslom 268/2020.

<sup>248</sup> Uverejnené bolo v Zbierke zákonov pod číslom 284/2020.

<sup>249</sup> Uverejnené bolo v Zbierke zákonov pod číslom 290/2020.

(nevyžadoval sa negatívny test).<sup>250</sup> K zrovnoprávneniu prvej skupiny s druhou skupinou došlo na základe (ďalšieho) uznesenia vlády č. 693 z 28. októbra 2020,<sup>251</sup> ktorým sa obmedzila sloboda pohybu a pobytu zákazom vychádzania od 2. novembra 2020 do 8. novembra 2020 v čase od 05.00 hod. do 01.00 hod. nasledujúceho dňa, opäť s rôznymi výnimkami uvedenými v predmetnom uznesení vlády. „Vstupenkou“ k voľnejšiemu režimu/životu bol výsledok negatívneho testu na COVID-19. Uznesením vlády č. 704 zo 4. novembra 2020<sup>252</sup> došlo k vytvoreniu ďalších skupín, ktorých práva boli obmedzené (tí, ktorí neboli vôbec na teste; tí, ktorí boli na teste s negatívnym výsledkom a žijú v okresoch s nižším percentuálnym zastúpením pozitívne testovaných osôb; tí, ktorí žijú v okresoch s vyšším percentuálnym zastúpením pozitívne testovaných osôb a musia mať „čerstvý“ test, aby mohli ísť napríklad do práce a pod.). Posledné obmedzenia základných práv a slobôd na základe uznesení vlády de facto vytvorili skupinu osôb, ktorej na najmenšie zásahy do slobody pohybu a pobytu postačoval jeden negatívny test (napríklad bratislavské okresy), a skupinu osôb, ktorá na najmenšie zásahy do slobody pohybu a pobytu potrebovala tri negatívne testy (Námestovo, Tvrdošín, Dolný Kubín a Bardejov). Vláda uznesením č. 718 z 11. novembra 2020, ktoré nadobudlo účinnosť v ten istý deň,<sup>253</sup> rozhodla o predĺžení núdzového stavu zo 45 dní na 90 dní, ergo na maximálnu dobu, ktorú umožňovalo v tom čase platné a účinné znenie ústavného zákona o bezpečnosti štátu. Obmedzenia slobody pohybu a pobytu zákazom vychádzania počas posledných dní roka 2020 boli predmetom uznesenia vlády č. 804 zo 16. decembra 2020.<sup>254</sup> Jeho cieľom bolo obmedzenie mobility počas Vianoc a prípadné trávenie posledných dní roka 2020 v tzv. bubline. V súvislosti s účelovou novelou ústavného zákona o bezpečnosti štátu realizovanou ústavným zákonom č. 414/2020 Z. z., účinným od

---

250 Dôsledkom týchto obmedzení bolo, že obyvatelia Slovenska navštevovali cintoríny týždeň pred Pamiatkou zosnulých (Dušičkami) tak, aby to stihli ešte pred začatím zákazu vychádzania. Vlode Igora Matoviča sa podarilo po predĺžení Veľkej noci, na čo upozorňujem vyššie, „presunúť“ Dušičky o týždeň vopred.

251 Uverejnené bolo v Zbierke zákonov pod číslom 298/2020 s účinnosťou od 29. októbra 2020.

252 Uverejnené bolo v Zbierke zákonov pod číslom 306/2020 s účinnosťou od 5. novembra 2020.

253 Uverejnené bolo v Zbierke zákonov pod číslom 315/2020.

254 Uverejnené bolo v Zbierke zákonov pod číslom 386/2020 s účinnosťou od 17. decembra 2020.

29. decembra 2020, vláda uznesením č. 807 z 29. decembra 2020<sup>255</sup> predĺžila núdzový stav a s účinnosťou od 30. decembra 2020 rozhodla o obmedzení slobody pohybu a pobytu zákazom vychádzania v intenciách predchádzajúcich uznesení vlády k obmedzeniam základných práv a slobôd. S cieľom predĺžiť núdzový stav prijatím novely ústavného zákona o bezpečnosti štátu, na ktorý sa vyžaduje ústavná väčšina (minimálne 90 poslancov národnej rady) udelil hlavný hygienik Slovenskej republiky výnimku pre poslancov národnej rady, ktorí boli pozitívne testovaní na COVID-19, aby sa mohli zúčastniť na hlasovaní o tejto novele. Paradoxná situácia: bežný človek bez povinnosti karantény, nakoľko nie je pozitívne testovaný na COVID-19, má obmedzenú slobodu pohybu a pobytu zákazom vychádzania a na strane druhej poslanec národnej rady, ktorý má byť v dôsledku positivity na COVID-19 izolovaný v karanténe, môže ísť do práce, aby podporil prijatie ústavných zmien, ktoré umožnia ďalšie obmedzovanie základných práv a slobôd. Nuž aj takúto podobu má na Slovensku demokracia! Aby som však poukázal na chaotické rozhodnutia vlády, uvádzam že už 31. decembra 2020 prijala uznesenie č. 808,<sup>256</sup> ktorým s účinnosťou od 1. januára 2021 obmedzila slobodu pohybu a pobytu zákazom vychádzania s výnimkami nadväzujúcimi na predchádzajúce uznesenia vlády. V roku 2021 v súvislosti s opatreniami platnými počas vyhláseného tretieho núdzového stavu na Slovensku bolo prijatých 15 uznesení vlády,<sup>257</sup>

---

255 Uverejnené bolo v Zbierke zákonov pod číslom 427/2020 s účinnosťou od 29. decembra 2020.

256 Uverejnené bolo v Zbierke zákonov pod číslom 453/2020.

257 Uznesenie vlády č. 1 zo 6. januára 2021 uverejnené v Zbierke zákonov pod číslom 1/2021. Uznesenie vlády č. 30 zo 17. januára 2021 uverejnené v Zbierke zákonov pod číslom 8/2021. Uznesenie vlády č. 44 z 20. januára 2021 uverejnené v Zbierke zákonov pod číslom 14/2021. Uznesenie vlády č. 64 z 1. februára 2021 uverejnené v Zbierke zákonov pod číslom 38/2021. Uznesenie vlády č. 77 z 5. februára 2021 uverejnené v Zbierke zákonov pod číslom 49/2021. Uznesenie vlády č. 88 z 13. februára 2021 uverejnené v Zbierke zákonov pod číslom 64/2021. Uznesenie vlády č. 123 z 28. februára 2021 uverejnené v Zbierke zákonov pod číslom 94/2021. Uznesenie vlády č. 160 zo 17. marca 2021 uverejnené v Zbierke zákonov pod číslom 104/2021. Uznesenie vlády č. 169 z 24. marca 2021 uverejnené v Zbierke zákonov pod číslom 109/2021. Uznesenie vlády č. 176 z 31. marca 2021 uverejnené v Zbierke zákonov pod číslom 116/2021. Uznesenie vlády č. 203 zo 16. apríla 2021 uverejnené v Zbierke zákonov pod číslom 138/2021. Uznesenie vlády č. 214 z 21. apríla 2021 uverejnené v Zbierke zákonov pod číslom 142/2021. Uznesenie vlády č. 215 z 26. apríla 2021 uverejnené v Zbierke zákonov pod číslom 160/2021. Uznesenie vlády č. 229 z 28. apríla 2021 uverejnené v Zbierke zákonov pod číslom 164/2021. Uznesenie vlády č. 255 z 12. mája 2021 uverejnené v Zbierke zákonov pod číslom 174/2021.

ktoré nadväzovali na predchádzajúce obmedzenia základných práv a slobôd a ďalej ich podrobnejšie špecifikovali. Treba zdôrazniť predovšetkým obmedzenie slobody pohybu a pobytu zákazom vychádzania v rôznych alternatívach a s rôznymi výnimkami. Zákaz vychádzania platil v čase od 05.00 hod. do 01.00 hod. nasledujúceho dňa, neskôr sa zaviedol režim, počas ktorého bolo možné v čase od 05.00 hod. do 20.00 hod. ísť do na nákupy základných životných potrieb (osobitne potraviny, lieky, drogeria, krmivá pre zvieratá), na poštu, do banky, čistiarne odevov a pod. Ergo platili tri režimy v priebehu 24 hodín. Zákaz vychádzania neplatil v čase od 01.00 hod. do 05.00 hod., čo malo za následok, že sa mnohí obyvatelia Slovenska rozhodli presúvať medzi okresmi práve počas týchto hodín a cestná sieť bola v tomto čase dosť využívaná na prepravu. Potom v čase od 05.00 hod. do 20.00 hod. (neskôr do 21.00 hod.) platili výnimky zo zákazu vychádzania (ako som už uviedol, predovšetkým nákupy základných životných potrieb. A potom režim od 20.00 hod. (resp. 21.00 hod) do 01.00 hod. nasledujúceho dňa, keď sa uplatňovali iné výnimky zo zákazu vychádzania. V súvislosti s výnimkami zo zákazu vychádzania sa zavádza režim preukazovania sa negatívnym výsledkom testu na COVID-19 s časovo obmedzenou platnosťou (v závislosti od okresu, v ktorom sa jednotlivец nachádza, a o ktorých zaradení rozhodovala vláda osobitnými ustanoveniami). Neskôr preukazovanie výnimiek doplnilo preukazovanie potvrdením o prekonaní ochorenia COVID-19 alebo očkovania proti ochoreniu COVID-19. Ďalej to bol zákaz uplatňovania práva pokojne sa zhromažďovať nad 6 osôb s výnimkou členov spoločnej domácnosti a zákaz vycestovať zo Slovenskej republiky za účelom rekreácie.

Uzneseniami vlády č. 77 z 5. februára 2021, č. 160 zo 17. marca 2021 a č. 215 z 26. apríla 2021 rozhodla vláda o predĺžení núdzového stavu v súlade s novelizovaným znením ústavného zákona o bezpečnosti štátu. Národná rada vyslovila s prvými dvomi vyššie uvedenými uzneseniami vlády o opakovanom predĺžení núdzového stavu a s uznesením vlády č. 807 z 29. decembra 2020 o predĺžení núdzového stavu súhlas uzneseniami č. 519 z 12. januára 2021,<sup>258</sup> č. 607 z 26. februára 2021<sup>259</sup> a č. 696 z 1. apríla 2021.<sup>260</sup>

---

<sup>258</sup> Uverejnené bolo v Zbierke zákonov pod číslom 4/2021.

<sup>259</sup> Uverejnené bolo v Zbierke zákonov pod číslom 92/2021.

<sup>260</sup> Uverejnené bolo v Zbierke zákonov pod číslom 123/2021.

Uznesením vlády č. 260 zo 14. mája 2021<sup>261</sup> bol uplynutím 14. mája 2021 na Slovensku ukončený núdzový stav, ktorý nepretržite **trval 226 dní**.<sup>262</sup>

## OBMEDZENIA ZÁKLADNÝCH PRÁV A SLOBÔD

Ako bolo už vyššie uvedené, počas vyhláseného núdzového stavu môže dôjsť k zásahom do základných práv a slobôd garantovaných Ústavou, ale aj medzinárodnými dokumentmi o ľudských právach, ktoré Slovenská republika ratifikovala a je nimi viazaná. Osobitne treba spomenúť Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd. V kontexte troch núdzových stavov vyhlásených v Slovenskej republike, ktorých analýze som sa venoval v podkapitole 1.2 môžeme hovoriť o týchto zásahoch do základných práv a slobôd: slobody pohybu a pobytu, práva pokojne sa zhromažďovať, práva na štrajk a uloženia pracovnej povinnosti. V tejto kapitole sa chcem zamerať na súvislosti týkajúce sa predovšetkým obmedzenia slobody pohybu a pobytu a ďalšími základnými právami a slobodami garantovanými Ústavou.

V súvislosti s vyhláseným núdzovým stavom možnosti obmedzenia základných práv a slobôd upravuje ústavný zákon o bezpečnosti štátu v čl. 5 ods. 3 a to v kontexte čl. 51 ods. 2 Ústavy, podľa ktorého *podmienky a rozsah obmedzenia základných práv a slobôd a rozsah povinností v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu ustanoví ústavný zákon*. V tomto kontexte je potrebné zdôrazniť možnosť obmedzenia základných práv a slobôd **v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas** podľa závažnosti ohrozenia. Oprávnenie príslušných orgánov štátu rozhodnúť o obmedzení slobody pohybu a pobytu zákazom vychádzania a obmedzenie alebo zakázanie uplatňovania práva pokojne sa zhromažďovať alebo zhromažďovanie na verejnosti podmieniť povoľovaním je súčasťou ústavného zákona o bezpečnosti štátu od nadobudnutia jeho účinnosti (1. máj 2002).

<sup>261</sup> Uverejnené bolo v Zbierke zákonov pod číslom 175/2021.

<sup>262</sup> Poznámka autora: pred odovzdaním písomného vyhotovenia tohto príspevku bol uznesením vlády č. 695 z 24. novembra 2021, uverejneným v Zbierke zákonov pod číslom 428/2021, s účinnosťou od 25. novembra 2021 vyhlásený štvrtý núdzový stav v Slovenskej republike od jej vzniku. Obmedzenia základných práv a slobôd sú obdobné ako počas tretieho núdzového stavu, rovnako ako aj výnimky z nich.

## Ako je to so zásahom do základných práv a slobôd v skutočnosti?

Realita uplatňovania zákazu vychádzania so sebou priniesla viacero otázok, ktoré zostali nejako nezodpovedané. Je skutočne zákaz vychádzania len zásahom do slobody pohybu a pobytu? Alebo má aj širšie súvislosti? Ako je to so zákazom zhromažďovania v intenciách príslušných uznesení vlády obmedzujúcich základné práva a slobody počas núdzového stavu?

Podľa čl. 23 ods. 1 Ústavy *sloboda pohybu a pobytu sa zaručuje*. Podľa čl. 23 ods. 2 Ústavy *každý, kto sa oprávnené zdržiava na území Slovenskej republiky, má právo toto územie slobodne opustiť*. Podľa čl. 23 ods. 3 Ústavy *slobody podľa odsekov 1 a 2 môžu byť obmedzené zákonom, ak je to nevyhnutné pre bezpečnosť štátu, udržanie verejného poriadku, ochranu zdravia alebo ochranu práv a slobôd iných a na vymedzených územiach aj v záujme ochrany prírody*. Z uvedeného v kontexte pandémie vyplýva, že obmedziť slobodu pohybu a pobytu je možné, nakoľko sa tým sleduje ochrana zdravia.

Podľa čl. 28 ods. 1 Ústavy *právo pokojne sa zhromažďovať sa zaručuje*. Podľa čl. 28 ods. 2 prvej vety Ústavy *podmienky výkonu tohto práva ustanoví zákon v prípadoch zhromažďovania na verejných miestach, ak ide o opatrenia v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu práv a slobôd iných, ochranu verejného poriadku, zdravia a mravnosti, majetku alebo pre bezpečnosť štátu*. Rovnako aj tu môžeme konštatovať, že účelom obmedzenia/zákazu výkonu/uplatňovania tohto politického práva v kontexte pandémie je ochrana zdravia/verejného zdravia.

Účelom obmedzenia slobody pohybu a pobytu a obmedzenia/zákazu uplatňovania práva pokojne sa zhromažďovať je teda ochrana zdravia. Tento cieľ môžeme považovať za legitímny. Potrebné je zamerať sa na **proporcionality** prijatých opatrení, výnimky, ktoré som analyzoval vyššie, a nevyhnutný čas potrebný na dosiahnutie cieľa, resp. odvrátenie ohrozenia. V súvislosti s pôvodným znením ústavného zákona, ktoré umožňovalo vyhlásenie núdzového stavu na maximálne 90 dní, sa môžeme oprávnené domnievať, že ústavnodarca nepredpokladal možnosť vzniku stavu, ktorý nám priniesla pandémia (dlhodobé trvanie boja s ňou), a preto nepredpokladal potrebu možného predĺžovania vyhláseného núdzového stavu, resp. jeho opakované vyhlasovanie z tých istých dôvodov. Ústavný zákon č. 414/2020 Z. z., ktorý novelizoval ústavný zákon o bezpečnosti štátu, umožnil práve predĺžovanie núdzového stavu, a to aj opakovane, s potrebou dodatočného súhlasu národnej rady (už počas priebehu predĺženého núdzového stavu) s takýmto rozhodnutím vlády.

Tu môžeme polemizovať, či postup nemal byť taký, že takýto súhlas národnej rady s rozhodnutím vlády o predĺžení núdzového stavu bude predchádzať začatiu plynutia predĺženia (predĺženého núdzového stavu). Mám vážne pochybnosti, či tretí núdzový stav na Slovensku (1. október 2020 až 14. máj 2021) trvajúci 226 kalendárnych dní splnil podmienku nevyhnutnosti a primeranosti v kontexte ústavnej úpravy v ústavnom zákone o bezpečnosti štátu. 226 dní je sedem a pol kalendárneho mesiaca. Tolkoto času z ľudského života zabralo obdobie, počas ktorého sa prijímali opatrenia, ktoré sa častokrát nepremyslene a chaoticky menili „ako na bežiacom páse“ a ani subjekty, ktoré sa na ich príprave a schvaľovaní podieľali, častokrát nevedeli, čo vlastne schválili a čo aktuálne platí. Vláda prijímala uznesenia, o ktorých informovala ako o schválených, napriek skutočnosti, že neboli uvedené ani v návrhu programu aktuálneho zasadnutia vlády, a materiály boli na webové sídlo Úradu vlády Slovenskej republiky nahrávané dodatočne. Toto absolútne neprispievalo k ako-takej stabilite v mimoriadne náročnom období.

Ako som už načrtol, obmedzenie slobody pohybu a pobytu a obmedzenie/zákaz uplatňovania práva pokojne sa zhromažďovať má reálne dopady aj na výkon/uplatňovanie niektorých ďalších práv a slobôd, ktoré nemôžeme vnímať izolovane, ale ktoré môžeme reálne uskutočňovať v spojení so slobodným pohybom a pobytom a zhromažďovaním v tom kontexte, v ktorom ho obmedzila či zakázala svojimi uzneseniami vláda.

- **osobná sloboda a jej pozbavenie** (čl. 17 ods. 1 a 2 Ústavy)

Dobre si všetci pamätáme, ako vláda rozhodla o povinnej štátnej karanténe osôb po návrate zo zahraničia. Karanténa sa vykonávala v štátom určených zariadeniach, pričom jednotlivec bol do štátnej karantény umiestnený automaticky a ešte sa aj musel podieľať na nákladoch súvisiacich s jej realizáciou. Ergo: platila prezumpcia infekčnosti fyzickej osoby prichádzajúcej zo zahraničia. Neskôr bola alternatívne umožnená takýmto osobám tzv. e-karanténa, t.j. monitoring osoby, ktorá sa vrátila zo zahraničia, prostredníctvom zariadení mobilnej komunikácie (najmä smart mobilných telefónov) s aplikáciou, ktorá takúto osobu elektronicky monitorovala. Fyzická osoba sa na vyzvanie aplikácie musela niekoľkokrát denne identifikovať cez snímanie obrazu v mieste karantény.

- **zákaz nútených prác** (čl. 18 ods. 1 a 2 písm. c) a d) Ústavy)

Napriek skutočnosti, že ústavný zákon o bezpečnosti štátu umožňu-

je uloženie pracovnej povinnosti počas núdzového stavu, je potrebné vnímať uloženie pracovnej povinnosti zdravotníckym pracovníkom, nielen zamestnancom poskytovateľov ústavnej zdravotnej starostlivosti, ale aj všeobecným lekárom a lekárom – špecialistom, ktorí boli nasadení do tzv. prvej línie boja s pandémiou, ako opatrenie, ktorého dôsledkom môže byť nielen preťaženie zdravotníckeho personálu, ale aj následný zásah do práva na súkromie (čl. 16 ods. 1 prvá veta Ústavy) a zásah do súkromného a rodinného života (čl. 19 ods. 2 Ústavy). Aj zdravotnícki pracovníci sú rodičia, majú rodiny, deti, ktoré nemohli chodiť do škôlok a škôl, nakoľko tie boli počas druhého núdzového stavu zatvorené a výučba na školách prebiehala dištančnou formou (osobitne to platí u rodičov detí nízkeho veku).

- **vlastnícke právo a s ním spojené povinnosti** (čl. 20 ods. 1 a 3 Ústavy)  
Súčasťou vlastníckeho práva je aj právo slobodne užívať majetok dodržujúc pritom prípadnú reguláciu nakladania s takýmto majetkom (napr. ochrana kultúrnych pamiatok a životného prostredia). Zároveň vlastníctvo zaväzuje. Zákazom vychádzania sa mnohým vlastníkom nehnuteľností nachádzajúcich sa mimo okresu, v ktorom žijú, zabránilo v užívaní ich majetku (napríklad rekreačné chalupy a chaty), napriek tej skutočnosti, že by sa nedostali do styku s príslušníkmi iných domácností. Mnohí to opäť obchádzali len nočným cestovaním v čase od 01.00 hod. do 05.00 hod., ako som už spomínal. V súvislosti s povinnosťou vlastníka nehnuteľnosti starať sa o nehnuteľnosť, bez ohľadu na skutočnosť, kde sa nachádza, štát zákazom vychádzania zároveň znemožnil vlastníkovi starať sa o takú nehnuteľnosť. V prípade kalamity, ak by sa na nejakú osobu zrútila strecha domu preťažená snehom, kto by niesol zodpovednosť za protiprávny následok, ktorým by mohla byť aj smrť človeka? Pochybujem, že by ju zobral na seba štát.
- **sloboda náboženského vyznania a viery** (čl. 24 ods. 1, 2 a 4 Ústavy)  
Ústava zaručuje slobodu náboženského vyznania a viery a právo každého slobodne prejavovať svoje náboženstvo alebo vieru, a to aj verejne – bohoslužbami, náboženskými úkonmi a obradmi a zúčastňovať sa na jeho vyučovaní. Síce podmienky výkonu týchto práv môžu byť obmedzené zákonom, ak ide o opatrenie nevyhnutné na ochranu zdravia, len tu je potrebné postupovať v súlade s medzinárodnoprávnymi záväzkami Slovenskej republiky. Podľa čl. 2 ods. 1 Základnej zmluvy medzi Slovenskou republikou a Svätou

stolicou<sup>263</sup> Slovenská republika uznáva právo Katolíckej cirkvi v Slovenskej republike (ďalej len „Katolícka cirkev“) a jej členov na slobodné a nezávislé pôsobenie, ktoré zahŕňa najmä verejné vyznávanie, hlásanie a uskutočňovanie katolíckej viery, slobodu pri plnení poslania Katolíckej cirkvi, vykonávanie jej kompetencií ustanovených kánonickým právom, vykonávanie vlastníckeho práva k jej finančným a materiálnym prostriedkom a spravovanie jej vnútorných vecí. Ponúka sa nám tu otázka, či obmedzením slobody pohybu a pobytu a v intenciách interpretácií zákazu/obmedzenia uplatňovania práva pokojne sa zhromažďovať nedošlo k porušeniu citovaného ustanovenia bilaterálnej medzinárodnej zmluvy tým, že došlo k zákazu kontaktných bohoslužieb a kontaktnej výučby náboženstva.

- **právo podnikat' a právo na prácu** (čl. 35 ods. 1 a 3 Ústavy)

Uzavretím viacerých prevádzok obchodu a služieb počas pandémie došlo nepochybne aj k zásahu do práva na podnikanie. Napriek čl. 51 ods. 1 Ústavy je potrebné sa zamyslieť nad tým, ako by mal štát pristupovať k podnikateľským subjektom v čase pandémie, ak im z určitých (aj keď opodstatnených) dôvodov zakáže verejne vykonávať podnikateľskú činnosť, resp. mať otvorené prevádzky. Viacerí podnikatelia – prevádzkovatelia obchodov a služieb – museli mať počas núdzového stavu uzavreté prevádzky (pri maloobchodných prevádzkach to boli tzv. neesenciálne obchody), s čím boli spojené celkové dopady na hospodárenie podnikateľského subjektu. Niektorým podnikateľom boli straty v určitej miere kompenzované, niektorým však nie. Paradoxom bolo, že napríklad takí holiči museli mať zatvorené prevádzky, ale štát argumentoval tým, že im nie je zakázané vykonávať živnostenskú činnosť napríklad v domácnostiach zákazníkov. Dost' absurdná situácia. S obmedzením podnikateľských aktivít súvisí aj nepriamy zásah obmedzením zo strany štátu do práva na prácu, nakoľko mnohí zamestnanci dočasne zatvorených prevádzok prišli či už dočasne alebo trvalo o dovedajšiu prácu.

- **právo na ochranu zdravia** (čl. 40 prvá veta Ústavy)

Už v prvých dňoch druhého núdzového stavu sa začali poskytovatelia ústavnej zdravotnej starostlivosti zameriavať takmer výhradne na boj s pandemiou. Mnohí všeobecní lekári odmietali poskytovať kontaktnú zdravotnú starostlivosť. Pozastavili a odložili sa plánované operácie pacientov s rôznymi život ohrozujúcimi diagnózami (napr. kardiovas-

---

263 Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 326/2001 Z. z.

kulárne ochorenia, onkologické diagnózy). Právo na ochranu zdravia sa tak značne zúžilo, prioritou sa stal boj s pandémiou. Počty osôb, ktoré podľahli ochoreniu COVID-19 sa začali zverejňovať na dennej báze. Skutočné počty osôb, ktoré podľahli iným ochoreniam, nakoľko sa im neposkytla včas potrebná zdravotná starostlivosť, sa zrejme nikdy nedozvieme. Tu poukazujem predovšetkým na prvé týždne druhého núdzového stavu, keď sa ešte tzv. biela medicína dala realizovať. Samozrejme, neskoršie obdobie si už vyžadovalo zdravotníkov predovšetkým na tzv. covidových oddeleniach a všetky kapacity zdravotníckeho personálu smerovali objektívne tam, nehovoriac o preťaženosti veľkej väčšiny zdravotníkov (osobitne u poskytovateľov ústavnej zdravotnej starostlivosti).

- **právo na vzdelanie** (čl. 42 ods. 1 prvá a druhá veta Ústavy)

Ústava garantuje každému právo na vzdelanie a zároveň zakotvuje povinnosť školskej dochádzky. Pandémia zasiahla aj do tohto práva. Školy sa zatvorili. Žiaci prešli zo dňa na deň z kontaktnej výučby na výučbu dištančnú. Bolo to niečo nové. Ale nastal problém. Ako technicky zvládnuť výučbu „na diaľku“? Učitelia i žiaci potrebovali príslušné vybavenie. Školy fungovali v rôznych režimoch – niekde sa prechádzalo na komunikáciu prostredníctvom informačných technológií, inde prostredníctvom tzv. zošitovej formy. Tu sa nám ponúkli dva dôležité problémy. Prvý, ako zabezpečiť výučbu detí zo sociálne znevýhodnených rodín, ktoré nemajú vhodné technické prostriedky na dištančné vzdelávanie prostredníctvom informačných technológií? Druhý, ako vyriešiť otázku vzdelávania žiakov z viacdetských rodín, ak sú žiakmi rôznych ročníkov? Predstavme si situáciu, že ide o rodinu s tromi školopovinnými deťmi a jedným rodičom, ktorý pracuje formou tzv. Home office? To by potrebovali štyri samostatné technické prostriedky na výučbu a prácu. Plus k tomu dostatočne silné internetové pripojenie a vhodné priestorové možnosti, aby sa navzájom pri výučbe a práci nevyrušovali. Samotná podpora štátu pre zaobstaranie potrebných technických prostriedkov na výučbu však neprišla včas ani pre deti zo sociálne znevýhodnených rodín, ani pre viacdetté rodiny. Toto do značnej miery zasiahlo do práva na vzdelanie a zároveň v nejednom prípade ohrozilo povinnosť plnenia povinnej školskej dochádzky.

- **právo na súdnu a inú právnu ochranu** (čl. 46 ods. 1 a čl. 48 ods. 2 Ústavy)

Podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy *každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky.*

Podľa čl. 48 ods. 2 prvej vety Ústavy *každý má právo, aby sa jeho vec verejne prerokovala bez zbytočných prieťahov a v jeho prítomnosti a aby sa mohol vyjadriť ku všetkým vykonávaným dôkazom.*

Domnievam sa, že opatreniami súvisiacimi s bojom s pandémiou došlo aj k porušeniu týchto práv, a to osobitne počas druhého núdzového stavu na Slovensku. Uplatniť právo podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy síce bolo možné, avšak s prieťahmi v konaniach, ktoré porušujú ústavné právo garantované čl. 48 ods. 2 Ústavy. Mnohé pojednávania boli odročované, čo malo za následok predlžovanie súdnych konaní. Osobitne na to možno poukázať v kontexte 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, ktorý bol prijatý v skrátenom legislatívnom konaní a účinnosť nadobudol dňom vyhlásenia (t. j. 27. marca 2020). Podľa § 3 ods. 1 písm. a) schváleného znenia tohto zákona *v čase mimoriadnej situácie alebo núdzového stavu súdy vykonávajú pojednávania, hlavné pojednávania a verejné zasadnutia len v nevyhnutnom rozsahu.*<sup>264</sup> V niektorých konaniach (hlavne rodinnoprávnych – napríklad starostlivosť o maloleté dieťa) to počas vyhláseného druhého núdzového stavu na Slovensku malo negatívne dopady.

<sup>264</sup> Predmetné ustanovenie bolo s účinnosťou od 19. januára 2021 pozmenené do nasledovného znenia: *V čase mimoriadnej situácie alebo núdzového stavu súdy vykonávajú pojednávania, hlavné pojednávania a verejné zasadnutia len v nevyhnutnom rozsahu ustanovenom všeobecne záväzným právnym predpisom, ktorý vydá Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky.* V kontexte tejto zmeny bola vydaná Vyhláška Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky č. 24/2021 Z. z. o vykonávaní pojednávaní, hlavných pojednávaní a verejných zasadnutí v čase mimoriadnej situácie a núdzového stavu, ktorá bola už niekoľkokrát novelizovaná.

## ZÁVER

V súvislosti s rok a trištvrte dlhým bojom s pandémiou sa otvorili mnohé otázky, o ktorých sa v odborných kruhoch, či už právnických alebo medicínskych diskutuje. Ako som uviedol v druhej kapitole, pri posudzovaní zásahov do základných práv a slobôd v súvislosti s vyhláseným núdzovým stavom, považujem za mimoriadne dôležité pozeráť na ústavnoprávne súvislosti. Skutočnosť, že vláda svojimi uzneseniami obmedzila slobodu pohybu a pobytu zákazom vychádzania, že zakázala resp. obmedzila právo pokojne sa zhromažďovať, so sebou spája aj obmedzenie iných základných práv a slobôd, ktoré sú navzájom prepojené. Dopady prijatých obmedzení sú ďalekosiahle – týkajú sa podnikateľov, žiakov, učiteľov, rodičov, veriacich. Dôležité je, ako už bolo spomenuté, sledovať legitímny cieľ, použiť nevyhnutne potrebné obmedzenia, ktoré čo najmenej zasiahnu do základných práv a slobôd, ale zároveň budú dostatočne efektívne, a tieto obmedzenia uplatňovať po čo najkratší čas. Zároveň je potrebné minimalizovať príliš časté zmeny v obmedzeniach základných práv a slobôd, čo je značným negatívom zodpovedných orgánov štátu od vypuknutia pandémie, aby bolo jednoznačne určiteľné, aké povinnosti má ten-ktorý subjekt v konkrétnom čase.

Pri ukladaní povinností je esenciálne dodržiavanie čl. 13 ods. 1 Ústavy.<sup>265</sup> Tu sa medzi často diskutované témy zaraďuje problematika povinností vyplývajúca z vyhlášok Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky, ktorých vydávanie upravuje s účinnosťou od 15. októbra 2020 § 59b zákona o ochrane verejného zdravia v znení zákona č. 286/2020 Z. z. Podľa § 59b ods. 3 zákona o ochrane verejného zdravia *všeobecne záväzný právny predpis úradu verejného zdravotníctva a regionálneho úradu verejného zdravotníctva vydávaný podľa odseku 1 sa označuje názvom vyhláška a nadobúda platnosť dňom vyhlásenia vo Vestníku vlády Slovenskej republiky*. Vydávanie Vestníka vlády Slovenskej republiky sa uskutočňuje na základe uznesenia vlády č. 180 zo 7. apríla 2021 (Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 180 zo 7. apríla 2021 k zásadám vydávania Vestníka vlády Slovenskej republiky). Právny základ, o ktorý by sa opieralo predmetné uznesenie vlády, v ňom absentuje. Podľa § 15 zákona č. 400/2015

---

<sup>265</sup> Povinnosti možno ukladať

- a) zákonom alebo na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd,
- b) medzinárodnou zmluvou podľa čl. 7 ods. 4, ktorá priamo zakladá práva a povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb, alebo
- c) nariadením vlády podľa čl. 120 ods. 2.

Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov *o všetkom, čo bolo v zbierke zákonov vyhlásené, sa má za to, že dňom vyhlásenia sa stalo známym každému, koho sa to týka.* Vyhlášky Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky s celoslovenským dopadom nie sú vyhlasované v Zbierke zákonov Slovenskej republiky, neplatí preto pre ne režim podľa citovaného ustanovenia zákona o tvorbe právnych predpisov, napriek tomu, že majú značný dosah na obmedzenie základných práv a slobôd garantovaných Ústavou a medzinárodnoprávnymi dokumentmi o ľudských právach, a to na území celého Slovenska. Závaznosť všeobecne záväzného právneho predpisu podpísaného hlavným hygienikom Slovenskej republiky ako vedúcim štátnym zamestnancom, ktorého na návrh ministra zdravotníctva Slovenskej republiky vymenúva a odvoláva generálny tajomník služobného úradu Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky, je pochybná. Vzhľadom na túto skutočnosť je potom zložité hovoriť o nezávislosti hlavného hygienika Slovenskej republiky pri jeho rozhodovaní.

V súvislosti s protipandemickými opatreniami sa otvorila otázka očkovania vakcínami, ktoré sú v štádiu podmiennej registrácie, a zodpovednosti za následky, ktoré aplikácia takýchto očkovacích látok môže spôsobiť. Pozrel som sa aj na túto problematiku a zistil som nasledovné: Každá osoba, ktorá sa rozhodne pre očkovanie, podpisuje tzv. Informovaný súhlas. To znamená, že dáva súhlas s očkovaním, o ktorého možných vedľajších účinkoch mala byť vopred informovaná. Ak by sa vyskytli po očkovaní nežiaduce účinky, bolo by možné uplatniť si zodpovednosť prostredníctvom príslušných ustanovení Občianskeho zákonníka. Samozrejme bolo by nutné preukázať príčinnú súvislosť medzi očkovaním a následkami (zhoršenie zdravotného stavu, prípadne úmrtie). Osobitný právny predpis upravujúci zodpovednosť za následky spojené s očkovaním podmiennečne registrovanou vakcínou na Slovensku nemáme. Aj to môže byť jeden z dôvodov nízkej zaočkovanosť slovenskej populácie. Z hľadiska vyvodenia zodpovednosti, za nežiaduce účinky nenesie zodpovednosť lekár alebo sestra, ktorí vakcínu podali, ale zdravotnícke zariadenie, v ktorom prebehlo očkovanie (v prípade očkovania v ambulancii všeobecného lekára však lekár a poskytovateľ zdravotnej starostlivosti sú tá istá osoba). Do konania by bolo následne možné pribrať poisťovňu, v ktorej má poskytovateľ zdravotnej starostlivosti uzatvorenú zmluvu o poistení zodpovednosti za škodu spôsobenú pri poskytovaní zdravotnej starostlivosti. Poisťovňa by po plnení poškodenému mala možnosť uplatniť si túto vyplatenú sumu u výrobcu očkovacej látky a držiteľa jej registrácie. Takýto postup by však bol zložitý

z dôvodu už spomínanej povinnosti preukázať kauzálny nexus i samotného konania a potreby právneho zastúpenia poškodeného. V konečnom dôsledku je otázne, aké vysoké odškodnenie by poškodený nakoniec dostal, a či by to stálo za celkovú námahu domôcť sa odškodného.

V súvislosti s očkovaním sa otvorila aj otázka povinnosti preukazovať sa pri vstupe do niektorých prevádzok tzv. Covid Passom, t.j. dokladom o očkovaní, prípadne negatívnym výsledkom testu na COVID-19 alebo dokladom o prekonaní tohto ochorenia. Tzv. režim OTP (očkovanie – testovanie – prekonanie) vyčlenil z celkovej slovenskej populácie tých, ktorí sa preukázať ani jednou z týchto skutočností nedokážu. Niektoré prevádzky sa museli rozhodnúť, v akom režime budú fungovať (ergo, koho budú diskriminovať), niektorým prevádzkam bol režim jednoducho určený. Tieto opatrenia veľmi silne narážajú na diskrimináciu na základe *iného postavenia* podľa čl. 12 ods. 2 Ústavy.

V súvislosti s ďalším bojom s pandémiou prerokovala vláda 10. novembra 2021 vládny návrh zákona, ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony v súvislosti s treťou vlnou pandémie ochorenia COVID-19, ktorý národná rada prerokovala v skrátrenom legislatívnom konaní, 12. novembra 2021 bol schválený a po podpise hlavou štátu nadobudol účinnosť 15. novembra 2021. Svojím obsahom opäť zasahuje do oblasti základných práv a slobôd.

V kontexte zásahov do základných práv a slobôd uzneseniami vlády a vyhláškami Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky sa vo verejnosti častokrát spomína právo na odpor, ako ho upravuje čl. 32 Ústavy.<sup>266</sup> Toto Ústavou garantované právo je krajnou možnosťou dosiahnutia ochrany základných práv a slobôd, ak ostatné právne konformné prostriedky nie sú dostatočne efektívne. Je preto potrebné, aby ústavné orgány Slovenskej republiky pristupovali pri prijímaní rozhodnutí a opatrení obmedzujúcich základné práva a slobody tak, aby konali striktnie v intenciách textu Ústavy a ústavného zákona o bezpečnosti štátu, aby obmedzenia základných práv a slobôd „prešli“ testom proporcionality (boli len v nevyhnutnom rozsahu a počas nevyhnutnej potreby doby), aby nediskriminovali určité skupiny obyvateľov Slovenskej republiky, aby jedných nezvýhodňovali na úkor druhých. Zároveň, aby jednotlivé opatrenia boli komunikované jednotne a jednoznačne a aby nedochádzalo k tak častým zmenám opatrení, ktoré nie sú častokrát známe nielen ich adresátom, ale ani tým, ktorí ich vytvorili a prijali.

---

266 *Občania majú právo postaviť sa na odpor proti každému, kto by odstraňoval demokratický poriadok základných ľudských práv a slobôd uvedených v tejto ústave, ak činnosť ústavných orgánov a účinné použitie zákonných prostriedkov sú znemožnené.*

# ÚSTAVNÝ SÚD SLOVENSKEJ REPUBLIKY AKO PANDEMICKÁ INŠTITÚCIA

JUDr. Vladimír Volčko, PhD.<sup>267</sup>

## Abstrakt

Príspevok sa primárne venuje úlohe a postaveniu Ústavného súdu Slovenskej republiky v čase pandémie. Ten doposiaľ volil v súvislosti s pandemiou COVID-19 skôr opatrný postoj, čím sa odlíšil od justičných autorít v okolitých štátoch. Osobitnú pozornosť si zaslúži rozhodovanie v konaní podľa čl. 129 ods. 6 ústavy, v ktorom ústavný súd už dva razy verifikoval súlad vyhláseného núdzového stavu s ústavou. Rovnako sa dotýkam aj špecifik konania podľa čl. 125 ústavy o súlade právnych predpisov v súvislosti s pandemiou.

Kľúčové slová: ochrana ústavnosti, núdzový stav, pandémia

## Abstract

The paper deals with the role and position of the Constitutional Court of the Slovak Republic during a pandemic. He has so far taken a rather cautious stance, which distinguished him from the judicial authorities in the surrounding states. We pay attention to decision-making in proceedings under Art. 129 par. 6 of the Constitution, in which the Constitutional Court twice verified the compliance of the declared state of emergency with the Constitution. We also deal with the context of the procedure under Art. 125 of the Constitution.

Key words: protection of constitutionality, state of emergency, pandemic

---

<sup>267</sup> Autor článku pôsobí ako advokát, vysokoškolský pedagóg na Fakulte zdravotníckych odborov Prešovskej univerzity a externý poradca Ústavného súdu Slovenskej republiky. Názory prezentované v tomto príspevku, ktoré nie sú obsahom citovaných alebo poukazovaných rozhodnutí, sú výlučne akademickými právnymi úvahami a právnymi názormi autora, pričom nejde o oficiálne stanoviská žiadnej z inštitúcií kde pôsobí.

## ÚSTAVNÉ SÚDY-19

Pre účely úmyslu je v právnom prostredí dôležitá ako vedomostná, tak aj vôľová zložka. To s čím by som rád na tomto ctenom fóre chcel začať je práve abstraktnou úvahou na tému vôle a vedomosti. Štát má veľmi ťažkú úlohu, keďže normovanie pandémie je určite politicky ale aj právne vec zložitá. Dobrá vôľa a snaha o dobro *pro futuro* sú však zrejmé. Nikto pozíciu vláde Slovenskej republiky v súvislosti s pandemiou COVID-19 nezávidí, pričom je úlohou nás ako spoločenstva, aby sme boli čo najviac súčinní v spoločnom boji s neznámym nepriateľom.

Slovenská republika ako zastupiteľská demokracia je v každom volebnom cykle vedená vládou, ktorá svoju legitimitu odvodzuje od väčšiny v Národnej rade Slovenskej republiky. Volič teda počíta s tým a vie, že mu budú vládnuť tí, ktorí budú zvolení v priamych voľbách. Ide o notoriету, ktorá sa prekrýva s onou vedomostnou zložkou. Verejnosť, ale ani právne autority do vzniku pandémie nemali ani potuchy o tom, že v ústavnom priestore máme tak významného hráča v podobe Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky (ďalej aj len „ÚVZ“), na čele ktorého je hlavný hygienik Slovenskej republiky (ďalej aj len „hlavný hygienik“)<sup>268</sup>. Autor tohto príspevku samozrejme reflektuje existenciu čl. 123 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj len „ústava“), podľa ktorého ministerstvá a iné orgány štátnej správy na základe zákonov a v ich medziach môžu vydávať všeobecne záväzné právne predpisy, ak sú na to splnomocnené zákonom. Zistenie o vplyve hlavného hygienika však bolo pre všetkých (laikov aj odborníkov, praktikov aj teoretikov) vcelku prekvapujúce. Je logické, že sa s uvedeným musel, musí a bude musieť vysporiadať aj Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej aj len „ústavný súd“) v rámci svojej rozhodovacej činnosti.

Berúc do úvahy globalitu pandémie COVID-19, nie je slovenský ústavný súd jediným, ktorý otázky v súvislosti s koronavírusom musí riešiť. Venujú sa im aj zahraničné súdy ústavného typu, pričom vzhľadom na široké spektrum

---

<sup>268</sup> Na porovnanie napríklad v Kosove karanténne opatrenia nariaďuje ministerstvo zdravotníctva, pričom odporúčanie dáva Národný ústav ochrany zdravia v Kosove. Ide teda o techniku presne opačnú ako v podmienkach Slovenskej republiky, kde vláda uznesením schvaľuje právne nezáväzný COVID-automat a hlavný hygienik ho svojimi vyhláškami uvádza do praxe aby právne zaväzoval. COVID-automat, ktorý je schválený vládou SR je dostupný na webe korona.gov.sk. Vyhlášky ÚVZ sú dostupné vo vestníku vlády, ktorý je k dispozícii na webovom sídle Ministerstva vnútra Slovenskej republiky.

súvisiacich problémov, nejde o rozhodovanie jednorazové, ale opakované. Otázka proporcie medzi obmedzovaním základných práv a slobôd v záujme ochrany verejného zdravia rezonuje medzi ústavnoprávnou obcou na celom svete, pričom práve generálne posolstvá v súvislosti s posudzovanými parciálnymi problematikami sú jednoznačne inšpiratívne aplikovateľné *per analogiam*. Napríklad Ústavný súd Bosny a Hercegoviny<sup>269</sup> uviedol, že si je plne vedomý mimoriadne vážnej situácie súvisiacej s COVID-19 pričom eviduje veľké nebezpečenstvo pre zdravie obyvateľstva, z čoho je potrebné vychádzať pri hodnotení kompetentných inštitúcií. Rovnako si uvedomuje potrebu chrániť existujúci zdravotný systém pred situáciou, v ktorej by sa náhle nakazilo veľké množstvo ľudí, ktorí by zároveň potrebovali lekársku pomoc. Súčasne ale akcentoval aj potrebu vyvažovať medzi ochranou spoločnosti a právami jednotlivca, pričom akékoľvek obmedzenia je potrebné skúmať okrem perspektívy všeobecného spoločenského prospechu aj z hľadiska existencie spravodlivej rovnováhy medzi prijatými opatreniami a cieľom, ktorý sa má dosiahnuť. Ďalej akcentoval zákaz svojvôle a potrebu obmedzeného trvania konkrétnych opatrení (**kritérium časového obmedzenia**), ktoré musia byť nevyhnutné (**kritérium nevyhnutnosti**) a najmä periodicky kontrolované (**potreba kontroly**). Princíp právneho štátu platí bez ohľadu na výnimočnosť stavu, kedy boli konkrétne opatrenia zavedené do praxe. Uvedené potvrdil aj Ústavný súd Kosova<sup>270</sup> keď uviedol, že aj počas pandemickej krízy musia všetky verejné inštitúcie, nevynímajúc ministerstvo zdravotníctva, dodržiavať nielen zákony ale konať aj v súlade s princípmi právneho štátu. Ďalej akcentoval, že zásahy do ľudských práv a slobôd musia byť v súlade so zákonom, sledovať legitímny

---

269 Konanie vedené pred Ústavným súdom Bosny a Hercegoviny pod sp. zn. AP 1217/20.

270 Konanie vedené pred Ústavným súdom Kosova pod sp. zn. KO 61/20. Okrem iného v tomto konaní tamojší ústavný súd preskúmaval aj rozhodnutie ministerstva zdravotníctva, ktoré vyhlásilo celé mesto Prizren za „karanténnu zónu“ ktoré označil za protiústavné. Takéto rozhodnutie označil za nezlučiteľné s čl. 35 (Sloboda pohybu) a čl 55 ústavy (Obmedzenia základných práv a slobôd) a článkom 2 protokolu 4 Dohovoru o ochrane základných práv a slobôd. Súd rozhodol, že ministerstvo zdravotníctva prekročilo svoje oprávnenia ustanovené zákonom a zasiahol do práva na voľný pohyb občanov karanténou celého mesta Prizren. Ďalej spresnil, že podľa platnej legislatívy v Kosove môže karanténu nariadiť len ministerstvo zdravotníctva na odporúčanie Národného ústavu ochrany zdravia v Kosove pre fyzické osoby, u ktorých je potvrdené alebo je u nich podozrenie, že boli v priamom kontakte s chorými osobami alebo osobami podozrivými z infekčnej choroby.

cieľ a byť nevyhnutné v demokratickej spoločnosti a to aj v pandemických časoch.<sup>271</sup>

## SÚLAD NÚDZOVÉHO STAVU S ÚSTAVOU

Prvou výzvou, pred ktorou ústavný súd stál v súvislosti s pandémiou COVID-19 (ďalej v texte aj len „pandémia“) bolo doktrínálne vymedzenie manévrovacieho priestoru v súvislosti s aplikáciou čl. 129 ods. 6 ústavy. V rámci krátkeho desaťdňového priestoru sa ponúkali v zásade dva možné prístupy, a teda (a) **aplikácia zdržanlivosti** alebo (b) **invazívnejší vstup** do politickej arény prostredníctvom podrobnejšej analýzy konkrétnych vstupov výkonnej moci v súvislosti s pandémiou. Vzhľadom na krátky časový priestor<sup>272</sup> ústavný súd pomerne logicky zvolil prvú možnosť, pričom svoje prieskumné možnosti obmedzil na audit formálnych podmienok spojených s vyhlásením núdzového stavu. Ústavný súd uviedol, že fakticky postačuje existencia pandémie, čo samo osebe zakladá dôvodnosť vyhlásenia núdzového stavu<sup>273</sup>. Z uvedeného vyplýva, že ústavný súd nemá v rámci konania podľa čl. 129 ods. 6 záujem o vstup ostrej do polemiky s vládou Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“) o tom, či sú konkrétne opatrenia vhodné, alebo či by iné neboli vhodnejšie. Aj napriek deklarovanému pochopeniu pre túto pozíciu ústavného súdu je určite možné uvažovať aj inak, pričom práve na výnimočnosti situácie prichádzalo do úvahy založiť inklináciu k prístupu opačnému t. j. k invazívnejšiemu prieskumu. Empíria nám totiž ukazuje, že plénum ústavného súdu dokáže aj v krátkom časovom okamžiku vec komplikovanú nielen prerokovať, ale aj rozhodnúť<sup>274</sup>, za čo je potrebné ústavný súd v aktuálnom zložení bezpochyby pochváliť. Nie je teda vidieť zásadný dôvod alebo

---

271 K tomu pozri aj Informačný dokument Rady Európsky SG/Inf(2020)11 zo 7. apríla 2020 o rešpektovaní demokracie, právneho štátu a ľudských práv v rámci sanitárnej krízy COVID-19.

272 Aj napriek tomu, že lehota 10 dní na rozhodnutie je lehotou poriadkovou, s ktorou sa v prípade jej nedodržania nespája žiadna sankcia.

273 Bod 56 nálezu ústavného súdu vo veci PL. ÚS 22/2020 hovorí: „Ústavný súd konštatuje, že dôvodom vyhlásenia núdzového stavu je pandémia COVID-19, čo vyplýva z okolností podrobnejšie uvedených v bodoch 65 a nasl. odôvodnenia tohto nálezu. Skutočnosť, že dôvod vyhlásenia núdzového stavu nie je v napadnutom uznesení vlády výslovne uvedený, jeho súlad s ústavou a ústavným zákonom neovplyvnila.“

274 Napríklad vec PL. ÚS 10/2021 napadla ústavnému súdu 7. júla a už 13. júla došlo k prijatiu veci na ďalšie konanie vrátane pozastavenia účinnosti časti právneho predpisu.

prekážku prečo by v tejto súvislosti v konaní podľa čl. 129 ods. 6 nemohlo byť plénum ústavného rovnako ambiciózne.

Pokúsme sa však hľadať dôvody a argumenty prečo bol zdržanlivejší postup ústavného súdu zvolený správne:

## **Ide o otázku výlučne politickú a odbornú, do ktorej by ústavný súd nemal ingerovať**

Tento argument je postavený na potrebe rešpektu k odborným autoritám a vedcom, ktorí najadekvátnejšie vzhľadom na svoju erudíciu dokážu predikovať vývoj pandémie a bezprostredne hroziace riziká. Uvedené zaiste sedí, no na druhej strane nie je ničím výnimočným keď ústavný súd vstupuje do otázok na pomedzí práva a politiky.<sup>275</sup> Tak ako vláda má v rámci svojej pôsobnosti možnosť využiť svoj široký odborný aparát a analyzovať nielen odborné ale aj ústavnoprávne dopady toho ktorého opatrenia, ústavný súd môže aktivovať ustanovenie § 60 ods. 2 zákona o ústavnom súde (ďalej aj len „ZUS“) a tiež si odborné podklady od relevantných inštitúcií (podľa vlastného výberu) vyžiadať. Je teda namieste, aby odborné postrehy autorít boli verifikované čo najpodrobnejšie aj v konaní pred ústavným súdom.<sup>276</sup>

## **Sú na to určené iné konania**

V tejto súvislosti si ústavný súd vybudoval doktrínu (PL. ÚS 22/2020, PL. ÚS 2/2021, PL. ÚS 10/2021, PL. ÚS 11/2021), podľa ktorej sa obsah konkrétnych opatrení skúma primárne v konaní podľa čl. 125 ústavy o súlade právnej predpisov. Tu sa ústavný súd predviedol ako monopolný interpretátor zákona o ústavnom súde, čo je jediná norma zákonnej právnej sily (mimo ústavy a ústavných zákonov v konaní podľa čl. 128 ústavy), kde ústavný súd realizuje autoritatívny výklad a dotvára si podmienky pre účely svojej rozhodovacej činnosti adekvátne váhe inštitúcie. V tomto kontexte bolo zaujímavé, aký prístup zvolí ústavný súd, a či bude v súvislosti s vyhláškami Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky aplikovať čl. 125 ods. 1 písm. b) ústavy, čo by zakladalo rozhodovaciu formáciu pléna ústavného súdu alebo čl. 125 ods. 1

<sup>275</sup> K tomu pozri napríklad LALÍK, T. *Ústavný súd a parlament v konštitučnej demokracii*, 1. vyd., Bratislava: Wolters Kluwer, 2015, str. 223.

<sup>276</sup> K tomu pozri napríklad stanovisko Slovenskej epidemiologickej a vakcinologickej spoločnosti v konaní vedenom pod sp. zn. PL. ÚS 10/2013.

písm. d) ústavy, podľa ktorého by rozhodoval senát. S druhou možnosťou dokonca počítala aj dôvodová správa k novele zákona 286/2020 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony<sup>277</sup>. Interpretáčnym problémom bolo právne postavenie ÚVZ v zmysle teórie správneho práva, podľa ktorej ide o rozpočtovú organizáciu štátu s pôsobnosťou pre územie Slovenskej republiky so sídlom v Bratislave, ktorá je zapojená finančnými vzťahmi na rozpočet ministerstva. Ide teda o dekoncentrovaný orgán štátnej správy s celoštátnou pôsobnosťou, ktorý je podriadený Ministerstvu zdravotníctva Slovenskej republiky.<sup>278</sup>

Ústavný súd v súlade s charakterom právnej nezáväznosti dôvodovej správy zvolil prístup iný, ako očakával zákonodarca, a prieskum realizuje v konaní podľa čl. 125 ods. 1 písm. b) ústavy. Svoj postup zdôvodnil nasledovne: „Podľa čl. 125 ods. 1 písm. b) ústavy ústavný súd rozhoduje o súlade všeobecne záväzných právnych predpisov ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy a dôsledkom výslovného znenia čl. 122 ústavy je, že každý orgán štátnej správy sa musí považovať buď za ústredný alebo za miestny. Ak jeho postavenie nie je možné *prima facie* určiť, treba postupovať podľa materiálnych kritérií, keďže samotné nezaradenie orgánu štátnej správy ani do jednej kategórie nemôže mať za následok vylúčenie jeho normotvorby z prieskumu ústavným súdom. V súvislosti s tzv. pandemickou normotvorbou na úseku verejného zdravotníctva ústavný súd uvádza, že pôsobnosťou úradu verejného zdravotníctva (na rozdiel od regionálnych úradov verejného zdravotníctva) je celé územie Slovenskej republiky, a teda je potrebné ho na účely čl. 125 ods. 1 písm. b) ústavy považovať za ústredný orgán štátnej správy, a to aj napriek tomu, že nepatrí medzi ústredné orgány štátnej správy vymenované v zákone č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov (ďalej len

<sup>277</sup> K uvedenému výslovne dôvodová správa hovorí: „Jasnou právnou kvalifikáciou týchto právnych aktov ako všeobecne záväzných právnych predpisov sa jednak vyjasní ich postavenie v právnom poriadku, keďže sa budú môcť stať právnym základom konania všetkých štátnych orgánov (porov. napr. § 46 správneho poriadku, podľa ktorého musí byť každé rozhodnutie v súlade so zákonmi a „ostatnými právnymi predpismi“, podobne napr. čl. 144 Ústavy SR, ktorý ukladá súdu riešiť nesúlad medzi právnymi predpismi prostredníctvom Ústavného súdu SR). Okrem toho sa vyjasní postup a miera ich skúmania, keďže ich bude možné skúmať **podľa čl. 125 ods. 1 písm. d) Ústavy SR** pre nesúlad s ústavou, ústavnými zákonmi, medzinárodnými zmluvami a inými nadradenými právnymi predpismi, a to na návrh subjektov upravených v čl. 130 Ústavy SR.“

<sup>278</sup> K tomu pozri viac MACHAJOVÁ, J. a kol. *Všeobecné správne právo*. 2008, Žilina: Poradca podnikateľa spol. s r.o., str. 104.

„zákon č. 575/2001 Z. z.“<sup>279</sup>. Ústavný súd teda vychádzal z nálezu sp. zn. PL. ÚS 17/2014, kde v minulosti podrobil prieskumu vyhlášku Úradu pre reguláciu sieťových odvetví, ktorý rovnako nemožno formálne považovať za ostatný ústredný orgán štátnej správy. Uvedený prístup je potrebné hodnotiť kladne, pričom prieskum vyššou formáciou dodáva interpretácii zásadnejší význam.

Tu je veľmi dôležité poukázať na časový aspekt rozhodovania ústavného súdu v konaní podľa čl. 125 ústavy, kde len vyžiadanie replík od relevantných orgánov býva v rovine mesiacov, pričom až po ich zabezpečení je možné plnohodnotne koncipovať návrh meritórneho rozhodnutia. V prípade normotvorby hlavného hygienika, o ktorej sa zmienujeme ďalej v texte je práve rýchlosť rozhodovania kľúčovým faktorom. Živelnosť normotvorby a potreba reagovať na pandémie takpovediac on-line je totiž v príkrom nesúlade s charakterom konania o súlade právnych predpisov, ktoré vždy nejaký čas trvá. V tejto súvislosti je vhodné poukázať a stotožniť sa s odlišným stanoviskom sudcu Petra Straku vo veci PL. ÚS 20/2020 kde v bode 10. uviedol: „*Uvádzam, že konanie podľa čl. 129 ods. 6 ústavy vidím ako lex specialis ku konaniu podľa čl. 125 ods. 1 ústavy. Keď ústavodarca konštituoval priestor na konanie o súlade rozhodnutia o vyhlásení výnimočného stavu alebo núdzového stavu pred ústavným súdom, vedel, prečo tak činí. Rovnako svoje raciono má aj lehota desiatich dní, ktorej účelom má byť rýchla a účinná ochrana pred prípadnými excesmi. Pripustením preferencie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy by podľa môjho názoru nebol naplnený zmysel poslania ústavného súdu v súvislosti s núdzovým stavom. Pokiaľ platí, že neskorá spravodlivosť nie je žiadna spravodlivosť (justice delayed is justice denied), konanie o súlade právnych predpisov podľa môjho názoru neposkytuje súdnu ochranu požadovanej rýchlosti. Aj v prípade, ak by prebehlo závratnou rýchlosťou (čo sa ešte nikdy nestalo) a ústavný súd by rozhodol po troch mesiacoch, bolo by to neskoro. Samotný núdzový stav totiž môže trvať maximálne 90 dní.*“<sup>280</sup>

## **Pandémia je hrozbou pre celý svet a každý, vrátane ústavného súdu má pomôcť**

Aj napriek tomu, že autor príspevku už vyššie naznačil potrebu interpretačnej aktivity zo strany ústavného súdu, tento podnadpis je mienený presne opačne. V spoločenskom diskurze sa zakorenili naratívy, že každý by mal priložiť ruku k dielu, pričom uvedené by malo byť realizované aj za cenu mierneho

<sup>279</sup> PL. ÚS 10/2021.

<sup>280</sup> Odlišné stanovisko sudcu Petra Straku vo veci PL. ÚS 20/2020.

zjednodušenia alebo odpustenia prípadného prešľapu. Osvojenie si prístupu „keď sa rúbe les, lietajú triesky“ by bolo zo strany ústavného súdu samozrejme neakceptovateľné. Ochrana ľudsko-právneho štandardu musí byť realizovaná v plnom rozsahu aj v pandemických časoch.<sup>281</sup> Príklady zo zahraničia ukazujú, že niekedy sa pre krátkosť času alebo pri snahe o zjednodušenie si cesty volia nesprávne riešenia, pričom aj vyššie súdy v zahraničí takúto inkompatibilitu konštatujú vcelku bežne.

V tejto súvislosti poukazujem na odlišné stanovisko podpredsedníčky Ústavného súdu Českej republiky Milady Tomkovej, ktorá v konaní o návrhu skupiny senátorov na zrušenie uznesenia vlády o vyhlásení núdzového stavu zo 14. 2. 2021 uviedla: „*Výsledkem je, že k podmínkám vyhlášení nouzového stavu, tedy aktu mimořádného významu, se Ústavní soud vyjadřuje v jediném zkratkovitém odstavci, plněm blíže neodůvodněných a nerozvedených názorů, v němž Ústavní soud jen tak „mimochodem“ – aniž by dal komukoli možnost se vyjádřit – naznačuje, že napadený nouzový stav, k jehož přezkumu údajně nemá pravomoc, byl neústavní. Mě-la-li většina dojem, že bylo na čase, aby Ústavní soud k věci zaujal určité stanovisko, nezbyvá mi než souhlasit. Jedinou cestou ovšem bylo připuštění vlastní pravomoci o věci rozhodnout a následně se jí důkladně zabývat. Právě to se od nás očekává. Jsem si přitom vědoma, že v současné procesní fázi by ani interpretace usnesení o vyhlášení nouzového stavu jako právního předpisu již nemohla vést k meritornímu přezkumu, nýbrž k zastavení řízení podle § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu. I to je nicméně důsledkem dříve vysloveného závěru o nepřislusnosti Ústavního soudu. Věřím, že kdyby Ústavní soud akceptoval svou pravomoc, bylo by bývalo možné navzdory časovým souvislostem urychleně jednat a o tak zásadní otázce rozhodnout. A to věcně a řádně.*“<sup>282</sup> Aj z uvedeného vyplýva, že samotní sudcovia ústavného súdu si uvedomujú svoju interpretačnú zodpovednosť, pričom konštatáciu ústavného nesúladu nie je v žiadnom prípade možné vnímať ako „hádzanie polien pod nohy“ ale výlučne len ako snahu o hľadanie čo najlepšieho vyhovujúceho riešenia.

Je preto zrejme najvhodnejšie, aby mal ústavný súd ambíciu sa hlásiť k potrebe ovládnutia, čo najširšieho interpretačného priestoru v súvislosti s normovaním pandémie. Pokúsme sa o komparáciu s nedávno posudzovanou vecou referenda o predčasných voľbách a narazíme na zvláštny kontrast. Práve tam totiž ústavný súd pristúpil k širšej interpretácii súvislostí týkajúcich sa referenda bez ohľadu na limity konania ktoré viedol. Uvedené je potrebné hod-

<sup>281</sup> K tomu pozri napríklad rozhodnutie Ústavného súdu Chorvátskej republiky v konaní vedenom pod sp. zn. U-II-3170/2020.

<sup>282</sup> Odlišné stanovisko sudkyne Milady Tomkovej k uzneseniu Ústavného súdu Českej republiky, sp. zn. Pl. ÚS 12/21.

notíť bezpochyby kladne, pričom ide o prístup, ktorý by sa pokojne mohol pri spoločensky intenzívnych témach stať zásadou a nie výnimkou.<sup>283</sup> Vstup do interpretačnej arény v situáciách, keď to nie je nevyhnutné pripomína situáciu dobrovoľného vstupu do hrnca, v ktorom sa varí polievka. Je pochopiteľné, že je pohodlnejšie stať pri sporáku a čakať na výsledný produkt, ktorý je následne možné ochutnať a zhodnotiť, no tak ako COVID-19 bol nečakaný, tak aj ústavný súd by mohol a mal podľa môjho názoru konať trochu neštandardne. Kulínarskou terminológiou, nemal by zákonodarcovi dovoliť presoliť polievku, tým že by zakaždým keď by bola možnosť ochutnať a prezentovať svoj názor. Išlo by o spoluprácu a ústavný dialóg, ktorý je v týchto ťažkých časoch skutočne vítaná záležitosť. Pokiaľ sa ústavný súd k veci postaví tak, že až keď je polievka uvarená (a systém nastavený) povie, že polievka je presolená a „nedá sa jesť“ nemusí to byť prístup, ktorý bude prijímaný s pochopením právnej vedy a praxe.

V záujme spravodlivosti je potrebné uviesť, že ústavný súd v niektorých prípadoch v súvislosti s pandémiou pristúpil od prvého momentu aktívne, čím jednoznačne formoval následne normotvorný vývoj – využil na to inštitút pozastavenia účinnosti právneho predpisu. Mám na mysli konania týkajúce sa zákona o elektronických komunikáciách (PL. ÚS 13/2020)<sup>284</sup>, zákazu ná-

---

283 K tomu pozri viac PL. ÚS 7/2021.

284 Konanie sa týkalo zákona o elektronických komunikáciách, pričom po prijatí návrhu na začatie konania a pozastavení účinnosti časti napádaného právneho predpisu došlo k jeho novelizácii v Národnej rade Slovenskej republiky. Ústavný súd indikoval zrejme rozdiely, ktoré sa priamo týkali dôvodov, pre ktoré navrhovatelia považovali napadnutú právnu úpravu za ústavne nesúladnú, a teda išlo o zmeny podstatné a zásadnejšie. Osobitne k tomuto konaniu autor príspevku poukazuje aj na súvisiace rozhodnutie Federálneho najvyššieho súdu Brazílie v konaní vedenom pod sp. zn. ADI 6387 Ref-MC. V konaní bola spochybnená ústavnosť dočasného prezidentského dekrétu 954/2020, ktorý vyžadoval, aby telekomunikačné spoločnosti zdieľali údaje a štatistiky s Nadáciou Brazílskeho inštitútu geografie na podporu tvorby oficiálnych štatistík počas mimoriadnej situácie v oblasti verejného zdravia v dôsledku koronavírusu. Federálny najvyšší súd dospel k záveru, že povolenie použiť zozbierané údaje na tvorbu oficiálnych štatistík o COVID-19 tridsať dní po skončení pandémie bolo nad rámec ústavnosti. Rovnako bola neprimeraná aj právna úprava, ktorá povoľovala uchovávanie osobných údajov verejným subjektom na čas, ktorý jasne presahuje rámec toho, čo je nevyhnutne potrebné na splnenie jeho stanoveného účelu, ktorým je tvorba štatistických údajov o COVID-19. Súd akcentoval čl. 5.XII tamtojšej ústavy, ktorý garantuje nedotknuteľnosť dôvernosti korešpondencie a telegrafickej, dátovej a telefonической komunikácie, keďže výnimky by mali byť založené na súdnom príkaze a mali by sa vykonávať v súlade s právnymi predpismi na účely trestného stíhania.

hrady škody (PL. ÚS 27/2020)<sup>285</sup> a dve konania týkajúce sa tzv. hraničných vyhlášok (PL. ÚS 10/2021, PL. ÚS 11/2021). Spoločným menovateľom týchto konaní bolo to, že v nich došlo minimálne v časti k pozastaveniu účinnosti napadnutého právneho predpisu, na čo sa normotvorca snažil ihneď reagovať zmenou normy, čím by dosiahol zastavenie konania pred ústavným súdom.

## KONANIE O SÚLADE PRÁVYCH PREDPISOV BEZ MERITÓRNEJ KONCOVKY

Ako naznačuje podnadvpis tejto state, základnou výhradou, ktorá sa týka konaní podľa čl. 125 o súlade právnych predpisov, je práve dĺžka predmetného konania. Práve ťažkopádnosť procesu je v porovnaní so živelnosťou pandémie veľmi rizikový element, ktorý fakticky bráni prinášať ochranu ústavnosti s požadovanou promptnosťou a v požadovanej „meritórnej kvalite“.

Osobitným problémom je práve riziko zastavenia konania o súlade právnych predpisov, ktoré existuje najmä pri normotvorne realizovanej zo strany ÚVZ. Jedná sa o vyhlášky publikované vo vestníku vlády, pre ktoré je typické, že sú veľmi často modifikované. Pandémii charakterizuje, že je potrebné v súvislosti s normotvorbou častokrát reagovať pružne, pričom nie je čas na bežné legislatívne procesy, ktoré umožňujú pripomienkovať a oponovať predkladaniu legislatívy. Uvedená skutočnosť je využiteľná aj ako procesná taktika, ktorú môže zvoliť normotvorca, aby dosiahol zastavenie vedených konaní pred ústavným súdom, ktoré „hrozia protiústavnosťou“. Uvedený *modus operandi* bol v ostatnom čase volený pomerne často, pričom pri konaniach sp. zn. PL. ÚS 13/2020 a PL. ÚS 27/2020 bol zákonodarca v súvislosti so zastavením konania aj reálne úspešný, keďže k vydaniu negatívneho meritórneho rozhodnutia nedošlo. Vcelku zaujímavým bolo práve konanie iniciované prezidentkou Slovenskej republiky, kde sa jednalo o posúdenie § 58 ods. 5 zákona č. 355/2007 Z. z. v znení neskorších predpisov.

Znenie napadnutého ustanovenia implementovaného zákonom č. 286/2020 Z. z. bolo: „*Právo na náhradu škody a ušlého zisku z dôvodu vykonáva-*

---

<sup>285</sup> Konanie sa dotýkalo vylúčenia zodpovednosti orgánov verejnej moci za škodu podľa čl. 46, ods. 3 ústavy v spojení s jeho podústavnou konkretizáciou obsiahnutou v zákone č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, a to prostredníctvom napadnutého ustanovenia. Konanie bolo zastavené z dôvodu novelizácie § 58 ods. 5 zákona o ochrane verejného zdravia.

nia opatrení podľa tohto zákona, ktoré sa týkajú neurčitého počtu osôb, je vylúčené.“. K zastaveniu konania došlo z dôvodu úpravy právnej normy do dnes účinnej podoby: „Právo na náhradu škody a ušlého zisku z dôvodu vykonávania opatrení osobami, ktorým sú uložené, podľa tohto zákona a na jeho základe, ktoré sa týkajú neurčitého počtu osôb, je vylúčené; tým nie je dotknuté právo na náhradu škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím alebo nesprávnym úradným postupom podľa osobitného predpisu, ani právo na primeranú náhradu za vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva.“. Je hodné pozornosti, že časť zákona (prvá veta § 58 ods. 5 pred bodkočiarkou), ktorá bola napadnutá a bola jej aj pozastavená účinnosť v zákone fakticky (až na malú syntaktický zmenu) ostala, pričom bol k nej pridaný upresňujúci dodatok. Aj v tejto súvislosti teda ústavný súd volil cestu zastavenia konania namiesto očakávanej interpretačnej aktivity, pričom v rámci úvah *de lege ferenda* sa dá uviesť, že nález rozoberajúci otázky náhrady škody súvisiace s pandemiou by bol pre slovenský právny priestor a čas budúci, keď sa budú rátať škody, vítaným obohatením.

Uvedený problém týkajúci sa zastavovania konaní, z pohľadu autora príspevku, vyeskaloval v súvislosti s rozhodovaním ústavného súdu o tzv. hraničných vyhláškach ÚVZ v konaniach PL. ÚS 10/2021 a PL. ÚS 11/2021. Dá sa povedať, že ak by bolo cieľom normotvorcu zastavenie konania pred ústavným súdom, zrejme by nekonal inak. Postup bol nasledovný: vyhláške ÚVZ č. 226/2021 V. v. (v znení vyhlášky č. 227/2021 V. v.) bola ústavným súdom pozastavená účinnosť ako celku a došlo k obnoveniu platnosti a účinnosti predchádzajúcej (skôr účinnej) právnej úpravy (vyhlášky č. 218/2021 V. v., zrušenej napadnutým právnym predpisom) v záujme predídienia právnemu vákuu v pandemickej legislatíve. Jednalo sa o tzv. cestovateľský semafor. Následne došlo k prijatiu novej vyhlášky č. 231/2021 V. v., ktorá sa od pôvodnej vyhlášky čl. 226/2021 V. v. líšila skutočne len kozmeticky.<sup>286</sup> Nepovažujem za adekvátne, ak je autorita ústavného súdu nabúravaná takým postupom, keď postačuje právnu úpravu z jednej normy napadnutej v konaní pred ústavným

<sup>286</sup> Kľúčovým bolo je vypustenie pôvodného písmena b) v §1 ods. 2 a písmena d) v §1 ods. 4 z vyhlášky č. 226/2021 V. v., ktoré sa obe týkali osoby po prvej dávke. Ďalej bola na niekoľkých miestach doplnená preukazná povinnosť, aby sa osoba považovala za plne zaočkovanú osobu, prípadne povinnosť preukázať sa testom (§1 ods. 5,6 posledná veta, §3 ods. 2 posledná veta, §7 ods. 2 posledná veta, § 8 ods. 7 posledná veta). Išlo však len o výslovné zavedenie povinnosti preukázať sa, ktorá však jasne implicitne vyplývala aj z predošlej vyhlášky (teraz sa to doplnilo explicitne). Pochopiteľne sa zmenil aj § 9 (prechodné ustanovenie) a § 10 zrušovacie ustanovenie.

súdom preklopiť do inej normy a samotným prečíslovaním sa automaticky očakáva zastavenie konania.

Uvedený prístup nie je súladný ani s názormi právnej vedy<sup>287</sup> ale ani s recentnou judikatúrou slovenského ale aj českého ústavného súdu. Peter Straka vo svojom odlišnom stanovisku poukazuje na kolektív Elišky Wagnerovej, ktorí v súvislosti so zastavením konania pred Ústavným súdom Českej republiky uvádzajú: „Takový postup Ústavní soud zopakoval i v řízení Pl. ÚS 50/04, kdy vláda v jeho průběhu zrušila nařízení, jehož součástí bylo napadené ustanovení, avšak co do právních důsledků pokračovala v obsahově stejné regulaci i v novém nařízení. Ústavní soud v odůvodnění nálezu upozornil na to, že zastavení řízení by v takových případech vedlo k popření účelu a smyslu abstraktní kontroly norem. Daným postupem normotvůrců by totiž mohl být Ústavní soud kdykoliv vyloučen z možnosti jakoukoliv napadenou právní úpravu přezkoumat, čím by byla přímo zmařena ústavodárcem zamýšlená funkce specializované a koncentrované abstraktní kontroly norem. Lze se domnívat, že takové kroky orgánů veřejné moci by za jistých okolností mohly být považovány samy o sobě za důvod neústavnosti a derogace takových norem (ačkoliv Ústavní soud tak ještě v praxi neučil). Takové jednání je totiž třeba považovat za faktický zásah do oprávnění Ústavního soudu posuzovat ústavnost a zákonnost právních předpisů a do postavení Ústavního soudu jako soudního orgánu ochrany ústavnosti. Ústavní systém v ČR je založen na pricepech materiálního právního státu. ... Za určitých okolností lze proto jednání normotvůrců, jehož smyslem je obejít nebo zmaření ústavní kontroly norem, samo osobě považovat za neústavní a rozporné s čl. 1 ods. 1 Ústavy ČR.“<sup>288</sup>

Ako som už naznačil vyššie, nielen právna veda, ale aj samotný ústavný súd vo svojej judikatúre zaujal postoj, že na zastavenie konania skutočne nepostačuje akákoľvek zmena, ale je nutná podstatná zmena právnej úpravy (PL. ÚS 16/05). Rovnako aj vo veci súvisiacej s COVID-19 pri posudzovaní zákona o elektronických komunikáciách slovenský ústavný súd aplikoval túto doktrínu a uviedol: „Z ... porovnania znenia napadnutej a súčasnej právnej úpravy sú zrejmé rozdiely, ktoré sa priamo týkajú dôvodov, pre ktoré navrhovatelia považovali napadnutú právnú úpravu za ústavne nesúladnú. Vychádzajúc z komplexného hodnotenia týchto zmien, ústavný súd konštatuje, že tieto zmeny majú zásadnejší charakter

<sup>287</sup> K tomu pozri viac LALÍK, M. – LALÍK, T. *Zákon o Ústavnom súde Slovenskej republiky. komentár. 1. vydanie*. Bratislava : Wolters Kluwer SR s.r.o., 2019, str. 280 alebo MAČEKOVÁ, I. a kol. *Zákon o Ústavnom súde Slovenskej republiky : komentár, 1. vydanie*, Bratislava : C. H. Beck, 2020, str.745-746.

<sup>288</sup> K tomu pozri WAGNEROVÁ E. a kol. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. 1. vyd. Praha: Aspi, 2007, str. 265-266 a Odlišné stanovisko sudcu Petra Straku vo veci sp. zn. PL. Ú S 11/2021.

a tiež podstatný vplyv na dôvody, o ktoré navrhovatelia svoj návrh na začatie konania opierali. Ústavný súd preto, rešpektujúc svoju doterajšiu judikatúru, dospel k záveru, že v dôsledku prijatých zmien bola pôvodne napadnutá právna úprava nahradená novou úpravou, vzhľadom na čo pôvodne napadnutá právna úprava **materiálne stratila platnosť** (a tým prirodzene aj účinnosť). Zároveň, vychádzajúc z princípu viazanosti návrhom na začatie konania, ústavný súd konštatuje, že nová právna úprava nemôže byť v tomto konaní predmetom jeho meritórneho prieskumu.<sup>289</sup> Ústavný súd teda aj v súvislosti s COVID-19 uviedol, že nepostačuje formálna stránka zmena čísla právneho predpisu, ale je potrebná materiálna (nie formálna) stránka straty platnosti právneho predpisu.

V tejto súvislosti bude preto veľmi dôležité, ako sa ústavný súd vysporiada so spomínanými konaniami vedenými pod sp. zn. PL. ÚS 10/2021 a PL. ÚS 11/2021, keďže obe veci boli prijaté na ďalšie konanie bez procesného vysporiadania sa s konkurenčným obsahom podaní. Uvedené bude zaujímavé aj preto, že v konaní PL. ÚS 10/2021 došlo k aplikácii progresívneho prístupu k ochrane ústavnosti, keď v rámci predbežného prerokovania návrhu ústavný súd prijal na ďalšie konanie vyhlášku č. 226/2021 V. v. v novelizovanom znení vyhlášky č. 227/2021 V. v.. K tomu ústavný súd uviedol: „Z hľadísk posudzovania veci pre účely prijatia návrhu na ďalšie konanie a pozastavenia účinnosti však uvedená novela vyhlášky situáciu v žiadnom smere nemení. Vzhľadom na skutočnosť, že novelizácia napadnutého právneho predpisu ma len technický charakter (ide len o minimálne zmeny), uvedené nemôže spôsobiť dôsledok zastavenia konania podľa čl. 125 ústavy. Ak by sme pripustili opak, normotvorcovi by postačovali pri potencionálnom napadnutom nesúlade na ústavnom súde len kozmetické zmeny predpisu a následne by sa vyhol meritórnemu prieskumu súladu normy s ústavou, ako aj eventuálnemu pozastaveniu účinnosti takéhoto právneho predpisu. Z uvedeného dôvodu teda nie je možné ani napriek novelizácii konanie zastaviť. Ústavný súd posudzoval vyhlášku v znení jej novely.“<sup>290</sup>

Pokiaľ by sa mal autor tohto príspevku pokúsiť o návrh procesného riešenia v súvislosti s konkurenciou konaní o hraničných vyhláškach, ponúkali sa pôvodne dve možnosti procesného postupu. Prvou bolo odmietnutie podania vo veci sp. zn. PL. ÚS 11/2021 z dôvodu neprípustnosti aplikujúc prekážku listispendencie<sup>291</sup>, pričom bolo potrebné osobitne sa vysporiadať s problematikou návrhu na pozastavenie účinnosti právneho predpisu v novo napadnutej veci. Druhou možnosťou bolo posúdenie návrhu skupiny poslancov vo veci

<sup>289</sup> PL. ÚS 13/2020.

<sup>290</sup> PL. ÚS 10/2021.

<sup>291</sup> Postup v zmysle § 56 ods. 2 písm. c) v spojení s § 55 písm. b) ZUS.

sp. zn. PL. ÚS 11/2021 ako návrhu na zmenu petitu v konaní vedenom pod sp. zn. PL. ÚS 10/2021, pričom veci by boli spojené na spoločné konanie a o pozastavení účinnosti sa rozhodne samostatne. K uvedeným dvom alternatívam zatiaľ nedošlo, pričom stále je však podľa názoru autora príspevku možné spojenie veci na ďalšie konanie. Tu ústavný súd čaká bezpochyby interpretácia výzva.

Rovnako je potrebné v danom kontexte dať do pozornosti možnosť zmeny doktríny, ktorá by umožnila **formulovať prostredníctvom akademických výrokov ústavnoprávne posolstvá**. Tento prístup, ktorý je vlastný iným ústavným súdom v zahraničí, by bol aj v našim podmienkach v súvislosti s pandemiou zaiste prospešný. Poznali by sme, hoci aj s istým omeškaním a spätne, validitu krokov vlády, čím by bol kompenzovaný kvantitatívny ale aj kvalitatívny deficit v rozhodovacej činnosti súdov v Slovenskej republike týkajúcej sa COVID-19. V tomto kontexte poukazujem napríklad na rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky, kde ústavný súd preskúmal súlad dvoch nariadení vlády prijatých s cieľom obmedziť a zvládnuť riziko epidémie COVID-19, ktoré sa týkali (a) dočasného všeobecného zákazu pohybu a zhromažďovania na verejných miestach a v priestoroch v Slovenskej republike a zákazu pohybu mimo obce trvalého alebo prechodného pobytu a (b) dočasného všeobecného zákazu pohybu a zhromažďovania na verejných miestach a priestranstvách v Slovenskej republike a zákazu pohybu mimo obce trvalého alebo prechodného pobytu. Ústavný súd Slovenskej republiky prieskum vykonal aj napriek tomu, že v priebehu konania, ktoré mu predchádzalo, prestali napadnuté vyhlášky platiť. Urobil tak preto, lebo bola nastolená obzvlášť dôležitá precedenčná ústavná otázka systémovej povahy, a keby nemal príležitosť zaujať stanovisko k danej otázke, problém by mohol opätovne vzniknúť v súvislosti s možnými budúcimi úkonmi rovnakej povahy týkajúcich sa porovnateľného predmetu.<sup>292</sup>

## ZÁVER ALEBO O KRÁTKO O ÚSTAVNEJ LEGITIMITE

Pandémia COVID-19 je okrem spoločenskej katastrofy aj veľkou spoločenskou výzvou. Táto výzva sa týka aj ústavného práva, ktoré má možnosť ukázať, ako sa dokáže s vysporiadať so spoločenskými dilemami a vybalansovať ochranu verejného zdravia a ochranu iných práv garantovaných ústavou

<sup>292</sup> Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky publikované v Uradni list RS p 128/20.

a medzinárodnými dokumentami. Záujem by si zaslúžili zaiste aj iné témy, ktoré sú predmetom verejného diskurzu (povinné očkovanie, ústavné vymedzenie ÚVZ), no všetci v tejto súvislosti s napätím očakávame rozhodnutia ústavného súdu v konaniach PL. ÚS 8/2021 a PL. ÚS 4/2021. Bude veľmi zaujímavé sledovať skrytý spor o legitimitu v rámci výkonnej moci, ktorá bude postavená na konflikte čl. 109 ods. 1 ústavy a čl. 123 ústavy alebo aj to, či je ústavný problém postavený na subjekte normotvorby (PL. ÚS 8/2021) alebo na jej materii (PL. ÚS 4/2021). Je zrejmé, že akademická obec sa ešte bude mať čomu venovať, pričom bezpochyby aj ústavný súd čaká ešte nejedna výzva.



# DIGITÁLNY COVID PREUKAZ EURÓPSKEJ ÚNIE

Mgr. Daniel Demjanovič

## Abstrakt

Sloboda pohybu je jedným zo základných práv, ktoré zabezpečujú, najmä v európskom priestore, možnosť jednotlivca slobodne cestovať, pracovať, poprípade usadiť sa kdekoľvek, kde uzná za vhodné. Projekt Európskej únie (integrácie) je neoddeliteľne založený na voľnom pohybe tovaru, služieb, kapitálu ale najmä osôb. Súčasná situácia spojená s ochorením COVID-19 je negatívnym príkladom toho, ako a do akej miery sa môže sloboda pohybu obmedziť v záujme vyššej hodnoty – ochrany zdravia. Na začiatku pandémie, EÚ na situáciu reagovala nie tak flexibilne, ako sme si predstavovali, ale určite nebola pasívna. Medzi dôležité prostriedky na boj proti ochoreniu zaraďujeme aj digitálny COVID certifikát, ktorý má prispieť k zabezpečeniu voľného pohybu v rámci EÚ. Možno argumentovať, že práve certifikát je kľúčovým nástrojom boja proti pandémie, ale aj napriek tomu sa vyskytujú otázky, ktoré by mali byť zodpovedané.

Kľúčové slová: EÚ, sloboda pohybu, Digitálny COVID certifikát, COVID-1

## Abstract

Freedom of movement is one of the fundamental rights that ensure, especially in the European area, the possibility for an individual to travel, work or settle freely wherever he or she sees fit. The project of the European Union (integration) is inseparably based on the free movement of goods, services, capital but especially people. The current situation associated with COVID-19 is a negative example of how and to what extent freedom of movement can be restricted in the interests of higher value - health protection. At the beginning of the pandemic, the EU reacted, maybe not as flexible as we hoped for but somehow flexible, nevertheless. Among other important decisions and tools used to tackle disease, Digital Covid Certificate has its own significance and practical use in a daily life. One could argue that Digital Covid Certificate is

a key factor in safeguarding a free movement inside of the EU, however there are also some questions that need to be addressed, regarding to such a tool.

Key words: EU, Freedom of movement, Digital COVID certificate, COVID-19

## ÚVOD

Sloboda pohybu je upravená vo veľkom množstve právnych noriem vnútroštátneho, ale najmä nadnárodného charakteru.<sup>293</sup> V Európskej únii (ďalej len Únia alebo EÚ) je táto sloboda, tak povediac, stavebným kameňom a motorom hospodárskej spolupráce, ktorý zabezpečuje základné funkcie tohto spoločenstva. Nepochybne, za istých okolností môžu byť všetky slobody obmedzené, v tomto konkrétnom prípade na základe Smernice EP a Rady 2004/38/ES, môže členský štát obmedziť právo vstupu a práva pobytu z dôvodu verejného zdravia.

Na začiatku pandémie, tesne po tom, čo 11.3.2020 Svetová zdravotnícka organizácia (ďalej len WHO) označila ochorenie COVID-19 ako pandémiu<sup>294</sup>, v Európe nastal „právny partikularizmus“ v jednotlivých pandemických protipopatreniach, počnúc zavádzaním hraničných kontrol, končiac úplným uzáverom hraníc jednotlivých štátov<sup>295</sup>, čím došlo k obmedzeniu slobody pohybu v EÚ, ale na základe udržateľného právneho dôvodu. Postupom času sa, po opadnutí počiatočných emócií, objavili hlasy kritizujúce nedostatok solidarity<sup>296</sup>, prudkosť a nerozvážnosť reakcií členských štátov, ba aj závažné zásahy do zásad demokratického a právneho štátu<sup>297</sup>. Jedným z primárnych aktérov bola

---

<sup>293</sup> Napr. Ústava Slovenskej republiky v čl. 23; Zmluva o fungovaní EÚ v článku 21; Charta základných práv v čl. 45; Smernica EP a rady 2004/38/ES o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, Protokol č. 4 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

<sup>294</sup> WHO Virtual press conference on COVID-19, 11 March 2020, strana 2. Dostupné na internete. <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/transcripts/who-audio-emergencies-coronavirus-press-conference-full-and-final-11mar2020.pdf>.

<sup>295</sup> Medzi štáty, ktoré zavreli svoje hranice patrí: Poľsko (15.3.2020), Maďarsko (16.3.2020), Česká republika (16.3.2020), o pár dní neskôr hranice zavreli aj: Litva, Lotyšsko, Dánsko a Slovensko.

<sup>296</sup> CICCHI, L. a kol.: EU solidarity in times of Covid-19. (2020).

<sup>297</sup> AMAT, F. a kol.: Pandemics meet democracy. Experimental evidence from the COVID-19 crisis in Spain. 2020; prístupné na: <https://doi.org/10.31235/osf.io/dkusw>

aj Únia, ktorej síce bolo vyčítané, že mala prispieť k vyriešeniu počiatočnej krízy efektívnejšie<sup>298</sup>, ale podľa nášho názoru robila, čo mohla v rámci svojich prenesených právomocí, vzhľadom na skutočnosť, že kompetencie EÚ v oblasti ochrany verejného zdravia sú len podporné<sup>299</sup>.

Začiatkom roka 2021 sa počali diskusie o jednakom systéme, ktorý by urýchlil a zjednodušil cestovanie v rámci Únie, v súčasnosti známy pod názvom „Digitálny COVID preukaz EÚ“<sup>300</sup>. Táto snaha EÚ na prvý pohľad vyplýva najmä z pragmatických dôvodov, keďže členské štáty EÚ začali s vydávaním a aplikáciou svojich COVID pasov už na konci roku 2020<sup>301</sup>. Motív je zrejmý, a síce – unifikovať očkovacie preukazy, čím sa má zabezpečiť ich jednotné uplatňovanie naprieč členskými štátmi a zároveň zjednodušiť pre občanov EÚ cezhraničný prechod.

Primárnou otázkou je či digitálny preukaz skutočne zabezpečuje svoju funkciu z pohľadu ochrany zdravia a zároveň, či sú jeho mechanizmy racionálne a udržateľné a nevytvárajú „falošný pocit bezpečnosti.“ V nasledujúcej kapitole poskytneme analýzu Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady 2021/953 zo 14. júna 2021 o rámci pre vydávanie, overovanie a uznávanie interoperabilných potvrdení o očkovaní proti ochoreniu COVID-19, o vykonaní testu a prekonaní tohto ochorenia (digitálny COVID preukaz EÚ) s cieľom uľahčiť voľný pohyb počas pandémie ochorenia COVID-19 (ďalej iba Nariadenie alebo Nariadenie o digitálnom preukaze), a následne zhodnotíme prínos a možné nedostatky pri jeho praktickom uplatňovaní.

---

298 DOBBS, M.: National Governance of Public Health Responses in a Pandemic? In: *European Journal of Risk Regulation*, 11, 2020, s. 240-248.

299 Podrobná analýza jednotlivých opatrení EÚ v rámci tohto článku nie je dôležitá ani účelná. Viac na: [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/timeline-eu-action\\_en](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/timeline-eu-action_en).

300 Pôvodný názov bol „Green passport“ (zelené osvedčenie; oficiálny preklad), nakoniec bol prijatý súčasný názov, pretože pomenovanie „Green Pass“, pre certifikát o očkovaní, používa Izrael. Bližšie pozri: WILF-MIRON, R., MYERS, V., SABAN, M.: Incentivizing Vaccination Uptake: The “Green Pass” Proposal in Israel. *JAMA*. 2021;325(15):1503–1504; prístupné na: doi:10.1001/jama.2021.4300.

301 Ako príklad môžeme uviesť Dánsko, Francúzsko a Poľsko. Bližšie pozri: GOLDNER, L. I.: EU COVID-19 Certificates: A Critical Analysis. *European Journal of Risk Regulation*, 12(2), 2021, s. 298-307.

## NAJLEPŠIE MOŽNÉ RIEŠENIE (?)

Ako bolo načrtnuté v úvode, začiatok „korona krízy“ je spájaný s individualizmom členských štátov Únie, kde vládla všeobecná panika a právny partikularizmus, ktorý navonok oslabil princíp solidarity zdôraznený v článku 222 Zmluvy o fungovaní EÚ. Do vnútra Únie bola vnesená neistota, spojená s obmedzením voľného pohybu, zdôrazneného v celom rade právnych noriem EÚ. Členské štáty určite nekonali v zlej viere, treba mať na pamäti účel, ktorý bol jednotlivými obmedzeniami (obmedzenie vstupu, karanténne opatrenia, potvrdenie o vykonaní testu) sledovaný. Účel je jednotný pre všetkých aktérov – zamedzenie šíreniu vírusu. Prostriedky, ktoré boli použité nie vždy zabezpečovali najvyššiu efektívnosť, najmä v únii, ktorá už prakticky nemá vnútorné hranice. Bolo potrebné správne vyvážiť záujem na ochrane zdravia a hospodárske záujmy Únie s akcentom na zachovanie práv priznaných občanom EÚ. Rada EÚ s cieľom zabezpečiť koordinovaný, predvídateľný a transparentný prístup k prijatiu obmedzení slobody pohybu 13. októbra 2020 prijala odporúčanie Rady 2020/1475 o koordinovanom prístupe k obmedzeniu voľného pohybu v reakcii na pandémiu COVID-19. V odporúčaní Rady sa stanovil koordinovaný prístup v týchto kľúčových oblastiach: uplatňovanie spoločných kritérií a prahových hodnôt pri rozhodovaní o tom, či zaviesť obmedzenia voľného pohybu, mapovanie rizika prenosu ochorenia COVID-19, publikované Európsky centrom pre prevenciu a kontrolu chorôb (ďalej ECDC), na základe dohodnutého farebného kódu, a koordinovaný prístup, pokiaľ ide o prípadné opatrenia, ktoré sa môžu primerane uplatňovať na osoby pohybujúce sa medzi oblasťami v závislosti od úrovne rizika prenosu v uvedených oblastiach.<sup>302</sup> Tento dokument je odporúčaním, nemá teda právnu záväznosť *de lege*, z predchádzajúcich skúseností je však zrejmé, že akty *soft-law* sú najefektívnejším prostriedkom zabezpečovania jednotnej aplikácie práva v krízových situáciách.<sup>303</sup> Odporúčanie bolo všeobecne akceptované, ale príchodom vakcín EÚ potrebovala nový prostriedok na zabezpečenie jednotného uplatňovania slobody pohybu a pobytu v súvislosti s iniciatívou členských štátov, ktoré začali zavádzať národné očkovacie preukazy.

<sup>302</sup> Dôvodová správa k Odporúčaniam Rady 2020/1475. Dostupná na internete. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021P-C0130&from=EN#footnote1>.

<sup>303</sup> Bližšie pozri: STEFAN, O.: COVID-19 Soft Law: Voluminous, Effective, Legitimate? A research agenda. In: European Papers roč. 5, 2020.

Dňa 17. marca 2021 Európska komisia oznámila svoj návrh na jednotný rámec pre digitálny certifikát EÚ<sup>304</sup>, ktorý obsahoval tri druhy dokumentov: A) potvrdenie, ktorým sa potvrdzuje, že držiteľovi bola podaná vakcína proti ochoreniu COVID-19, B) potvrdenie, ktoré potvrdzuje, že držiteľ bol podrobený testu PCR alebo rýchlemu antigénovému testu a C) potvrdenie, ktorým sa potvrdzuje, že po pozitívnom výsledku testu PCR, držiteľ prekonal infekciu (ďalej len potvrdenie o prekonaní ochorenia)<sup>305</sup>. Východisková úvaha je, že každý občan EÚ by mal mať jedno z týchto potvrdení, ak chce vo svojej celistvosti využívať jednotlivé slobody (pohybu, združovania,..) v rámci vnútorných hraníc Únie. Úmyselne bolo použité slovné spojenie „mal by mať“ pretože v článku 3 ods. 6 Nariadenia sa uvádza, že: Držba potvrdení uvedených v odseku 1 (potvrdenie o očkovaní, teste, prekonaní) nie je podmienkou na výkon práva na voľný pohyb. Ak by teda občan EÚ digitálny certifikát nevyužíval, musel by podstúpiť opatrenia platné v štáte, do ktorého cestuje (povinné testovanie, karanténa). Rovnako, každý členský štát má technicky zabezpečiť, aby prevádzkovatelia služby cezhraničnej osobnej dopravy zaviedli kontrolu digitálnych preukazov na letiskách, prístavoch, autobusových a železničných stanicach<sup>306</sup>, čím sa kladie veľký dôraz na ochranu osobných údajov.

V prípade zásahu základných práv a slobôd je nevyhnutné uvažovať či je takýto zásah, v podobe digitálneho certifikátu, proporcionálny. Testom proporcionality by malo byť Nariadenie podrobené vo svojej celistvosti, aj keď niektorí autori podrobili tomuto testu parciálne, len jednotlivé potvrdenia<sup>307</sup>.<sup>308</sup> V doktríne sú prezentované názory, ktoré spochybňujú primeranosť digitálneho preukazu. Máme však za to, že test proporcionality nie je potrebný, vzhľadom na to, že Nariadenie neukladá občanom žiadne povinnosti, a opatrenia, ktoré sú v ňom uvedené sú rýdzo technického charakteru, zabezpečenie ktorých prináleží členským štátom. Objektom nášho skúmania bude primárne potvrdenie o očkovaní, hoci závery, ku ktorým dospejeme sa dajú udržateľne uplatniť aj na potvrdenie o prekonaní a testovaní.

<sup>304</sup> European Commission, COM(2021) 130 final (17 February 2021) and European Commission, COM(2021) 140 final (17 February 2021).

<sup>305</sup> Nariadenie EP a Rady 2021/953, čl 3 ods. 1.

<sup>306</sup> Ibid ods. 9.

<sup>307</sup> Potvrdenie o vakcinácii, teste, prekonaní.

<sup>308</sup> Pozri napríklad: PARIS, E.: Applying the Proportionality Principle to COVID-19 Certificates. *European Journal of Risk Regulation*, 12(2), 2021, s. 287–297. Alebo: GUNNARSDÓTTIR, H. a ostatní: Applying the proportionality principle to COVID-19 antibody testing. *Journal of Law and the Biosciences*, roč. 7, č. 1, 2020.

Z pohľadu legality tu nevidíme žiadny nedostatok; forma je nariadenie, ktoré je všeobecne záväzné a priamo uplatniteľné vo svojej celistvosti v celej EÚ, bez potreby inkorporácie do právneho priadku. Zdôvodnenie prijatia je taktiež udržateľné, keďže cieľ tohto nariadenia je uľahčiť výkon práva na voľný pohyb v rámci Únie počas pandémie ochorenia COVID-19 vytvorením rámca pre vydávanie, overovanie a uznávanie interoperabilných potvrdení súvisiacich s ochorením COVID-19 o držiteľovom očkovaní proti ochoreniu COVID-19, výsledku testu alebo prekonaní tohto ochorenia nie je možné uspokojivo dosiahnuť na úrovni členských štátov, ale z dôvodov rozsahu a dôsledkov činnosti ich možno lepšie dosiahnuť na úrovni Únie, môže Únia prijať opatrenia v súlade so zásadou subsidiarity podľa článku 5 Zmluvy o Európskej únii. V súlade so zásadou proporcionality podľa uvedeného článku toto nariadenie neprekračuje rámec nevyhnutný na dosiahnutie tohto cieľa<sup>309</sup>. V súvislosti s legalitou, pozornosť upúta doba platnosti Nariadenia, ktorá je ohraničená na 11 mesiacov. Vzhľadom na súčasný vývoj v pandemickej situácii<sup>310</sup> a nové druhy variantov<sup>311</sup> je ťažko predstaviteľné, že Nariadenie od leta 2022 potrebovať nebudeme (táto situácia sa ale v čase prijatia právnej normy nedala predpovedať). Kritérium vhodnosti bolo čiastočne načrtnuté v úvode príspevku, kde vzhľadom na účel – uľahčiť výkon práva na voľný pohyb a, subsidiárne, zabrániť rôznorodosti opatrení medzi členskými štátmi, je Digitálny COVID certifikát adekvátnym prostriedkom na zabezpečenie sledovaného účelu.

Pri obsahových náležitostiach vyplývajúcich zo stupňa vedeckého poznania zaznamenávame mierne nezrovnalosti v právnej úprave Nariadenia. V prvom rade, WHO vo februári 2021 vydala stanovisko, v ktorom neodporúčala zavedenie COVID pasov za účelom medzinárodného cestovania, pretože v zásade nevieme, akú ochranu očkovanie poskytuje v individuálnych prípadoch a môže vzbudiť falošný pocit ochrany proti vírusu, teda certifikáty nie sú dostatočne individualizované a môžu pôsobiť kontraproduktívne<sup>312</sup>. Povolené

---

309 Nariadenie EP a Rady 2021/953, Preambula (67).

310 COVID: WHO says it is very worried about Europe surge. BBC. Dostupné na internete: <https://www.bbc.com/news/world-europe-59358074>.

311 Classification of Omicron (B.1.1.529): SARS-CoV-2 Variant of Concern. WHO news. Dostupné na internete: [https://www.who.int/news/item/26-11-2021-classification-of-omicron-\(b.1.1.529\)-sars-cov-2-variant-of-concern](https://www.who.int/news/item/26-11-2021-classification-of-omicron-(b.1.1.529)-sars-cov-2-variant-of-concern).

312 Immunity passports in the context of COVID-19. WHO. Dostupné na internete: <https://www.who.int/news-room/articles-detail/interim-position-paper-considerations-regarding-proof-of-covid-19-vaccination-for-international-travellers>.

vakcíny v EÚ majú rôzny stupeň a trvanie ochrany<sup>313</sup>, teda aj v rámci úzkej populácie sú zásadné rozdiely v kvalite ochrany proti ochoreniu<sup>314</sup>. Výskumy zamerané na COVID, ktoré sa intenzívne uskutočňujú za posledné dva roky, prichádzajú s rôznymi závermi a dátami, ktoré sú odlišné, v závislosti od skúmanej vzorky v populácii (vek, pohlavie, zdravotný stav) a určené geograficky (USA, EÚ, rozvojové krajiny...). Napríklad účinnosť vakcín pri alfa variante bola veľmi vysoká, až 95 percent, ale pri variante delta mohla klesnúť až na 45 percent<sup>315</sup>. Nevieme, ako bude ľudský organizmus reagovať na ďalšie varianty, ktoré práve prichádzajú do Európy. Rovnako s určitosťou nevieme, aká je pravdepodobnosť prenosu ochorenia z očkovaného človeka, pozitívneho, ale bez príznakov, na inú osobu<sup>316</sup>. Pri potvrdení o vakcinácii si vieme predstaviť prípad, keď očkovaná osoba, v ktorej prípade uplynulo, povedzme, 6 mesiacov od kompletného očkovania, plánuje cestovať naprieč Úniou. Aké sú reálne záruky, že sa vírusom nenakazí, alebo vírus neprenáša? V prípade tejto osoby by sme, na základe dostupných dát, mohli predpokladať až 60 percentnú možnosť prenosu ochorenia<sup>317</sup>, čo by bolo rizikové pri cestovaní do krajín s nízkym percentom zaočkovanej populácie. Podobný percentuálny stupeň ochrany je viditeľný aj pri osobách, ktoré COVID prekonali.

Ak má byť subsidiárny účel Nariadenia aj zabránenie šírenia nákazy, tak potvrdenie o očkovaní tento atribút nespĺňa. Je určite žiadúce, aby bola zaočkovanosť populácie čo najvyššia a pravdepodobne tento podprahový motív mala EÚ na mysli, keď zaradila potvrdenia o očkovaní do Nariadenia. V situácii, keby Nariadenie neustanovovalo očkovanie ako jeden zo spôsobov, ktorý zjednoduší slobodu pohybu, záujem o očkovanie by bol pravdepodobne niž-

313 COVID vaccines cut the risk of transmitting Delta – but not for long. Nature. Dostupné na internete: <https://www.icpcovid.com/sites/default/files/2021-10/Ep%20180-8%20COVID%20vaccines%20cut%20the%20risk%20of%20transmitting%20Delta%20—%20but%20not%20for%20long.pdf>.

314 GOSTIN, L., COHEN, G., SHAW, J.: Digital health passes in the age of COVID-19: are "vaccine passports" lawful and ethical?" *JAMA*. 2021;325(19):1933-1934.

315 Effectiveness of Covid-19 Vaccines against the B.1.617.2 (Delta) Variant. Dostupné na internete: <https://search.bvsalud.org/global-literature-on-novel-coronavirus-2019-ncov/resource/es/covidwho-1319062>.

316 Štúdie zaznamenali vysoké percento možnosti prenosu v tomto prípade. Pozri napríklad: YOU, Y., YANG, X., HUNG, D, a kol.: Asymptomatic COVID-19 infection: diagnosis, transmission, population characteristics. *BMJ Supportive & Palliative Care*, 2021; alebo SUBRAMANIAN, R., HE, Q., PASCUAL, M.: Quantifying asymptomatic infection and transmission of COVID-19 in New York City using observed cases, serology, and testing capacity. *PNAS* March 2, 2021, s. 118 an.

317 Ibid.

šŕ<sup>318</sup>. Ochrana pred vírusom klesá a novými mutáciami sa zrejme rozbehne nový vakcinačný cyklus, kým nebude dosiahnutá kolektívna imunita. Únia si tento problém uvedomuje, Komisia zverejnila návrh Odporúčania<sup>319</sup>, v ktorom navrhuje jednotný postup pri určovaní dĺžky účinnosti základnej vakcíny na 9 mesiacov, pre porovnanie, v USA bola táto dĺžka stanovená na 6-8 mesiacov<sup>320</sup>.

Aj napriek uvedeným výhradám je digitálny preukaz pozitívny nástroj, ktorý uľahčuje každodenný život občanov EÚ. Kým je Únia jednotná a snaží sa aktívne „harmonizovať“ opatrenia čím zabezpečuje legitímne očakávanie občanov, je to znak pozitívneho prístupu k dôležitej hodnote – ochrane verejného zdravia. Aj napriek, na prvý pohľad, arbitrárnym rozhodnutiam<sup>321</sup>, musíme brať do úvahy stupeň vedeckého vývoja a skutočnosť, že iba v na území členských štátov Únie sa nachádzajú desiatky výskumných centier, ktoré pravidelne posúvajú naše znalosti o víruse dopredu. „Toto potvrdenie nie je cestovným dokladom. Vedecké dôkazy týkajúce sa očkovania proti ochoreniu COVID-19, testovania a prekonania tohto ochorenia sa stále vyvíjajú, a to aj pokiaľ ide o nové znepokojujúce varianty vírusu. Pred cestou sa, prosím, oboznámte s platnými opatreniami v oblasti verejného zdravia a so súvisiacimi obmedzeniami, ktoré sa uplatňujú v cieľovej destinácii“<sup>322</sup>.

## SLOVENSKO A DIGITÁLNY CERTIFIKÁT EÚ

Okrem potvrdenia o očkovaní, ktorému bola venovaná predchádzajúca kapitola, Nariadenie obsahuje aj potvrdenie o testovaní a prekonaní. Tieto tri typy potvrdení predstavujú základný rámec digitálneho preukazu, ktorým sa má naplniť účel: (...) aby sa držiteľom takýchto potvrdení uľahčilo uplatnenie ich práva na voľný pohyb počas pandémie ochorenia COVID-19<sup>323</sup>. Nariadenie ďalej zdôrazňuje zásadu zákazu diskriminácie na základe držby ktorého-

318 Až 35 percent respondentov uviedlo jako dôvod vakcinácie možnosť slobodne cestovať. Pozri napríklad: Does the public want to get a COVID vaccine? When? Dostupné na internete: <https://www.kff.org/coronavirus-covid-19/dashboard/kff-covid-19-vaccine-monitor-dashboard/>.

319 COM(2021) 749 final 2021/0396 (NLE).

320 Baraniuk, C. (2021). Covid-19: How effective are vaccines against the delta variant? *BMJ : British Medical Journal (Online)*, 374.

321 VERALDI, J. - KOCHENOV, D.: EU COVID Certificate: A Vehicle of Arbitrary Restrictions (September 28, 2021). EU Law Live (October 2021).

322 Ibid. pozn. 17, čl. 3 ods. 5.

323 Čl. 1 Nariadenia.

koľvek z uvedených potvrdení<sup>324</sup>. Z toho vyplýva, že členské štáty akceptujú ktorékoľvek z potvrdení, aby bol naplnený účel Nariadenia. Aj napriek tomu, ak by členské štáty považovali za potrebné obmedziť voľný pohyb, môžu tak urobiť za súčasného splnenie kritérií uvedených v článku 11 Nariadenia: „... ak členský štát v súlade s právom Únie vyžaduje od držiteľov potvrdení, aby sa po vstupe na jeho územie podrobili karanténe alebo samoizolácii alebo sa testovali na infekciu vírusom, alebo ak ukladá ďalšie obmedzenia držiteľom takýchto potvrdení pretože, napríklad sa rýchlo zhorší epidemiologická situácia v členskom štáte alebo v regióne v rámci členského štátu, najmä v dôsledku variantu vírusu SARS-CoV-2, ktorý vyvoláva znepokojenie alebo záujem, oznámi takéto nové obmedzenia Komisii a ostatným členským štátom, ak je to možné, 48 hodín pred zavedením takýchto nových opatrení. Členský štát poskytne na uvedený účel tieto informácie:

- 1 a) 2 dôvod takýchto obmedzení;
- 3 b) 4 rozsah takýchto obmedzení s uvedením toho, na ktorých držiteľov potvrdení sa takéto obmedzenia vzťahujú alebo ktorí im nepodliehajú;
- 5 c) 6 dátum a trvanie takýchto obmedzení<sup>1</sup>.“

Členské štáty poskytnú verejnosti jasné, úplné a včasné informácie týkajúce sa dodatočných obmedzení. Spravidla členské štáty zverejnia uvedené informácie 24 hodín pred nadobudnutím účinnosti nových obmedzení, zohľadňujúc, že v prípade epidemiologických núdzových situácií je potrebná určitá flexibilita. Po splnení uvedených kritérií je možné uložiť dodatočné obmedzenia (testovanie, karanténa) ak je to, vzhľadom na epidemiologickú situáciu, odôvodnené.

Únia vyvinula inter-aktívnu internetovú stránku a mobilnú aplikáciu, kde je možné zistiť, aké opatrenia a v akom rozsahu, sú uplatňované v jednotlivých členských štátoch<sup>325</sup>, aby bolo možné sledovať rýchle zmeny a flexibilne na ne reagovať pri výkone práva na voľný pohyb. Za správnosť a pravdivosť údajov zodpovedajú jednotlivé členské štáty.

Od začiatku pandémie členské štáty upravovali podmienky vstupu na svoje územie v súlade s ich vnútroštátnym právnym poriadkom, čím spôsobili istý právny partikularizmus v oblasti výkonu práva na voľný pohyb. Prijatím Nariadenia bol tento problém čiastočne prekonaný, pretože Nariadenie má

<sup>324</sup> Ibid. čl. 3 ods. 7.

<sup>325</sup> Portál s názvom Re-open EU. Dostupné na internete. [www.reopen.europa.eu](http://www.reopen.europa.eu).

všeobecnú platnosť, je záväzná vo svojej celistvosti a je priamo uplatniteľná vo všetkých členských štátoch<sup>326</sup>. Princíp priameho účinku, resp. priamej aplikovateľnosti nariadení vyplýva zo samotných zakladajúcich zmlúv. Aj napriek tejto skutočnosti, Úrad verejného zdravotníctva vo Vyhláške Úradu verejného zdravotníctva SR 268 (ďalej iba Vyhláška)<sup>327</sup> stanovuje dva druhy výnimiek, z ktorých aspoň jedna musí byť splnená, aby občan Únie, po vstupe na územie Slovenskej republiky, nemusel podstúpiť povinnú karanténu. Prvá skupina výnimiek sú osoby s kompletným očkovaním<sup>328</sup>. Do druhej skupiny patria osoby, ktorým bola udelená špecifická výnimka z povinnej karantény, napríklad negatívny výsledok RT-PCR testu nie starší ako 72 hodín v súvislosti s: A) výkonom politickej funkcie (oficiálne návštevy, delegácie), B) Krátkodobý vstup alebo opustenie Slovenska za účelom účasti na pohrebe blízkej osoby alebo ako sprevádzajúca osoba a je o tom potvrdenie, C) výnimky udelené ministerstvom,... Toto je iba demonštratívny výpočet niektorých druhov výnimiek uvedených vo Vyhláške<sup>329</sup> z celkového počtu takmer 50. Okrem toho, všetko osoby vstupujúce na územie SR sa musia registrovať pomocou internetového formulára a musia sa vedieť preukázať potvrdením o registrácii v prípade kontroly. Argument, ktorý zastávame je, že nie len je Vyhláška koncipovaná veľmi komplikovane, ba až neprehľadne, ale je aj v zjavnom rozpore s Nariadením. V tejto situácii nastáva právny problém, z ktorým úzko súvisí problém faktický.

Nariadenie je priamo aplikovateľné v celej EÚ, a v situácii, kde je medzi vnútroštátnym právom a právom EÚ rozpor, prednostne sa aplikuje norma Únie<sup>330</sup>. Tento základný koncept, sám o sebe, nie je problematický avšak vo faktickej rovine môže nastať situácia, kedy občan EÚ vstúpi na územie SR, je držiteľom digitálneho certifikátu v ktorom je uvedené, že prekonal ochorenie.

---

<sup>326</sup> Článok 288 Zmluvy o fungovaní EÚ.

<sup>327</sup> 268 VYHLÁŠKA Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky, ktorou sa nariaďujú opatrenia pri ohrození verejného zdravia ku karanténnym povinnostiam osôb po vstupe na územie Slovenskej republiky z 29.11.2021.

<sup>328</sup> § 1 Vyhlášky, ods. 4. Za kompletne očkovanú osobu sa považuje: a) osoba najmenej 14 dní po aplikácii druhej dávky očkovacej látky proti ochoreniu COVID-19 s dvojďávkovou schémou, b) osoba najmenej 21 dní po aplikácii prvej dávky očkovacej látky proti ochoreniu COVID-19 s jednodávkovou schémou, alebo c) osoba najmenej 14 dní po aplikácii prvej dávky očkovacej látky proti ochoreniu COVID-19, ak bola prvá dávka očkovania proti ochoreniu COVID-19 podaná v intervale do 180 dní od prekonania ochorenia COVID-19.

<sup>329</sup> §6 ,7,8 Vyhlášky.

<sup>330</sup> V judikatúre Súdneho dvora EÚ 6/64 Costa vs. ENEL.

Ak by chcel splniť registračnú povinnosť, registroval by sa prostredníctvom internetového registračného formulára na príslušnej webovej adrese<sup>331</sup>, kde by mal na výber z dvoch možností – plne očkovaný alebo bez očkovania. Po zvolení druhej možnosti by dostal na výber jednu z veľkého množstva výnimiek, medzi ktorými sa nenachádza „prekonanie ochorenia COVID-19“. Neexistencia možnosti uznať potvrdenie o prekonaní tak, ako je uvedené v Nariadení, môžeme konštatovať jedine ako zjavný rozpor s právom EÚ.

Na záver tejto kapitoly si dovoľíme uviesť jednu faktickú poznámku vyplývajúcu z uvedeného príkladu. Občan EÚ pri vyplňaní formuláru má teda na „výber“ buď: registráciu ukončiť, čím formálne porušil vnútroštátnu normu alebo registráciu vyplní a bude musieť podstúpiť 10 dňovú izoláciu, čo bude v konflikte s Nariadením, pretože je nositeľom potvrdenia o prekonaní.

Na druhej strane, Slovenská republika (v čase písania tohto článku) nevykonáva hraničné kontroly, preto je kontrola dodržiavania povinnosti registrácia neexistujúca.

Hypoteticky, ak by osoba s potvrdením o prekonaní bola podrobená kontrole, mohla by sa odvolávať na Nariadenie a argumentovať jeho priamu aplikovateľnosť a prednosť pred Vyhlasťou Úradu verejného zdravotníctva, a za predpokladu, že osoba vykonávajúca kontrolu má vedomosť o základných princípoch práva Európskej únie, by tento, inak pravdivý argument, bol bez váhania akceptovaný. V tomto konkrétnom prípade vidíme, ako môže nesúladná vnútroštátna norma, najmä v čase krízy, spôsobiť ťažkosti vo výkone práva na voľný pohyb v rámci vnútorných hraníc Únie. Táto zmätočná situácia je podčiarknutá skutočnosťou, že na webovej stránke Re-open EÚ, kde členské štáty aktualizujú podmienky vstupu, sa uvádza, že Slovensko akceptuje všetky potvrdenia vyplývajúce z Nariadenia.

## ZÁVER

Právny systém je charakterizovaný najmä reakcionizmom na spoločenské podmienky v určitom čase a priestore. Dnes to platí dvojnásobne – rýchly vývoj pandemickej situácie nás necháva na pochybách či opatrenia prijímané na národnej alebo nadnárodnej úrovni sú dobré, spravodlivé a dodržiavajú, okrem iného, zásady ochrany základných ľudských práv a slobôd. Digitálny COVID certifikát je nástrojom, ktorý nie je dokonalý, ale jeho praktické využitie a všeobecná akceptácia z neho robí kvalitný prostriedok, ktorým sa zmi-

---

331 E-hranica. Dostupné na internete: <https://covidforms.nczisk.sk/eborder.php>.

erňujú, pandémie spôsobené, nežiadúce zásahy do práv a slobôd občanov Únie. Členské štáty uvítali digitálny certifikát a inkorporovali ho do svojho právneho poriadku, čím zabezpečili jeho aplikáciu a využitie v bežnom živote. Netreba zabúdať, že certifikát nie je univerzálnym nástrojom ušitým na všetky situácie. S blížiacimi sa zimnými mesiacmi a postupným zavádzaním dodatočných opatrení, je možné, že certifikát bude opätovne nahradený povinnou karanténou resp. povinným testovaním pri prekročení hraníc. Tieto kompetencie majú v rukách jedine jednotlivé členské štáty. Budúcnosť preukazu, najmä začiatkom roka 2022, ukáže iba čas.

# **OBMEDZOVANIE ĽUDSKÝCH PRÁV V ZDRAVOTNÍCTVE V KRÍZOVEJ SITUÁCII POČAS PANDÉMIE COVID-19 V SLOVENSKEJ REPUBLIKE**

Mgr. Anton Martvoň, PhD.

## **Abstrakt**

Predmetom tohto môjho príspevku je odborná analýza obmedzovania niektorých ľudských práv orgánmi štátnej správy na úseku zdravotníctva v krízovej situácii počas pandémie Covid-19 a následne syntéza niektorých návrhov možných riešení na predchádzanie obmedzovania ľudských práv v takýchto krízových situáciách v SR do budúcnosti. Akcent v príspevku kladiem na činnosť orgánov štátnej správy v korelácii s ľudskými právami počas troch vln rozširovania sa nákazy pandémie Covid-19 v Slovenskej republike.

Kľúčové slová: ľudské práva, obmedzovanie ľudských práv, ľudské práva v zdravotníctve, orgány štátnej správy, krízová situácia.

## **Abstract**

The subject of my contribution is an expert analysis of restrictions on some human rights by state administration bodies in a crisis situation during the Covid-19 pandemic in health care and subsequent synthesis of some possible solutions to prevent restrictions on human rights in such crisis situations in the Slovak Republic in the future. I emphasize the activities of state administration in correlation with human rights during the three waves of the spread of the Covid-19 pandemic in the Slovak Republic.

Keywords: human rights, restriction of human rights, human rights in health care, state administration bodies, crisis situation.

## ÚVOD

Začiatkom marca 2020 sa začala v Slovenskej republike oficiálne šíriť pandémia COVID-19 ako infekčné ochorenie vyvolané koronavírusom SARS-Cov-2 (ďalej len „pandémia“), ktorá zastihla Slovenskú republiku (6. marca bol prvý potvrdený prípad<sup>332</sup>, no vírus sa mohol v tichosti šíriť už od februára) na túto pandémiu absolútne nepripravenú po všetkých stránkach, a to aj napriek tomu, že už od decembra 2019 celý svet vedel o tejto pandémii, ktorá vypukla v Číne a vzhľadom na globálne lety z Číny a na rozvinutú leteckú dopravu v celom svete, tak sa dalo predpokladať, že táto vírusová pandémia sa dostane i na Slovensko. Preto sa v predstihu mohli začať prípravy na túto pandémiu, a to po technickej, personálnej, lekárskej, právnej, hospodárskej, či bezpečnostnej stránke, aby sa nástup tejto pandémie na Slovensku mohol zvládnuť bez chaotických riešení, ktoré by znamenali aj neprimerané zásahy do ľudských práv obyvateľstva a tým sa mohlo predísť výraznejšiemu obmedzovaniu ľudských práv obyvateľov Slovenskej republiky, ktoré sme mohli vidieť v postihnutej v Číne. Žiaľ nestalo sa tak, Slovenská republika bola na to nepripravená po každej stránke, hlavne na úseku zdravotníctva, pričom predmetom tohto môjho príspevku je práve právna stránka nepripravenosti nášho štátu a vlády na túto pandémiu, ktorá vyústila do viacerých, podľa môjho názoru, neprimeraných právnych zásahov a obmedzovaní ľudských práv obyvateľov Slovenska, ktoré pretrvávajú viac-menej niektoré až do súčasnosti (resp. do obdobia napísania tohto príspevku-december 2021). Tie najvážnejšie, či z môjho pohľadu najproblematickejšie sa pokúšam rozobrať v tomto mojom príspevku.

## ZÁKLADNÉ PRÁVNE INŠTITÚTY RIADENIA ŠTÁTU V KRÍZOVÝCH SITUÁCIÁCH

Najskôr začnem tým, že v právnej rovine priblížim základné právne inštitúty ako legálne pojmy na tomto úseku riadenia štátu s dopadom na obmedzovanie ľudských práv v Slovenskej republike.

*Krízová situácia mimo času vojny a vojnového stavu* (ďalej len „*krízová situácia*“) je obdobie, počas ktorého je bezprostredne ohrozená alebo narušená bez-

<sup>332</sup> ČUNDERLÍKOVÁ, J.: Koronavírus potvrdili už aj na Slovensku. Aktuality.sk (Bratislava: Ringier Axel Springer, a.s.), 2020-03-06. Dostupné na: <https://www.aktuality.sk/clanok/767831/koronavirus-potvrdili-uz-aj-na-slovensku/> [cit. 2021-11-30].

pečnosť štátu a ústavné orgány môžu po splnení podmienok ustanovených v ústavnom zákone alebo osobitnom zákone<sup>333</sup> na jej riešenie vyhlásiť výnimočný stav, núdzový stav alebo mimoriadnu situáciu.

*Výnimočný stav* môže na návrh vlády vyhlásiť prezident len za podmienky, že došlo alebo bezprostredne hrozí, že dôjde k teroristickému útoku, k rozsiahlym pouličným nepokojom spojeným s útokmi na orgány verejnej moci, drancovaním obchodov a skladov alebo s inými hromadnými útokmi na majetok, alebo dôjde k inému hromadnému násilnému protiprávnemu konaniu, ktoré svojím rozsahom alebo následkami podstatne ohrozuje alebo narušuje verejný poriadok a bezpečnosť štátu, ak ho nemožno odvrátiť činnosťou orgánov verejnej moci a ak je znemožnené účinné použitie zákonných prostriedkov; výnimočný stav možno vyhlásiť len na postihnutom alebo na bezprostredne ohrozenom území. Výnimočný stav možno vyhlásiť v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas, najdlhšie na 60 dní. Ak vzniknú nové okolnosti bezprostredne súvisiace s dôvodmi, pre ktoré bol výnimočný stav vyhlásený, možno výnimočný stav predĺžiť v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas, najviac o ďalších 30 dní.

Výnimočný stav však nemožno vyhlásiť na potlačenie štrajku, o ktorom rozhodol príslušný odborový orgán, alebo výluky, o ktorej rozhodol zamestnávateľ v súlade s predpismi o kolektívnom vyjednávaní, ani na znemožnenie alebo na rozpustenie verejného zhromaždenia občanov v súlade s predpismi upravujúcimi právo na zhromažďovanie, ak na ňom alebo v súvislosti s ním nedôjde ku konaniu, ktoré spĺňa podmienku, že došlo alebo bezprostredne hrozí, že dôjde k teroristickému útoku, k rozsiahlym pouličným nepokojom spojeným s útokmi na orgány verejnej moci, drancovaním obchodov a skladov alebo s inými hromadnými útokmi na majetok, alebo dôjde k inému hromadnému násilnému protiprávnemu konaniu, ktoré svojím rozsahom alebo následkami podstatne ohrozuje alebo narušuje verejný poriadok a bezpečnosť štátu. V čase výnimočného stavu možno v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas podľa závažnosti ohrozenia primerane obmedziť základné práva a slobody a uložiť povinnosti na postihnutom alebo na bezprostredne ohrozenom území, a to najviac v rozsahu ustanovenom ústavným zákonom.<sup>334</sup> Na

<sup>333</sup> Ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu. Zákon NR SR č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva v znení neskorších predpisov.

<sup>334</sup> Bližšie pozri: čl. 4 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších ústavných zákonov.

obnovenie zákonného stavu možno použiť prostriedky, ktoré vzhľadom na okolnosti zodpovedajú rozsahu narušenia alebo ohrozenia, intenzite útokov a nepokojov a veľkosti postihnutého alebo bezprostredne ohrozeného územia, pričom ich použitie vedie k obnoveniu zákonného stavu.

*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 živelnnej pohromy, katastrofy, priemyselnej, dopravnej alebo inej prevádzkovej havárie; núdzový stav možno vyhlásiť len na postihnutom alebo na bezprostredne ohrozenom území. Núdzový stav možno vyhlásiť v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas, najdlhšie na 90 dní. V čase núdzového stavu možno v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas podľa závažnosti ohrozenia primerane obmedziť základné práva a slobody a uložiť povinnosti na postihnutom alebo na bezprostredne ohrozenom území, a to najviac v rozsahu ustanovenom ústavným zákonom.<sup>335</sup>

*Mimoriadna situácia* je vyhlasovaná a odvolávaná vládou SR pre ohrozené územie alebo pre územie, kde vznikla mimoriadna udalosť uvedená v § 3 ods. 2 zákona NR SR č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o civilnej ochrane“), ak rozsah ohrozeného alebo postihnutého územia presiahne územný obvod kraja.<sup>336</sup> *Mimoriadna udalosť* v zmysle spomenutého § 3 ods. 2 zákona o civilnej ochrane je chápaná ako živelná pohroma, havária, katastrofa alebo teroristický útok.

Riadenie štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu (ďalej len „*krízové riadenie*“), niekedy nazývané aj krízový manažment, je súhrn riadiacich činností orgánov krízového riadenia, ktoré sú zamerané na analýzu a vyhodnotenie bezpečnostných rizík a ohrození, plánovanie, prijímanie preventívnych opatrení, organizovanie, realizáciu a kontrolu činností vykonávaných pri príprave na krízové situácie a pri ich riešení. Krízové riadenie zabezpečuje krízový štáb, ktorý je výkonný orgán príslušného orgánu krízového riadenia a ktorého úlohou je analyzovať riziká krízovej situácie, navrhovať opatrenia na jej riešenie a koordinovať činnosť zložiek v jeho pôsobnosti

<sup>335</sup> Bližšie pozri: 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 ústavných zákonov.

<sup>336</sup> § 8 zákona NR SR č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva v znení neskorších predpisov.

v období krízovej situácie.<sup>337</sup> *Orgánmi krízového riadenia*, nazývanými inak aj krízový manažment štátu, sú: Vláda Slovenskej republiky, Bezpečnostná rada Slovenskej republiky, ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy, Národná banka Slovenska, okresný úrad v sídle kraja, bezpečnostná rada kraja, okresný úrad, bezpečnostná rada okresu a obec (resp. mesto).

## OBMEDZOVANIE ĽUDSKÝCH PRÁV NA ÚSEKU ZDRAVOTNÍCTVA V KRÍZOVÝCH SITUÁCIÁCH VYHLÁSENÝCH V ČASE PANDÉMIE COVID-19

V tejto časti tohto príspevku sa sústreďuje pozornosť na niektoré vybrané obmedzenia ľudských práv v krízových situáciách, hlavne počas núdzového stavu a mimoriadnej situácie, vyhlásených na Slovensku v čase pandémie Covid-19.

Zatiaľ bol **núdzový stav na Slovensku** v období pretrvávajúcej mimoriadnej situácie v súvislosti s pandémiou COVID-19 **vyhlásený** už 3-krát vládou SR 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 v súvislosti s vykonávaním niektorých opatrení hospodárskej mobilizácie prijatých vládou SR na zamedzenie šírenia infekčného ochorenia COVID-19 a to:

1. Vyhlásený núdzový stav od dňa 16. marca 2020 (uznesenie vlády SR č. 114 zo dňa 15.03.2020, publikované v Zbierke zákonov pod č. 45/2020), ukončený uplynutím 13. júna 2020 (uznesenie vlády SR č. 366 zo dňa 10.06.2020, publikované v Zbierke zákonov pod č. 147/2020).
2. Vyhlásený núdzový stav od dňa 1. októbra 2020 (uznesenie vlády SR č. 587 zo dňa 30.09.2020, publikované v Zbierke zákonov pod č. 268/2020), ukončený uplynutím 14. mája 2021 (uznesenie vlády SR č. 260 zo dňa 14.05.2021, publikované v Zbierke zákonov pod č. 175/2021).
3. Vyhlásený núdzový stav od dňa 25. novembra 2021 (uznesenie vlády SR č. 695 zo dňa 24.11.2021, publikované v Zbierke zákonov pod č. 428/2021), plánované jeho ukončenie je uplynutím 12. februára 2021

---

<sup>337</sup> VRABKO, M. a kol.: *Správne právo hmotné. Osobitná časť*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2012, s. 129 - 130.

(uznesenie vlády SR ešte nebolo v čase písania tohto príspevku prijaté a ani publikované v Zbierke zákonov).

Zároveň je odo dňa 12. marca 2020 nepretržite vyhlásená vládou SR **mimoriadna situácia** z dôvodu ohrozenia verejného zdravia II. stupňa v dôsledku pandémie infekčného ochorenia COVID-19, ktorá zostáva i naďalej v čase napísania tohto príspevku v platnosti. Mimoriadna situácia bola vyhlásená podľa § 8 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva v znení neskorších predpisov (uznesenie vlády SR č. 111 zo dňa 11.03.2020).

Právny systém Slovenskej republiky, a predovšetkým Ústava SR zakotvuje a predpokladá, že v prípade vypuknutia alebo vyhlásenia niektorej z extrémnych situácií, akou je vojna, vojnový stav, výnimočný stav alebo núdzový stav, je možné obmedziť základné práva a slobody a stanoviť niektoré povinnosti, ktoré inak osobu nezaťažujú, pričom podmienky a rozsah obmedzenia základných práv a slobôd, ako aj rozsah povinností v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu podľa čl. 51 ods. 2 Ústavy SR ustanoví iba ústavný zákon, ktorým jediným sa pripúšťa obmedziť základné práva a slobody v Slovenskej republike.

Nemôže tak urobiť zákonodarný orgán svojím bežným zákonom, ale iba priamo ústavným zákonom. Ide o výhradu ústavného zákona, a to z dôvodu zásahu do úpravy základných práv a slobôd, ktorá má ústavný charakter a jej narušenie je možné len právnym predpisom rovnakej právnej sily. Napriek tomu, že takáto ústavná úprava predstavuje vysokú mieru ochrany základných práv a slobôd, a to tak presným stanovením okolností, za ktorých môže dôjsť k obmedzeniu základných práv a slobôd a tiež tým, že toto obmedzenie musí mať charakter ústavného zákona, ukázalo sa, že nepredstavuje jediný spôsob obmedzovania základných práv a slobôd. Prvým paradoxom, ktorý priniesla pandémia Covid-19 je poznatok, že právny poriadok Slovenskej republiky síce vyhradzuje obmedzenie základných práv a slobôd v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu alebo núdzového stavu iba na ústavný zákon, ale v čase mimo vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu alebo núdzového stavu, teda v čase normálneho stavu, umožňuje oveľa intenzívnejšie obmedzenie základných práv a slobôd iba na základe obyčajného zákona.<sup>338</sup>

---

<sup>338</sup> SVÁK, J.: *Ústavnosť mimoriadnych zákonov pre boj s Covid-19*, 2021. [cit. 2021-11-30]. Dostupné na: <https://www.pravniportal.sk/clanky/ustavni-pravo/ustavnost-mimoriadnych-zakonov-covid19>

Čo sa týka ústavne povoleného zásahu do základných práv a slobôd, v čase núdzového stavu, v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas podľa závažnosti ohrozenia možno obmedziť základné práva a slobody a uložiť povinnosti na postihnutom alebo na bezprostredne ohrozenom území, a to najviac v rozsahu podľa čl. 5 ods. 3 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v aktuálnom znení (ďalej len „ústavný zákon o bezpečnosti štátu“). Obmedzenie základných práv a slobôd v čase núdzového stavu je možné iba v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas, pričom je potrebné prihliadnuť po každej stránke na závažnosť ohrozenia životov a zdravia obyvateľstva. Z pohľadu týchto ústavných požiadaviek je preto potrebné preskúmať i opatrenia vlády SR, ktorými na základe vyhláseného núdzového stavu obmedzovala a obmedzuje základné práva a slobody.

Po mimoriadnej situácii vyhlásenej vládou SR dňa 12. marca 2020 z dôvodu ohrozenia verejného zdravia II. stupňa v dôsledku pandémie infekčného ochorenia COVID-19, ktorá ostáva i naďalej (aj v čase napísania tohto príspevku) v platnosti až do odvolania, tak vláda SR práve kvôli pandémie Covid-19 vyhlásila následne na Slovensku dňa 15. marca 2020 svojím uznesením č. 114 počnúc dňom 16. marec 2020 aj núdzový stav, a to územne na postihnutom území 12.-tich okresov. Núdzový stav sa predovšetkým dotýkal verejných a súkromných poskytovateľov ústavnej zdravotnej starostlivosti, teda hlavne nemocníc, liečební, hospicov, domov ošetrovateľskej starostlivosti, prírodných liečebných kúpeľov a zariadení biomedicínskeho výskumu. Vláda SR dňom vyhlásenia núdzového stavu uložila pracovnú povinnosť na zabezpečenie výkonu zdravotnej starostlivosti zamestnancom poskytovateľov ústavnej zdravotnej starostlivosti nachádzajúcich sa na území okresov (teda v územných obvodoch), v ktorých bol vyhlásený núdzový stav a zakázala odo dňa vyhlásenia núdzového stavu uplatňovanie práva na štrajk osobám, ktorým bola uložená táto pracovná povinnosť. Toto vyhlásenie núdzového stavu bolo územne a aj sektorovo obmedzené a týkalo sa dvoch základných práv – uloženia pracovnej povinnosti zamestnancom poskytovateľov ústavnej zdravotnej starostlivosti na zabezpečenie výkonu zdravotnej starostlivosti (čl. 5 ods. 3 písm. b)) a zákazu uplatňovania práva na štrajk (čl. 5 ods. 3 písm. k)).

Následne dňa 18. marca 2020 bol vládou SR a jej uznesením č. 115 z dôvodu rýchlejšieho nástupu pandémie Covid-19 rozšírený už vyhlásený núdzový stav na celé územie Slovenskej republiky, a to z pôvodných 12 okresov už na všetky okresy, teda na celé územie Slovenskej republiky. Vyhlásený núdzový

stav sa sektorovo aj naďalej týkal iba poskytovateľov ústavnej zdravotnej starostlivosti.

K ďalšiemu rozšíreniu núdzového stavu, tentokrát sektorovému, došlo dňa 27. marca 2020 uznesením č. 169. Vláda SR schválila rozšírenie núdzového stavu podľa čl. 5 ods. 3 písm. b) ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o uloženie pracovnej povinnosti na zabezpečenie výkonu zdravotnej starostlivosti v rozsahu ošetrovateľskej starostlivosti v pobytových zariadeniach sociálnych služieb, ktorými sú zariadenia pre seniorov, zariadenia opatrovateľskej služby, domovy sociálnych služieb, špecializované zariadenia, v zariadeniach sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately, ktorými sú centrá pre deti a rodiny a o rozšírenie zákazu uplatňovania práva na štrajk podľa čl. 5 ods. 3 písm. k) pracovníkom v týchto zariadeniach.

**Už tento prvý vyhlásený núdzový stav v SR a jeho doplnenia vrátane vyhlásenej mimoriadnej situácie mali už podľa môjho názoru dopad na obmedzovanie základných práv a slobôd z pohľadu možnej diskriminácie a porušovania zásady rovnakého zaobchádzania, so zásahom do ústavne garantovaných základných práv a slobôd, a to do práv na ochranu života a zdravia, na poskytnutie bezplatnej zdravotnej starostlivosti, či na spravodlivé a uspokojujúce pracovné podmienky zamestnancov, medzi ktoré patrí aj ochrana bezpečnosti a zdravia pri práci, či najvyššia prípustná dĺžka pracovného času, primeraný odpočinok po práci, či na najkratšiu prípustnú dĺžku platenej dovolenky na zotavenie. Taktiež bolo obmedzené právo na štrajk zdravotníckych pracovníkov, pričom na území postihnutom krízovou situáciou bolo obmedzené, ba až miestami porušené, v článku 9 bod 1. Dohovoru o právach dieťaťa prijatého v r. 1989 Valným zhromaždením OSN zaručené právo detí na rodinný život, a to v dôsledku odlúčenia mnohých detí umiestnených v nemocniciach od ich rodičovského sprievodu, a to na základe rozhodnutia zo strany vedenia nemocníc a štátnych orgánov, nakoľko vo viacerých prípadoch nebolo povolené ani umožnené detským pacientom mať pri sebe v nemocniciach čo i len jedného rodiča, pričom to nebolo nikdy odôvodnené najlepším záujmom dieťaťa<sup>339</sup>, čo dokonca neskôr po druhom a treťom vyhlásenom núdzovom stave skonštatovala aj verejná ochrankyňa práv v SR.<sup>340</sup> V tomto kontexte je potrebné spomenúť aj to,**

<sup>339</sup> Bližšie pozri: POLLMANN A., LOHMAN, G.: *Ludské práva- Interdisciplinárna príručka*. Bratislava: Kalligram, 2017, s. 379.

<sup>340</sup> <https://spravy.pravda.sk/domace/clanok/608984-ombudsmanka-sa-pre-sprevadzaju-ce-osoby-opat-obraacia-na-mikasa/> [cit. 2021-12-02].

že podobne ako deťom, tak aj ženám – rodičkám, či dievčatám- prvorodičkám vo viacerých prípadoch nebola povolená ani umožnená prítomnosť sprevádzajúcej osoby podľa výberu rodičky (napr. manžela, partnera, alebo jedného z jej rodičov), čím bolo podľa môjho názoru obmedzené, ba až narušené právo rodičky na rešpektovanie súkromného a rodinného života.

V rámci vládou SR vyhláseného núdzového stavu bola uložená pracovná povinnosť IBA pre zamestnancov poskytovateľov ústavnej zdravotnej starostlivosti, čiže týkal sa iba poskytovateľov ústavnej zdravotnej starostlivosti na dotknutom území, no takúto pracovnú povinnosť (kvôli záchrane životov a zdravia obyvateľstva) na druhej strane nemali zamestnanci poskytovateľov ambulantnej a lekárenskej zdravotnej starostlivosti. A tu vidím práve problém, nakoľko takáto pracovná povinnosť nebola vôbec uložená poskytovateľom ambulantnej a lekárenskej zdravotnej starostlivosti na dotknutom území.

Nastala situácia, kedy lekári vykonávajúci si svoje povolanie v rámci poskytovateľov ústavnej zdravotnej starostlivosti museli v rámci prvej vlny pandémie a v rámci nariadenej povinnej pracovnej povinnosti byť v náročných pracovných podmienkach v ochranných oblekoch a v ochranných maskách, či iba v rúškach (často krát nevyhovujúcich primeranej stupni ochrany proti vírusom) v práci v nemocniciach a v teréne pri dovážaní vírusom Covid-19 chorých pacientov a to neustálom ohrození ich vlastného života (skrz hrozbu nakazenia sa), bez náležitej efektívnej ochrany (chýbali respirátory FFP3, dezinfekcia, ozónové prístroje na dezinfekciu priestorov, či ochranné oblečenie), bez technického zabezpečenia (chýbali pľúcne ventilácie, či iné kyslíkové prístroje pre pacientov) a hlavne boli bez účinných liekov pre seba a pacientov (nevedelo sa, že čo účinkuje a chráni v boji proti Covid-19). Zároveň pracovali bez nároku na dovolenku na zotavenie, robili stovky hodín nadčasov, ktoré im doteraz nikto nezaplatil, či mali pracovné služby, ktoré presahovali najvyššiu prípustnú dĺžku pracovného času a boli niektorí 48 a viac hodín bez spánku<sup>341</sup>, pri pracovnej pohotovosti dokonca až 72 hodín<sup>342</sup>. Veľa krát došlo k nakazeniu zamestnancov poskytovateľov ústavnej zdravotnej starostlivosti vírusom Covid-19, ktorí naň dlhodobo potom ochoreli, alebo dokonca zomreli.

Došlo teda, (podľa môjho osobného názoru), v čase krízovej situácie, k zásahom do ústavne garantovaných základných práv a slobôd zamestnancov poskytovateľov ústavnej zdravotnej starostlivosti, a to konkrétne k obmedzujú-

341 <https://www.webnoviny.sk/vzdravotnictve/lekari-odmietaju-pracu-nadcas-nad-ramec-zakona-nemocnice-sa-dostavaju-do-komplikovanej-situacie/> [cit. 2021-12-02].

342 <https://www.trend.sk/spravy/malo-penazi-malo-lekarov> [cit. 2021-12-02].

cim zásahom **do práv na ochranu ich života a zdravia, či na spravodlivé a uspokojujúce pracovné podmienky zamestnancov, medzi ktoré patrí aj ochrana bezpečnosti a zdravia pri práci, či najvyššia prípustná dĺžka pracovného času, primeraný odpočinok po práci, či na najkratšiu prípustnú dĺžku platenej dovolenky na zotavenie.**

Na druhej strane ich kolegovia - lekári zamestnaní u poskytovateľov ambulantnej a lekárenskej zdravotnej starostlivosti takúto pracovnú povinnosť uloženú nemali, pričom sú často krát tiež poskytovateľmi zdravotnej starostlivosti prvého kontaktu vo vzťahu k pandémie sužovanému a nakazenému obyvateľstvu, pričom mnohí z nich počas núdzového stavu radšej neboli ani v práci, neordinovali, resp. ordinovali iba po telefóne alebo cez emaily, či cez iné webové online aplikácie (napr. Zoom), pričom odmietali osobný kontakt s pacientami, ich dôkladné vyšetrenie, či následné ich zasielanie na röntgenové vyšetrenia pľúc z dôvodu, že si oni chránili svoje zdravie a život, no pacienti sa dostávali do nemocníc s ťažkými stavmi (napr. s neliečením zápalom pľúc), ktorým sa dalo predísť v rámci domácej liečby, keby boli zamestnanci poskytovateľov ambulantnej zdravotnej starostlivosti mali tiež vládou SR nariadenú pracovnú povinnosť a ordinovali, či liečili, pričom by potom následne pacienti nekončili so smrťou alebo s dlhodobými zdravotnými komplikáciami. Takto, týmto ich konaním (resp. nekonaním) spočívajúcim v neordinovaní, v nevyšetrovaní pacientov, či v ich neliečení, často dochádzalo a dodnes **dochádza k obmedzovaniu základných práv pacientov, ako je právo na život, právo na ochranu zdravia, či na základe zdravotného poisťenia právo na bezplatnú zdravotnú starostlivosť.**

Taktiež poskytovatelia lekárenskej zdravotnej starostlivosti vydávali lieky iba cez tzv. okienko, alebo mali dokonca zatvorené lekárne, čím tiež narúšali a obmedzovali právo na ochranu zdravia pacientov.

Zákon č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov v aktuálnom znení (ďalej len „antidiskriminačný zákon“) síce zakotvuje v § 8 ods.1, že „Diskriminácia nie je také rozdielne zaobchádzanie, ktoré je odôvodnené povahou činností vykonávaných v zamestnaní alebo okolnosťami, za ktorých sa tieto činnosti vykonávajú, ak tento dôvod tvorí skutočnú a rozhodujúcu požiadavku na zamestnanie pod podmienkou, že cieľ je legitímny a požiadavka primeraná.“, ale som toho názoru, že tu došlo pri vyhlásení mimoriadnej situácie a núdzového stavu k čiastočnej diskriminácii a k obmedzeniu ľudských práv práve pri výkone zdravotníckeho povolania (či už lekárov,

zdravotných sestier, ošetrovateľov, sanitárov, šoférov, či iných povolání) pri zamestnancoch poskytovateľov ústavnej zdravotnej starostlivosti, ktorí na rozdiel od zamestnancov ambulantnej a lekárenskej zdravotnej starostlivosti, nemohli si čerpať dovolenky, nemohli bezdôvodne zostať doma kvôli ošetrovaniu člena rodiny, či nemohli si brať náhradné voľná za stovky hodín nadčasov, ktoré im častokrát nikto ani nepreplatil. Bolo im popierané ich právo na oddych, zotavenie, či na ochranu života a zdravia ako jednej skupine zdravotníckych pracovníkov, zatiaľ čo na tom istom území bolo druhej skupine zdravotníckych pracovníkov ponechané, pričom bola nielen potrebná, ale aj nutne žiadaná aj ich pracovná povinnosť a nasadenie v boji s pandémiou Covid-19. **Pritom častokrát išlo nielen o rovnakú skupinu zdravotníckych pracovníkov, ale aj o rovnaké povolania, napríklad pľúcny lekár, či chirurg, alebo zdravotná sestra, či ošetrovateľ a atď., no nariadenú pracovnú povinnosť mali iba tí, čo pracovali pre poskytovateľov ústavnej zdravotnej starostlivosti.** A absolútny právny nonsens bol podľa môjho názoru, aj to, že zamestnanci zariadení biomedicínskeho výskumu mali pracovnú povinnosť na základe vyhláseného núdzového stavu (podotýkam, že výskum vakcín a liekov proti Covidu-19 v tom čase bol a stále je naozaj veľmi potrebný), no na druhej strane zamestnanci mobilných odberových miest, či referenčných laboratórií, ba dokonca ambulancií záchrannej zdravotnej služby (ktoré boli kvôli odberom vzoriek a testov, či kvôli záchrane ľudí maximálne potrebné), tak ako zamestnanci poskytovateľov ambulantnej zdravotnej starostlivosti takto uloženú pracovnú povinnosť nemali. **A tu podľa môjho názoru došlo k diskriminácii z dôvodu iného postavenia v zmysle antidiskriminačného zákona, konkrétne z dôvodu ich zamestnania u špecifického zamestnávateľa, no často krát u rovnakého zriaďovateľa** (napr. u toho istého súkromného zamestnávateľa, či verejného zriaďovateľa, mali na jednej strane zamestnanci v súkromných a vo verejných nemocniciach štátom uloženú povinnú pracovnú povinnosť, no zamestnanci v súkromných ambulanciách a v súkromných referenčných laboratóriách u toho istého zamestnávateľa, či verejného zriaďovateľa, túto uloženú pracovnú povinnosť nemali), nakoľko v zmysle § 3 antidiskriminačného zákona „Každý je povinný dodržiavať zásadu rovnakého zaobchádzania v oblasti pracovnoprávných a obdobných právnych vzťahov, sociálneho zabezpečenia, zdravotnej starostlivosti, poskytovania tovarov a služieb a vo vzdelávaní.“, čo platí aj pre vládu SR vo

vzťahu k zdravotníckym pracovníkom a k poskytovateľom ústavnej zdravotnej starostlivosti.<sup>343</sup>

Zároveň týmto stavom došlo podľa môjho názoru aj k nepriamej diskriminácii obyvateľstva SR pri prístupe k zdravotnej starostlivosti, lebo na základe uloženej pracovnej povinnosti mali ju prístupnú u poskytovateľov ústavnej zdravotnej starostlivosti (obmedzenie bolo iba kapacitné, no stále s možnosťou prevozu), z veľkej miery aj u poskytovateľov lekárenskej zdravotnej starostlivosti, no u poskytovateľov ambulantnej zdravotnej starostlivosti ju mali na postihnutom území s vyhláseným núdzovým stavom častokrát veľmi obmedzenú, ba niekedy až neprístupnú, keďže hlavne všeobecní lekári, či špecialisti z dôvodu svojej ochrany zdravia odmietali zo strachu pred nákazou Covidom-19 ordinovať a vyšetrovať pacientov.

**Dokonca ústavný zákon o bezpečnosti ani len nezakotvuje právnu možnosť, splnomocnenie na vydanie uznesenia, či kompetenciu pre vládu vyhlásiť uznesením vlády tzv. „sektorový núdzový stav“ po sektoroch (napr. pre sektor zdravotníctva), a už vôbec nie dokonca po špecifických častiach sektorov (napr. sektor poskytovateľov ústavnej zdravotnej starostlivosti), ale viaže možnosť vyhlásiť núdzový stav len na postihnuté územie, napr. pandémie, ktoré je vymedzené územnými a správnymi celkami v zmysle zákona č. 221/1996 Z. z. o územnom a správnom usporiadaní SR v aktuálnom znení. A to, pokiaľ to má mať všeobecnú záväznosť, tak by sa malo uskutočniť nariadením vlády SR a nie iba jej uznesením.**

Zároveň, vyhlásenie núdzového stavu, jeho vecný, územný, ale aj časový rozsah musí rešpektovať požiadavku ochrany základných práv a slobôd a minimalizácie zásahu do nich.

Obdobie pred Veľkou nocou v roku 2020 (od 8. apríla 2020) vojde, podľa môjho názoru, ako aj podľa názoru niektorých expertov na ľudské práva,<sup>344</sup> do moderných dejín Slovenskej republiky ako čas, kedy došlo k najrozsiahlejšiemu zásahu do základných práv a slobôd od vzniku Slovenskej republiky, či dokonca od 17. novembra 1989. A to dokonca s dopadmi i na oblasť zdravotníctva. Neadekvátna reakcia polície na toto obmedzenie ešte umocnila

<sup>343</sup> Bližšie pozri: § 3 a nasl. zákona č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov v aktuálnom znení.

<sup>344</sup> Napr. SVÁK, J.: *Ústavnosť mimoriadnych zákonov pre boj s Covid-19*, 2021. [cit. 2021-12-02]. Dostupné na: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/ustavni-pravo/ustavnost-mimoriadnych-zakonov-covid19>

jeho intenzitu, nakoľko polícia robila kontroly na všetkých hlavných cestných ťahoch pri prekračovaní hraníc okresov a na všetkých diaľniciach a rýchlostných pri prekračovaní hraníc krajov. Dôsledkom toho boli mnohohodinové kolóny po celom Slovensku, čo okrem obmedzenia práva slobody pohybu obyvateľstva, zároveň **obmedzilo viacerým pacientom právo na poskytnutie neodkladnej zdravotnej starostlivosti**, nakoľko sa buď nemohli kvôli týmto veľkým kolónam a obmedzeniam včas dostať k poskytovateľom zdravotnej starostlivosti, alebo sa k nim nemohla včas dostať rýchla záchranná služba, ako aj zároveň bolo u šoférov a ich spolujazdcov narušené **právo na ochranu zdravia**, keďže nikto nebol z nich pripravený na takéto katastrofálne mnohohodinové obmedzenia z pohľadu pitného režimu, stravy, či ochrany pred vírusom Covid-19, keď stáli dlhé hodiny vonku pri svojich autách a vírus sa šírila aj vzduchom.<sup>345</sup>

Uznesením vlády SR č. 207 zo dňa 6. apríla 2020 vláda SR obmedzila slobodu pohybu a pobytu zákazom vychádzania od 8. apríla 2020 0.00 hod. do 13. apríla 2020 23.59 hod. s výnimkami uvedenými v tomto uznesení vlády. Medzi týmito výnimkami bola aj „cesta do zdravotníckeho zariadenia za účelom neodkladného vyšetrenia, vrátane sprevádzania blízkou osobou a príbuzným“, no netýkalo sa to pobytu a zotrvania s pacientom v zariadeniach ústavnej zdravotnej starostlivosti pre blízke osoby a príbuzných, **čo malo dopad aj na v článku 9 bod 1. Dohovoru o právach dieťaťa prijatého v r. 1989 Valným zhromaždením OSN zaručené právo detí na rodinný život**, a to v dôsledku odlúčenia mnohých detí umiestnených v nemocniciach od ich rodičovského sprievodu, a to na základe rozhodnutia zo strany vedenia nemocníc a štátnych orgánov, nakoľko vo viacerých prípadoch nebolo povolené ani umožnené detským pacientom mať pri sebe v nemocniciach aspoň jedného rodiča, pričom to nebolo nikdy odôvodnené najlepším záujmom dieťaťa.

K ukončeniu prvého núdzového stavu vyhláseného v súvislosti s pandémiou Covid-19 došlo formálnym aktom - uznesením vlády SR, č. 366, ktorá ho prijala 10. júna 2020 s ukončením núdzového stavu dňom 13. júna 2020 (publikované bolo v Zbierke zákonov pod č. 147/2020).

Zároveň však musím zdôrazniť, že pred a počas všetkých troch vyhlásených núdzových stavov zostávala v platnosti už od 12. marca 2020 nepretržite vyhlásená vládou SR **mimoriadna situácia** z dôvodu ohrozenia

<sup>345</sup> FOTO APOKALYPSA na cestách: Niekoľkohodinové kolóny, KOLAPS dopravy a TVRDÝ odkaz Matovičovi! Dostupné na: <https://www1.pluska.sk/spravy/z-domova/foto-policia-je-pripravena-oddnes-prebiehaju-kontroly-caka-vas-este-toto> [cit. 2021-12-02].

verejného zdravia II. stupňa v dôsledku pandémie infekčného ochorenia COVID-19, ktorá zostáva v platnosti i naďalej v čase napísania tohto príspevku. A to i na základe zákonných ustanovení a podmienok pre mimoriadnu situáciu uvedených v § 3b ods. 3 a 4 zákona č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva v aktuálnom znení, ktoré ustanovujú, že príslušný orgán, ktorý vyhlásil mimoriadnu situáciu, je povinný bezodkladne odvolať mimoriadnu situáciu po vykonaní úloh a opatrení, pričom ak bol vyhlásený núdzový stav alebo výnimočný stav, tak mimoriadna situácia sa z tých istých dôvodov a na tom istom území už nevyhlasuje...

## ZÁVER

Rovnaké, či podobné obmedzenia základných práv a slobôd ako boli spomenuté vyššie v tomto mojom príspevku sa udiali aj počas druhého a tretieho vyhlásenia núdzového stavu kvôli pandémie Covid-19 na Slovensku, no vzhľadom na limitovaný rozsah tohto príspevku ich tu nebudem analyzovať. No, dovoľm si skonštatovať, že pribudli ešte aj ďalšie závažnejšie obmedzenia ľudských práv na rôznych iných úsekoch života a verejnej správy, ktoré boli dokonca zakotvené priamo do zákonov cez parlament, pričom voči niektorým musel už priamo zasiahnuť aj Ústavný súd Slovenskej republiky svojou rozhodovacou činnosťou, ako napríklad, keď v máji 2020 rozhodol o pozastavení účinnosti časti novely telekomunikačného zákona, ktorá v súvislosti s pandemiou Covid-19 umožnila sprístupňovanie dát od telekomunikačných operátorov Úradu verejného zdravotníctva.<sup>346</sup>

Dôležité rozlišovanie na ústavne, resp. príslušným ústavným zákonom povolené a na nepovolené obmedzenia základných práv a slobôd, zjavne v podmienkach vyhlásených núdzových stavov na Slovensku v krízových situáciách, podľa môjho názoru, nabralo ešte aj tretiu dimenziu rozlišovania obmedzovania základných práv a slobôd, a to obmedzovanie základných práv a slobôd na hranici (resp. na hrane) zrejmosti ústavnej, či medzinárodnoprávnej konformity. To znamená, že viaceré obmedzenia základných práv a slobôd bude musieť v budúcnosti ešte preskúmať Ústavný súd Slovenskej republiky, pokiaľ sa neudejú ústavným zákonom, resp. na základe neho. V prípade, že sa však tieto obmedzenia základných práv udejú na základe ústavného zákona, tak ich nebude môcť preskúmať už ani Ústavný súd Slovenskej republiky, ktorému Národná rada Slovenskej republiky v rámci odstránenia preká-

<sup>346</sup> Por. uznesenie Ústavného súdu SR z 13. mája 2020 sp. zn. PL. ÚS 13/2020.

žok v ústavnej normotvorbe<sup>347</sup> bezprecedentne odňala právomoc posudzovať súlad ústavných zákonov s Ústavou SR, takže bude musieť nastúpiť už iba súdny prieskum týchto obmedzení ľudských práv na Európskom súde pre ľudské práva.

---

<sup>347</sup> Bližšie pozri: ĽALÍK, T.: K odňatiu právomoci Ústavného súdu SR posudzovať ústavné zákony – kritické reflexie. Právny obzor, roč. 104, č. 2, 2021, s.116-140.

# **OBMEDZOVANIE ĽUDSKÝCH PRÁV**

**Editor: doc. JUDr. Tomáš Lalík, PhD.**

Vydala Univerzita Komenského v Bratislave  
Grafická úprava: KO&KA spol. s r.o., Bratislava  
Rozsah 200 strán, prvé vydanie, náklad 80 ks  
Tlač: KO&KA spol. s r.o., Bratislava

**ISBN 978-80-223-5331-1**

