

Gabriela Dobrovičová

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Alena Krunková

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Princíp legality a núdzové opatrenia v čase pandémie COVID-19

Životné jubileá patria k výnimočným udalostiam a ponúkajú príležitosť na zamyslenie sa nad prežitým, i uvedomenie si, akým šťastím je spolupracovať s človekom, ktorý je vždy ochotný podeliť sa so svojimi poznatkami a skúsenosťami. S Profesorom Skotnickim, ako prirodzenou medzinárodnou autoritou ústavného práva, nás viaže osobný vzťah, opierajúci sa o jeho dlhoročnú spoluprácu s Právnickou fakultou Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. Vzácnu sa stala aj intenzívna spolupráca s Katedrou ústavného práva a správneho práva, ako aj s Ústavom teórie práva Gustava Radbrucha. Jeho pravidelná účasť na konferenciách organizovaných v rámci Právnickej fakulty UPJŠ v Košiciach túto spoluprácu každoročne prehľbovala, žiaľ pandemická situácia prerušila pripravovanú líniu ďalších, spoločných podujatí. Aj vzhľadom k tomu si autorky za tému príspevku zvolili skúmanie parciálnej problematiky venovanej núdzovým opatreniam, prijímaných orgánmi verejnej moci Slovenskej republiky v čase pandémie COVID-19. Zároveň autorky týmto jubilantovi srdečne blahoželajú a prajú v plnom zdraví ešte mnoho šťastných a tvorivých rokov.

449

1. Mimoriadne stavy medzi, ktoré zaradzujeme aj núdzový stav, predstavujú spravidla výnimku z pravidiel, noriem upravujúcich normálnu, pravidelne sa opakujúcu, predvídateľnú a obvyklú situáciu.¹ Pri ich zvládaní zohráva dôležitú úlohu exekutíva, no je potrebné rozlišovať, kedy

¹ Podrobnejšie: *Výjimečné stavy a ľudská práva*, eds. V. Bílková, J. Kysela, P. Šturma a kol., Praha 2016, s. 29 a nasl.

exekutíva pôsobí samostatne a kedy na jej činnosť je potrebné splnomocnenie zákonodarcu. V týchto intenciách aj ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu (ďalej aj „ústavný zákona o bezpečnosti štátu“) umožňuje vláde Slovenskej republiky (ďalej aj „vláda“) vyhlásiť núdzový stav a svojim rozhodnutím obmedziť taxatívne určené základné práva, alebo uložiť povinnosti.

Akokoľvek fixácia na núdzový stav pri zvládaní pandémie koronavírusu je lákavá, tak môže rýchlo zviešť zo správnej cesty. Pri uvedenom konštatovaní sa žiada pozastaviť, a to v súvislosti s prijímaním opatrení orgánmi verejnej moci v čase núdzového stavu.

Vláda Slovenskej republiky pružne reagovala na pandemickú situáciu tým, že vyhlásila núdzový stav, ktorý niekoľko krát predĺžila a svojimi rozhodnutiami vydanými vo forme uznesenia opakovane obmedzila základné práva a slobody. Konkretizácia núdzových opatrení bola zverená do právomoci Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky (ďalej aj „úrad verejného zdravotníctva“).

450

Určitú dobu činnosť vlády bola akceptovaná ako rýchle opatrenia, ktoré sú reakciou štátu na neznámu situáciu. Plynutím času sa situácia menila a v odbornej verejnosti sa začalo polemizovať o právnej povahe opatrení prijímaných úradom verejného zdravotníctva, pretože neboli ani normatívnymi a ani individuálnymi právnymi aktami a podieľali sa na obmedzovaní základných práv a slobôd.

Vznikla potreba diskutovať o potrebe núdzového stavu, obmedzeniach základných práv a zásad právneho štátu, najmä o tom, kto a v akom konaní je na to oprávnený a splnomocnený. Pandémia sa dnes dotýka všetkých, sú ňou zasiahnutí všetci občania, spoločnosť ako celok. Preto: *Quod omnes tangit, ab omnibus tractari et approbari debet.*²

Pozornosť sa stále viac začala koncentrovať na parlament s očakávaním, že sa zapojí do tvorby pandemickej legislatívy. Práve parlament je legitimovaný na prijímanie rozhodnutí týkajúcich sa všetkých. No parlament sa ubral cestou novelizácií doterajších zákonov, a to ústavného zákona o bezpečnosti štátu, ktorá umožňuje predĺžiť núdzový stav, a to aj opakovane. Tým vytvoril platformu pre stav, že vláda rieši korona – krízu

² Čo sa týka všetkých, musí byť všetkými prerokované a schválené. Veta, pochádzajúca z Codex Justinianus, samozrejme nemyslela ani v rímskom práve, ani pri svojej popularizácii v európskom stredoveku všetkých občanov, ale od 14. storočia kniežatá (Fürsten) zasadaajúce v „parlamentoch“ a (neskôr) zástupcov stavov. Táto veta však formovala ďalší vývoj smerom k zastupiteľským zborom a popisuje základnú myšlienku parlamentného zastúpenia dodnes. *K historickému vývoju v strednej Európe porovnaj Moraw, Hoftag a Reichstag od počiatkov v stredoveku do roku 1806*, [v:] *Parlamentné právo a parlamentná prax*, eds. Schneider/Zeh, , s. 3 a nasl.

dlhodobým núdzovým stavom a obmedzovaním základných práv a slobôd, a jedna z požiadaviek spájaných s núdzovým stavom – „nevyhnutný čas“, sa úplne vytráca.

Dĺžka trvania opatrení vyžadovala aktivitu parlamentu, ktorá by sa prejavila prijatím špeciálnej zákonnej regulácie.³ Aj Ústavný súd SR konšatoval, že štát je povinný pri ochrane života a zdravia pri nebezpečných prenosných ochorenia chrániť celú spoločnosť. Pritom však ma zohľadňovať najnovšie poznatky a názory odbornej obce, rešpektovať proporcionalitu medzi základnými právami fyzických a právnických osôb, ktorým ukladá povinnosti na zabezpečenie verejného zdravia, a verejným záujmom.⁴

Škoda, že parlament videl riešenie epidemickej situácie nie v novej právnej úprave, ale v novelizácii zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej aj „zákon o ochrane zdravia). Novelizácia bola prijatá „z večera do rána“ v skrátrenom legislatívnom konaní a v čase núdzového stavu. Zákonodarca uvedenou novelizáciou okrem iného rozšíril kompetenciu Ministerstva zdravotníctva SR (ďalej aj „ministerstvo zdravotníctva“) v mimoriadnych stavoch, rozšíril opatrenia, ktoré je oprávnený realizovať Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky a regionálne úrady a tiež ich splnomocnil na vydávanie vykonávacích právnych predpisov, napriek tomu, že doteraz neboli nositeľmi právotvornej právomoci.⁵

Pôsobenie vlády a predovšetkým parlamentu sa vytrácalo. Navyiac, napriek upozorneniu Benátskej komisie⁶ na rizika zneužitia núdzových právomoci a jej odporúčaniu, aby úprava obsiahnutá v zákonoch a podzákonných právnych aktoch bola čo najpodrobnejšia a neobsahovala otvorené klauzuly, v našej zákonnej úprave sa odrazil opak. Parlament v novelizácii zákona o ochrane verejného zdravia zakotvil otvorenú kompetenčnú klauzulu pre Ministerstvo zdravotníctva SR a Úrad verejného zdravotníctva SR pre regionálne úrady verejného zdravotníctva. Ministerstvo zdravotníctva, úrad verejného zdravotníctva a regionálne úrady

³ Podrobnejšie: BayVGH, Beschl. v. 27.04. 2020 – 20 NE 20.793 –, Rn. 45.

⁴ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky PL. ÚS 4/2021 z 8.12.2021.

⁵ Ustanovením § 59b zákona bolo splnomocnené Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky, Úrad verejného zdravotníctva SR a regionálne úrady na vydávanie všeobecne záväzných právnych predpisov, ak bude potrebné nariadiť opatrenia na predchádzanie ochorenia, s poukazom na ustanovenie § 12 a opatrenia pri ohrození verejného zdravia podľa § 48 ods. 4 uvedeného zákona. Vymedzené subjekty sú oprávnené vydávať všeobecne záväzné právne predpisy vtedy, keď opatrenia majú byť nariadené na celom území Slovenskej republiky, určitej časti jej územia alebo pre skupinu inak ako jednotlivu určených osôb.

⁶ Benátska komisia, CDL (2020)018, Predbežná správa o opatreniach prijatých v členských štátoch európskej únie v dôsledku krízy COVID-19 a ich vplyv na demokraciu, právny štát a základné práva, 8.10.2020, bod 58.

verejného zdravotníctva boli oprávnené „nariadiť ďalšie opatrenia, ktorými mohli zakázať alebo nariadiť ďalšie činnosti v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas.“ Vhodné je poukázať na to, že právomoc ministerstva zdravotníctva bola ohraničená krízovými situáciami, ale právomoc úradu verejného zdravotníctva bola určená bez akéhokoľvek obmedzenia. Ústavný súd SR nálezom PL.ÚS 4/2021 z 8. decembra 2021 rozhodol o neústavnosti ustanovení upravujúcich otvorené kompetenčné klauzuly, kde okrem iného konštatoval, že uvedené klauzuly sú vágne a nedostatočne určité, a vybočujú z požiadaviek princípu legality a legitimacy ako základných princíпов právneho štátu. Zdôraznil nejasnosť a nepredvídateľnosť zákonodarcom stanovenej delegácie kompetencií určovať medze základných práv iným orgánom verejnej moci bez dostatku legitimacy od zdroja moci, a to tak za bežného stavu ako aj v krízovej situácii.

452

2. Ústavný princíp legality vyjadrený v čl. 2 ods. 2 Ústavy určuje miesto a postavenie štátnej moci predstavovanej štátnymi orgánmi vo vzťahu k právu tak, že stanovuje ich podriadenosť ústave a zákonom. V uvedenom smere čl. 2 ods. 2 Ústavy upravuje princíp právneho štátu, t. j. vládu práva. Príkazy ústavných noriem obsiahnuté v jednotlivých článkoch ústavy je potrebné rešpektovať pri prijímaní normatívnych právnych aktov, a to bez ohľadu na to, či ide o právne normy, ktorými sa určité spoločenské vzťahy upravujú po prvýkrát, alebo také, ktorým sa len mení, prípadne dopĺňa už predtým existujúca právna úprava určitých spoločenských vzťahov (PL. ÚS 38/95). Odhliadnuc od neústavných ustanovení vymedzujúcich kompetenciu ministerstva zdravotníctva a úradov verejného zdravotníctva prostredníctvom otvorených klauzúl naskytá sa ďalšia otázka. Bol rešpektovaný princíp legality pri splnomocnení úradu verejného zdravotníctva (regionálnych úradov zdravotníctva) na vydávanie podzákonných právnych predpisov (§ 59b ods. 1 zákona o ochrane verejného zdravia)?

Pri charakteristike úradu verejného zdravotníctva sa žiada poukázať na to, že nie je súčasťou ústrednej štátnej správy alebo miestnej štátnej správy. Je rozpočtovou organizáciou štátu s pôsobnosťou pre územie Slovenskej republiky, napojený finančnými vzťahmi na rozpočet Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky.⁷ Zákonné vymedzenie úradu verejného zdravotníctva ho klasifikuje do finančno-právnej kategórie (rozpočtová organizácia). Zároveň môže evokovať pochybnosť, či je z hľadiska administratívno-organizačného simultánne orgánom štátnej správy. Status orgánu štátnej správy mu vyplýva z § 1 písm. f) zákona o ochrane verejného zdravia. Uvedené potvrdzuje aj administratívno-právna dok-

⁷ Pozri § 5 zákona č. 355/2007 o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zмене a doplnení niektorých zákonov.

trína, ktorá Úrad verejného zdravotníctva SR stabilne radí medzi dekoncentrované orgány štátnej správy.⁸

Legislatívna právomoc úradu verejného zdravotníctva ako orgánu štátnej správy je založená čl. 123 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej „Ústava“).⁹ Ústavné ustanovenie vo všeobecnej rovine zakladá právomoc orgánov exekutívy na tvorbu sekundárnych právnych noriem, za podmienky, že realizácia uvedenej právomoci je konkretizovaná v zákone vo vzťahu k určitej kompetencii. Inými slovami, právomoc ministerstiev a iných orgánov štátnej správy je založená priamo v Ústave, nie v zákonnej úprave. Konceptia obsiahnutá v Ústave neumožňuje zákonom zakotviť legislatívnu právomoc exekutívy, ale iba prostredníctvom špeciálneho splnomocnenia vytvoríť exekutíve priestor pre realizáciu právomoci v podobe konkrétnej kompetencie (v zmysle vecného vymedzenia otázok realizovaných v procese výkonu právomoci).¹⁰ V analyzovanom prípade to aj zákonodarca uskutočnil, keď splnomocnil aj úrad verejného zdravotníctva na vydávanie všeobecne záväzných právnych predpisov, ak bude potrebné nariadiť opatrenia na predchádzanie ochorenia, s poukazom na ustanovenie § 12 a opatrenia pri ohrození verejného zdravia podľa § 48 ods. 4 zákona o ochrane verejného zdravia. Z toho vyplýva, že úrad verejného zdravotníctva je povinný realizovať vymedzenú kompetenciu na základe a v medziach zákona, ktorý ho na vydanie sekundárneho aktu splnomocnil.¹¹

453

Odlišná situácia nastáva pri realizácií kompetencií úradom verejného zdravotníctva v čase mimoriadnych stavov resp. konkrétne v čase núdzového stavu. Ako už z uvedeného vyplýva, zákon o ochrane zdravia bol novelizovaný v skrátrenom legislatívnom konaní s argumentáciou, že pandémie ochorenia COVID-19 odhalila viaceré nedostatky týkajúce sa vydávania opatrení orgánmi verejného zdravotníctva, a to najmä nejasnosti ohľadne ich právnej povahy.

⁸ Dekoncentrované orgány štátnej správy sú popri regulačných a dozorových orgánoch a inšpekčných orgánoch druhom orgánov štátnej správy s celoštátnou pôsobnosťou. Pozri aj: S. Košičiarová, *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*, Plzeň 2017, s. 124–126; J. Machajová, *Organizácia verejnej správy v Slovenskej republike*, [v:] J. Machajová a kol., *Všeobecné správne právo*, Žilina 2014, s. 136–139; L. Tomaš, *Komentár k § 5 zákona o obecnom zriadení*, [v:] J. Tekeli, M. Hoffman, L. Tomaš, *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*, Bratislava 2021, s. 268–269.

⁹ Článok 123 ústavy znie: „Ministerstvá a iné orgány štátnej správy na základe zákona a v ich medziach môžu vydávať všeobecne záväzné právne predpisy, ak sú na to splnomocnené zákonom. Tieto všeobecne záväzné právne predpisy sa vyhlasujú spôsobom, ktorý ustanoví zákon.“

¹⁰ Pozri *Otázky tvorby práva v Českej republike, Polskej republike a Slovenskej republike*, eds. L. Vostrá, J. Čermáková, Plzeň 2005, s. 101.

¹¹ Vyššie uvedené vyplýva aj z Nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky PL. ÚS 8/2021 z 1.12.2021.

V kontexte zákona č. 387/2002 Z. z. o riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu, ktorý upravuje pôsobnosť orgánov verejnej moci pri riadení štátu v krízových situáciách, teda aj v núdzovom stave, je vhodné posúdiť, či úrad verejného zdravotníctva je kompetentný na nariaďovanie vyššie uvedených opatrení vo forme vyhlášky aj v čase núdzového stavu.

Citovaný zákon taxatívne vymenúva orgány krízového riadenia, medzi ktoré nezaraďuje Úrad verejného zdravotníctva SR ani regionálne úrady verejného zdravotníctva a logicky ani nemôže. Podľa ustanovenia § 4 písm. a) uvedeného zákona práve vláda je tým orgánom verejnej moci, ktorá je oprávnená prijímať opatrenia na predchádzanie krízovým situáciám a na ich riešenie. A ministerstvo¹² na základe opatrení vlády, svojou rozhodovacou činnosťou má zabezpečiť riešenie krízových situácií vrátane odstránenia alebo zmiernenia ich následkov.

Napriek nedostatku (neexistencii) kompetencie úradu verejného zdravotníctva nariaďovať opatrenia predchádzajúce ochoreniam resp. nariaďovať opatrenia riešiace ohrozenie verejného zdravia v núdzovom stave a nimi obmedzovať základné práva a slobody, tak konal. Opatrenia, ktoré boli prijímané úradom verejného zdravotníctva v čase núdzového stavu, upravujú správanie spravidla formou zákazu alebo príkazu z dôvodu pandémie ochorenia COVID-19 a do značnej miery sa podieľali na obmedzovaní základných práv a slobôd napr. na obmedzení slobody pohybu a pobytu uzatvorením škôl (právo na vzdelanie), uzatvorením jednotlivých druhov prevádzok (vlastnícke právo, právo podnikat'), obmedzenie práva pokojne sa zhromažďovať sa premietlo do obmedzenia hromadných podujatí (obmedzenie práva slobodne prejavovať svoje náboženstvo alebo vieru).

454

V súčasnom právnom štáte zákonodarca nevykonáva voči občanom neobmedzenú moc, občan nie je len pasívnym adresátom „vrchnostenských“ predpisov. Zákonodarca musí s adresátmi právnym noriem zaobchádzať tak, aby zachovával v priebehu času aspoň isté „pravidla hry“ konzistentné a nezmenené. Adresáti právnych noriem majú z toho plynúce právo na to, aby zmeny práva boli racionálne a principiálne, nikdy nie chaotické a náhodné. Ak prekročí chaotickosť zákonodarcovho počínania určité hranice, stáva sa zákonodarcov akt nielen iba predmetom kritiky, ale taktiež aktom protiústavným so všetkými dôsledkami z plynúcimi.¹³

¹² Ustanovenie § 5 písm. e) zákona č. 387/2002 Z. z. o riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu

¹³ Z. Kühn, *Aplikace práva ve složitých případech k úloze právních principů v judikatuře*, Praha 2002, s. 146.

3. Súdne preskúmanie núdzových opatrení je zárukou proti rizikám zneužitia právomoci výkonnej moci. Problematickým pri núdzových opatreniach ukladaných úradom verejného zdravotníctva a regionálnymi úradmi zdravotníctva je skutočnosť, že boli ukladané podzákonými predpismi (vyhláškami) a rozhodovanie o ich súlade s právnymi predpismi vyššej právnej sily ústavným súdom je možné, iba na základe návrhu subjektov, ktoré taxatívne vymedzuje ústava. No jednotlivci nie sú nositeľmi aktívnej procesnej legitímácie na podanie návrhu a preto nie sú schopní napadnúť núdzové opatrenia súdnou cestou. Obmedzovanie základných práva a slobôd formou individuálnych právnych aktov nebolo aplikované a preto nebol vytvorený priestor ani na pôsobenie všeobecných alebo správnych súdov.

Pozitívnym signálom pre ochranu ústavnosti je rozhodnutie ústavného súdu, ktorý na základe návrhu ombudsmanky preskúmaval ustanovenia zákona o ochrane verejného zdravia upravujúce izoláciu osôb a karanténne opatrenia¹⁴ a rozhodol o neústavnosti ustanovení zákona nariaďujúcich izoláciu v zdravotníckych zariadenia alebo inom určenom zariadení a o neústavnosti karanténnych opatrení. Žiaľ, viac ako rok boli uvedené ustanovenia zákona vykonávané vyhláškami úradu verejného zdravotníctva a osoby boli pozbavované osobnej slobody s cieľom predísť šíreniu nákazlivej choroby.

Na záver možno iba konštatovať, že každá právna regulácia mimoriadnych stavov, teda aj núdzového stavu, nevylučuje existenciu určitých limitov právnej regulácie. Pred parlamentom stojí vážna úloha – zhodnotiť doterajšiu právnu úpravu núdzového stavu a pripraviť „pandemickú právnu úpravu“, proporcionálne reflektujúcu ochranu základných práv a slobôd.

¹⁴ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky PL. ÚS 4/2021 z 8.12.2021.