

NÚDZOVÝ STAV – ZÁKLADNÁ KOMPARATISTIKA

STATE OF EMERGENCY - BASIC COMPARATIVE STUDY

Boris Balog⁷ – Daniel Krošlák⁸

DOI: <https://doi.org/10.24040/pros.13.11.2020.svp.20-36>



Abstrakt

Predložený príspevok skúma núdzový stav, jeho charakter, význam a využitie v demokratickom a právnom štáte. Zameriava sa na základné parametre núdzového stavu, a to najmä formálne a vecné podmienky jeho vyhlásenia, trvanie núdzového stavu a jeho limity. Príspevok hodnotí núdzový stav a jeho základné parametre aj z komparatívneho hľadiska.

Kľúčové slová

núdzový stav, základné práva a slobody, princíp proporcionality

Abstract

The presented paper examines the state of emergency, its nature, significance and use in a democratic and legal state. It focuses on the basic parameters of the state of emergency, in particular the formal and factual conditions of its declaration, the duration of the state of emergency and its limits. The paper evaluates the state of emergency and its basic parameters from a comparative point of view.

Keywords

State of emergency, fundamental rights and freedoms, principle of proportionality

Úvod

Núdzový stav predstavuje odchýlku od riadneho fungovania spoločnosti. Predstavuje niečo, čo nastupuje v situácii, ak nie je možné ďalšie využívanie štandardných nástrojov

⁷ doc. JUDr. Boris Balog, PhD., vedúci Ústavu teórie a dejín štátu a práva a spoločenskovedných disciplín, Fakulta práva, PEVŠ.

⁸ JUDr. Mgr. Daniel Krošlák, PhD., LL.M., odborný asistent, Ústav teórie a dejín štátu a práva a spoločenskovedných disciplín, Fakulta práva, PEVŠ.

riadenia spoločnosti, ale vplyvom rôznych faktorov si riadenie spoločnosti vyžaduje použitie takéhoto mimoriadneho nástroja.

Aj keď je núdzový stav prejavom neštandardnej situácie a sám predstavuje neštandardný nástroj jej riadenia, v demokratickom a právnom štáte by mal byť tento neštandardný nástroj predmetom štandardnej právnej/ústavnej úpravy s predvídateľnými úkonmi a prvkami.

Práve na ne sa zameriame v predloženom príspevku a pokúsime sa na základe súčasnej miery poznania dať odpovede na otázky, či núdzový stav, alebo podobný stav, vyhlásený v roku 2020 tak v Slovenskej republike, ale aj mnohých iných štátoch Európy a sveta, bol vyhlásený na základe právnej/ústavnej úpravy, ktorú mal štát prijatú pred rokom 2020, alebo či prijímal osobitnú úpravu núdzového stavu pre potreby zvládnutia pandémie Covid 19, alebo, či svoju pôvodnú úpravu v dôsledku tejto pandémie menil a upravoval. Bude nás teda zaujímať, či sa právna/ústavná úprava núdzového stavu ukázala ako dostatočne vhodná na použitie, a to z dvoch pohľadov, tak riešenia núdzovej, kritickej situácie, ako aj z hľadiska ochrany princípov demokratického a právneho štátu.

Medzi skúmané prvky, či komponenty núdzového stavu, ktorým bude venovaná pozornosť zaradujeme najmä, ale nielen, jeho vyhlasovanie a mieru zapojenia jednotlivých ústavných orgánov ho vyhlasovania núdzového stavu, materiálne a formálne podmienky jeho vyhlásenia a spôsob ich overenia a kontroly, dobu trvania vyhláseného núdzového stavu, nástroje jeho kontroly a ústavnej zodpovednosti za vyhlásený núdzový stav a tiež jeho obsah a s tým spojené nástroje ochrany princípov demokratického a právneho štátu a osobitne ochrany základných práv a slobôd počas vyhláseného núdzového stavu.

Tieto poznatky budeme konfrontovať tak s ústavnou úpravou 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 (ďalej len „ústavný zákon“), ako aj s praktickým opakovaným využitím núdzového stavu v Slovenskej republike v roku 2020.

Núdzový stav predstavuje zásah do štandardného stavu aj vo vzťahu k politickým právam a má dopad aj na ústavný systém štátu, pretože prináša obmedzenie, či dokonca vylúčenie výkonu niektorých politických práv a tiež vylúčenie štandardných demokratických rozhodovacích mechanizmov.

Riziko núdzového stavu a rôznych opatrení s ním spojených pre právny štát si uvedomuje aj Európska komisia, ktorá v prvej výročnej správe o situácii v oblasti právneho štátu v celej Európskej únii poukázala o. i. aj na núdzové opatrenia prijaté v súvislosti s koronavírusom. Európska komisia v tejto súvislosti upozorňuje najmä na narušenie alebo pozastavenie systému bŕzd a protiváh, ktoré inak v demokratickom ústavnom systéme pôsobia. Podľa Európskej komisie ale prispieva k zachovaniu rovnováhy ústavného systému najmä zapojenie súdov alebo ombudsmanov, ktorí preskúmavali prijaté núdzové opatrenia.

Na citlivosť núdzového stavu smerom k hodnotám demokratického a právneho štátu poukázal aj Ústavný súd SR, podľa ktorého *„Ústavnosť, život a zdravie, demokracia, sloboda a právny štát sú pojmy mimoriadnej hodnoty, ktoré sa osobitným spôsobom prejavujú v predmetnom konaní o ústavnosti núdzového stavu vyhláseného v súvislosti so šírením nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19.“*⁹

Núdzový stav v niektorých štátoch Európy

Ústava Maďarska umožňuje parlamentu, Národnému zhromaždeniu, vyhlásiť núdzový stav v prípade ozbrojenej (násilnej) rebélie, prírodnej alebo priemyselnej katastrofy. Základná ústavná dĺžka núdzového stavu je 30 dní, ktorá ale môže byť predĺžená. Ústava umožňuje počas núdzového stavu obmedziť niektoré základné práva a slobody s výnimkou základných ľudských práv a slobôd, najmä nie právo na život, zákaz mučenia, osobnú slobodu alebo náboženskú slobodu. Keďže o vyhlásení núdzového stavu rozhoduje parlament a aj o jeho predĺžení, počas núdzového stavu nemôže byť parlament rozpustený.

Poľsko sa vydalo cestou prijatia osobitného zákona na riešenie situácie spôsobenej pandémiou Covid 19. Tento zákon umožňuje prijímať administratívne, rozpočtové a epidemiologické opatrenia v čase pandémie Covid 19, ale aj pri iných pandemických situáciách. Tento zákon umožňuje vyhlásenie núdzového stavu až na 180 dní. Táto osobitná úprava prijatá pre pandémiu Covid 19 je dvojnásobne dlhšia ako úprava vyhlasovania núdzového stavu podľa poľskej ústavy (90 dní).

Prijímanie mimoriadnych núdzových opatrení v Rakúsku je vyhradené parlamentu. Ak je potrebné prijatie opatrenia, rozhoduje o nich zákonom Národná rada. Výnimočne, ak je

⁹ Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 22/2020.

potrebné prijať opatrenia bezodkladne a Národná rada nezasadá alebo sa nemôže zísť na schôdzu, môže opatrenia formou dočasných právnych predpisov prijať spolkový prezident na návrh spolkovej vlády. Nerozhoduje o nich teda priama spolková vláda a aj v tomto prípade majú charakter právneho predpisu. Po obsahovej stránke je prijímanie núdzových opatrení limitované tým, že nemôže znamenať zmenu federálnych ústavných zákonov, trvalé finančné zaťaženie spolkovej vlády, spolkových štátov alebo obcí a finančné záväzky občanov.

Takéto predpisy majú ale iba dočasný charakter, pretože spolkový prezident musí v prípade využitia právomoci vydať takýto núdzový právny predpis zvolať Národnú radu do ôsmich dní a musí jej byť tento právny predpis predložený. Národná rada do štyroch týždňov rozhodne o tom, že schváli tieto opatrenia vo forme spolkového ústavného zákona alebo požiada spolkovú vládu, aby ich okamžite zrušila.

Ústavná úprava núdzového stavu je súčasťou Základného zákona SRN od roku 1968 na základe jeho 17. novelizácie. Podľa čl. 10 Základného zákona, počas núdzového stavu môžu byť obmedzené niektoré základné práva a slobody, napr. ochrana súkromia vo vzťahu ku korešpondencii, telekomunikačnej prevádzke, poštového tajomstva a za určitých okolností aj sloboda pohybu, a to za účelom ochrany slobodného a demokratického ústavného poriadku.

Polylegálny ústavný poriadok Českej republiky umožňuje úpravu pravidiel vyhlasovania núdzového stavu v osobitnom ústavnom zákone o bezpečnosti Českej republiky (ústavný zákon č. 110/1998 Sb. o bezpečnosti České republiky). Hodnotiť úpravu núdzového stavu v tomto ústavnom zákone možno z dvoch pohľadov, a to obsahového a procesného.

Z obsahového hľadiska ústavný zákon obsahuje pozitívny výpočet prípadov, ktoré ak nastanú, môže byť vyhlásený núdzový stav a ktoré v zásade zodpovedajú tradičnému vymedzeniu kritických situácií, ktoré ohrozujú život, zdravie, majetok alebo vnútorný poriadok a bezpečnosť štátu. Ústavný zákon obsahuje aj negatívne vymedzenie predmetu núdzového stavu v tom, že výslovne neumožňuje jeho vyhlásenie z dôvodu štrajku kvôli ochrane práv a oprávnených hospodárskych a sociálnych záujmov. Toto obmedzenie má pre porovnanie s úpravou núdzového stavu vyhlasovaného v Slovenskej republike význam v tom, že poukazuje na to, ako demokratický právny štát vníma núdzový stav citlivo a chráni presadzovanie oprávnených hospodárskych a sociálnych práv aj v situácii, ak by inak mohol pristúpiť k riešeniu takejto situácie núdzovým stavom.

Z procesného hľadiska zveruje ústavný zákon právomoc vyhlásiť núdzový stav vláde. Osobitosťou českej úpravy je to, že ak by hrozilo nebezpečenstvo z omeškania, môže

výnimočne núdzový stav vyhlásiť aj predseda vlády. Jeho rozhodnutie o vyhlásení núdzového stavu musí ale vláda do 24 hodín od vyhlásenia núdzového stavu schváliť alebo zrušiť. Právomoc vlády vyhlásiť núdzový stav je limitovaná lehotou najviac 30 dní.

Ústavný zákon počíta s výrazným zapojením Poslaneckej snemovne do vyhlasovania a zrušovania núdzového stavu. Vláda je po vyhlásení núdzového stavu povinný bezodkladne informovať Poslaneckú snemovňu. S informačnou povinnosťou vlády je ale spojené významné oprávnenie Poslaneckej snemovne, a to vyhlásenie núdzového stavu zrušiť. Poslanecká snemovňa má rovnako právomoc dať súhlas na to, že sa vládou vyhlásený núdzový stav predlžuje.

Z hľadiska obsahových náležitostí rozhodnutia vlády o vyhlásení núdzového stavu sa vyžaduje uvedenie dôvodu vyhlásenia núdzového stavu, doby jeho vyhlásenia a pre akú časť územia sa vyhlasuje. Ústavný zákon výslovne vyžaduje, že súčasne s vyhlásením núdzového stavu musí vláda vymedziť, ktoré práva sa obmedzujú a ktoré povinnosti a v akom rozsahu sa ukladajú.

Praktické skúsenosti, vyhlasovanie a obsah núdzového stavu v Slovenskej republike v roku 2020

V roku 2020 vláda prvýkrát pristúpila k vyhláseniu núdzového stavu dňa 15. marca 2020, a to uznesením č. 114. Núdzový stav bol vyhlásený na základe ústnej informácie ministra zdravotníctva (funkciu ktorého vtedy vykonával predseda vlády).

Vláda uznesením č. 114/2020 vyhlásila dňom 16. marca 2020 núdzový stav podľa čl. 5 ústavného zákona na uloženie pracovnej povinnosti na zabezpečenie výkonu zdravotnej starostlivosti a zakázanie uplatňovania práva na štrajk niektorým pracovníkom. Pre toto vyhlásenie núdzového stavu bolo charakteristické, že

1. Neobsahovalo žiaden údaj o dĺžke jeho trvania. Neuvedenie dĺžky trvania vyhláseného núdzového stavu znamená, že vláda ho vyhlásila v časovom rozsahu aký jej umožňuje ústavný zákon.
2. Núdzový stav síce nebol limitovaný dobou trvania, ale vláda obmedzila dvojnásobne, a to v prvom tade tým, že ho vyhlásila podľa sektorového pravidla, a to len na sektor zdravotnej starostlivosti. Vyhlásený núdzový stav sa týkal poskytovateľov ústavnej zdravotnej

starostlivosti uvedených v prílohe uznesenia č. 114/2020. Vláda uložila od 16. marca 2020 pracovnú povinnosť na zabezpečenie výkonu zdravotnej starostlivosti zamestnancom poskytovateľov ústavnej zdravotnej starostlivosti nachádzajúcich sa na území okresov v územných obvodoch, v ktorých bol vyhlásený núdzový stav.

3. Núdzový stav bol vyhlásený pre postihnuté územie, ktoré sa vzťahovalo na vymedzené časti územia Slovenskej republiky, a to podľa okresov (odo dňa 16. marca 2020 bol vyhlásený núdzový stav pre 12 okresov).

4. Z hľadiska zasiahnutých základných práv a slobôd, vláda vyhlásením núdzového stavu od 16. marca 2020 zakázala uplatňovanie práva na štrajk osobám, ktorým bola uložená pracovná povinnosť.

Už o niekoľko dní vláda vyhlásený núdzový stav rozšírila. Uznesením č. 115 zo dňa 18. marca 2020 rozšírila vyhlásený núdzový stav z územného hľadiska. Dovtedajšie vymedzenie územného rozsahu vyhláseného núdzového stavu z 12 okresov sa s účinnosťou od 19. marca 2020 rozšírilo na celé územie Slovenskej republiky. Návrh na rozšírenie núdzového stavu predložil minister zdravotníctva SR. Pre toto rozšírenie núdzového stavu bolo charakteristické, že

1. Vláda neustanovila trvanie rozšíreného núdzového stavu, teda pokračovalo plynutie lehoty danej ústavným zákonom. Uznesenie vlády č. 115 ale obsahovalo všeobecnú úlohu uloženú všetkým členom vlády, aby prijímali bližšie nešpecifikované opatrenia, ktoré by umožnili odvolať núdzový stav v čo možno najkratšom čase.

2. Vláda uložila pracovnú povinnosť zamestnancom subjektov uvedených v prílohe uznesenia. Stále bol zachovaný sektorový charakter núdzového stavu len na oblasť zdravotníctva, ale okruh dotknutých subjektov sa už nevzťahoval len na vybraných poskytovateľov zdravotnej starostlivosti, ale na široký okruh subjektov z oblasti zdravotníctva, a to tak všetkých poskytovateľov ústavnej zdravotnej starostlivosti, ale aj orgány štátnej správy na úseku verejného zdravotníctva a iné subjekty v zdravotníctve.

3. Núdzový stav sa vzťahoval od 19. marca 2020 na celé územie Slovenskej republiky.

4. Z hľadiska zasiahnutých základných práv a slobôd, vláda rozšírením núdzového stavu od 19. marca 2020 zakázala uplatňovanie práva na štrajk osobám, ktorým bola uložená pracovná povinnosť.

K ďalšiemu rozšíreniu núdzového stavu došlo 27. marca 2020, a to uznesením vlády č. 169. Toto rozšírenie núdzového stavu malo sektorový charakter a týkalo sa oblasti sociálnych

služieb. Účinky tohto rozšírenia núdzového stavu nastali od 28. marca 2020. Návrh na rozšírenie núdzového stavu predložil minister práce, sociálnych vecí a rodiny SR. Pre toto druhé rozšírenie núdzového stavu bolo charakteristické, že

1. Vláda neustanovila trvanie rozšíreného núdzového stavu, teda pokračovalo plynutie lehoty danej ústavným zákonom od 16. marca 2020. Uznesenie vlády č. 169 rovnako obsahovalo všeobecnú úlohu uloženú všetkým členom vlády, aby prijímali bližšie nešpecifikované opatrenia, ktoré by umožnili odvolať núdzový stav v čo možno najkratšom čase.

2. Vláda uložila pracovnú povinnosť 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 a v zariadeniach sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately, ktorými sú centrá pre deti a rodiny.

3. Z územného hľadiska sa vzťahovalo na celé územie Slovenskej republiky.

4. Z hľadiska zasiahnutých základných práv a slobôd, vláda rozšírením núdzového stavu od 28. marca 2020 zakázala uplatňovanie práva na štrajk osobám, ktorým bola uložená pracovná povinnosť.

K radikálnemu rozšíreniu núdzového stavu, ktoré už nemalo sektorový charakter došlo uznesením vlády č. 207 zo dňa 6. apríla 2020. Vláda prijala uznesenie o rozšírení núdzového stavu na návrh predsedu vlády a ministra vnútra. Účinky tohto rozšírenia núdzového stavu nastali od 8. apríla 2020 a priniesli dovtedy v histórii samostatnej Slovenskej republiky najintenzívnejší zásah do základných práv a slobôd. Pre toto tretie rozšírenie núdzového stavu bolo charakteristické, že

1. Vláda neustanovila trvanie rozšíreného núdzového stavu, teda pokračovalo plynutie lehoty danej ústavným zákonom od 16. marca 2020. Uznesenie vlády obsahovalo trvanie obmedzenia niektorých základných práv a slobôd, ale nie časové obmedzenie trvania núdzového stavu ako takého.

2. Tretie rozšírenie núdzového stavu sa netýkalo žiadneho konkrétneho sektoru.

3. Z územného hľadiska sa vzťahovalo na celé územie Slovenskej republiky.

4. Z hľadiska zasiahnutých základných práv a slobôd išlo o bezprecedentný krok, ktorý nemal od 17. novembra 1989 na území Slovenska obdobu. Vláda obmedzila slobodu pohybu a pobytu zákazom vychádzania od 8. apríla 2020 0.00 hod do 13. apríla 2020 23.59. Toto obmedzenie sa nevzťahovalo na niektoré prípady, ktoré boli v uznesení vlády výslovne uvedené. Ďalej vláda

zakázala (bez bližšieho časového vymedzenia, teda počas trvania núdzového stavu) uplatňovanie práva pokojne sa zhromažďovať s výnimkou osôb žijúcich v spoločnej domácnosti. Kým dovtedajšie zásahy do základných práv a slobôd sa týkali relatívne obmedzenej skupiny, resp. skupín osôb pracujúcich v oblasti zdravotníctva a poskytovania sociálnych služieb, od 8. apríla 2020 došlo k zásahu do základných práv a slobôd všetkých. Mnohí by si ani nevedeli predstaviť, že by mohla nastať situácia, kedy bude obmedzená sloboda pohybu a pobytu a že bude zakázané uplatňovanie práva pokojne sa zhromažďovať. Stalo sa. Súčasne zastal zachovaný zákaz uplatňovanie práva na štrajk osobám, ktorým bola uložená pracovná povinnosť.

Núdzový stav trval v Slovenskej republike do 13. júna 2020. Vláda uznesením č. 147 zo dňa 10. júna 2020 schválila ukončenie núdzového stavu uplynutím 13. júna 2020. Vláda zrušila

- a) uloženú pracovnú povinnosť,
- b) zákaz uplatňovania práva na štrajk,
- c) zákaz uplatňovania práva pokojne sa zhromažďovať.

Po krátkej prestávke došlo koncom septembra 2020 opäť k vyhláseniu núdzového stavu. Vláda uznesením č. 587 zo dňa 30. septembra 2020 vyhlásila odo dňa 1. októbra 2020 núdzový stav. Tento bol vyhlásený na návrh predsedu vlády. Pre vyhlásenie núdzového stavu bolo charakteristické, že

1. Vláda vyhlásila núdzový stav s presným časovým určením, resp. obmedzením, a to na 45 dní od vyhlásenia. Vláda teda vyhlásila núdzový stav v rozsahu polovice dĺžky trvania, ktorý jej umožňuje ústavný zákon.
2. Vláda upustila od vyhlasovania núdzového stavu podľa sektorov, resp. konkrétnych oblastí spoločenského života.
3. Vláda vyhlásila núdzový stav pre celé územie Slovenskej republiky.
4. V súvislosti s vyhlásením núdzového stavu uznesením č. 587 nedošlo k zásahu do žiadneho základného práva alebo slobody.

Táto idylka netrvala dlho. Vláda uznesením č. 645 zo dňa 12. októbra 2020 na návrh predsedu vlády rozhodla o zákaze uplatňovať právo pokojne sa zhromažďovať v počte osôb nad šesť, okrem osôb žijúcich v jednej domácnosti. Tento zákaz začal platiť od 13. októbra 2020. Vláda v súvislosti s uloženým zákazom opäť uložila všetkým členom vlády všeobecnú

a neurčitú úlohu priebežne prijímať opatrenia, ktoré umožnia odvolať uložený zákaz v čo najkratšom čase.

K ďalšiemu obmedzeniu základných práv a slobôd došlo uznesením vlády č. 678 zo dňa 22. októbra 2020. Vláda ním na návrh predsedu vlády

a) obmedzila v územných obvodoch okresov Námestovo, Tvrdošín, Dolný Kubín a Bardejov slobodu pohybu a pobytu zákazom vychádzania od 24. októbra 2020 do 1. novembra 2020 v čase od 05,00 hod. do 01,00 hod. Vláda súčasne stanovila výnimky z tohto zákazu,

b) obmedzila na celom území Slovenskej republiky okrem okresom v písmene a) slobodu pohybu a pobytu zákazom vychádzania od 24. októbra 2020 do 1. novembra 2020 v čase od 05,00 hod. do 01,00 hod. Vláda súčasne stanovila širšie výnimky z tohto zákazu ako v prípade okresov v písmene a).

Vláda v súvislosti s uloženým zákazom opäť uložila všetkým členom vlády všeobecnú a neurčitú úlohu priebežne prijímať opatrenia, ktoré umožnia odvolať uložený zákaz v čo najkratšom čase.

K pokračovaniu obmedzenia základných práv a slobôd došlo uznesením vlády č. 693 zo dňa 28. októbra 2020. Vláda ním na návrh predsedu vlády obmedzila slobodu pohybu a pobytu zákazom vychádzania od 2. novembra 2020 do 8. novembra 2020 v čase od 05,00 hod. do 01,00 hod. Vláda súčasne stanovila výnimky z tohto zákazu.

Vláda v súvislosti s uloženým zákazom opäť uložila všetkým členom vlády všeobecnú a neurčitú úlohu priebežne prijímať opatrenia, ktoré umožnia odvolať uložený zákaz v čo najkratšom čase.

K obmedzeniu základných práv a slobôd došlo uznesením vlády č. 704 zo dňa 4. novembra 2020. Vláda na návrh predsedu vlády obmedzila slobodu pohybu a pobytu zákazom vychádzania od 9. novembra 2020 do 14. novembra 2020 v čase od 05.00 hod. do 01.00 hod. v územných obvodoch okresov Senica, Skalica, Dolný Kubín, Martin, Námestovo, Turčianske Teplice, Humenné, Medzilaborce, Michalovce, Snina, Sobrance, Vranov nad Topľou, Bardejov, Kežmarok, Levoča, Poprad, Prešov, Sabinov, Stará Ľubovňa, Stropkov, Svidník, Gelnica, Spišská Nová Ves, Liptovský Mikuláš, Ružomberok, Tvrdošín, Dunajská Streda, Partizánske, Prievidza, Topoľčany, Bánovce nad Bebravou, Ilava, Myjava, Nové Mesto nad Váhom, Považská Bystrica, Púchov, Trenčín, Banská Bystrica, Brezno, Detva, Zvolen, Bytča, Čadca, Kysucké Nové Mesto, Žilina. Vláda súčasne stanovila výnimky z tohto zákazu.

Vláda v súvislosti s uloženým zákazom opäť uložila všetkým členom vlády všeobecnú a neurčitú úlohu priebežne prijímať opatrenia, ktoré umožnia odvolať uložený zákaz v čo najkratšom čase.

Uznesením vlády č. 718 zo dňa 11. novembra 2020 vláda na základe ústneho návrhu predsedu vlády¹⁰ rozhodla o predĺžení núdzového stavu vyhláseného uznesením vlády č. 587, a to o ďalších 45 dní na celkovú dĺžku 90 dní. Vláda súčasne rozhodla o tom, že s účinnosťou od 15. novembra 2020 zakazuje uplatňovanie práva pokojne sa zhromažďovať v počte nad šesť osôb, okrem osôb žijúcich v jednej domácnosti.

Nakoniec tradičná floskula - vláda uložila všetkým členom vlády všeobecnú a neurčitú úlohu prijímať opatrenia, ktoré umožnia odvolať núdzový stav v čo najkratšom čase a tiež prijímať opatrenia, ktoré umožnia odvolať zákaz uplatňovať právo pokojne sa zhromažďovať v čo najkratšom čase.

Ústavné východiská núdzového stavu v Slovenskej republike

Polylegálna ústava predpokladá na základe dvoch blanketových noriem vydanie ústavného zákona, ktorý ustanoví podmienky a rozsah obmedzenia základných práv a slobôd a rozsah povinností v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu (čl. 51 ods. 2) a ústavného zákona, ktorý ustanoví podmienky vypovedania vojny, vyhlásenia vojnového stavu, vyhlásenia výnimočného stavu, vyhlásenia núdzového stavu a spôsob výkonu verejnej moci v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu (čl. 102 ods. 3).

Ústavnú blanketu v čl. 102 ods. 3 je potrebné chápať v spojení s ústavnou blanketou v čl. 51 ods. 2. Vzhľadom na výnimočnosť situácií, ako sú vojna, vojnový stav, výnimočný stav alebo núdzový stav by podrobná úprava ich vyhlasovania, spôsobu výkonu verejnej moci počas nich a rozsah obmedzenia základných práv a slobôd a rozsah povinností počas nich priamo v ústave nebola vhodná, ale na druhej strane ústava plne rešpektuje požiadavku legality výkonu verejnej moci počas týchto situácií. Blanketové ustanovenie v čl. 102 ods. 3 a v čl. 51 ods. 2 ústavy preto predpokladá prijatie osobitného ústavného zákona, aby príslušné orgány nezneužili

¹⁰ V čase, keď podľa webového sídla vlády SR už bolo rokovanie vlády SR ukončené toto uznesenie nebolo zverejnené a k jeho zverejneniu došlo až po ukončení rokovania vlády SR. Dá sa preto predpokladať, že konkrétne písomné znenie uznesenia vlády SR bolo vyhotovené až po skončení rokovania vlády SR úradníkmi vlády a nebolo v presnom znení predmetom schvaľovania vlády SR. Vo vzťahu k tak závažnej veci to pokladáme za neadekvátne.

svoje mimoriadne právomoci v takýchto situáciách. Vzhľadom na závažnosť zásahov do ústavného režimu fungujúceho v obvyklých podmienkach je nevyhnutné, aby takáto úprava bola vykonaná na úrovni ústavného zákona.¹¹

Národná rada ustanovila podmienky a rozsah obmedzenia základných práv a slobôd a rozsah povinností v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu a podmienky vypovedania vojny, vyhlásenia vojnového stavu, vyhlásenia výnimočného stavu, vyhlásenia núdzového stavu a spôsob výkonu verejnej moci v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu ústavným zákonom, ktorý nadobudol účinnosť dňa 1. mája 2002.

Ústavná úprava núdzového stavu vytvára predpoklad pre jasný a predvídateľný postup štátu pri obmedzení základných práv a slobôd a rozsahu povinností v núdzovom stave a pri podmienkach vyhlásenia núdzového stavu.

Ústavný zákon má vo vzťahu k núdzovému stavu upravovať –

- a) podmienky a rozsah obmedzenia základných práv a slobôd,
- b) rozsah povinností a
- c) podmienky vyhlásenia núdzového stavu.

Ústavné blanketové normy v čl. 51 ods. 2 a v čl. 102 ods. 3 nesplnomocňujú národnú radu na ustanovenie iných prvkov, resp. komponentov núdzového stavu.

Ústavné parametre núdzového stavu v Slovenskej republike

Z časového hľadiska možno konštatovať, že ústavný zákon, vrátane úpravy núdzového stavu, bol prijatý pred vypuknutím pandémie Covid 19 a v roku 2020 nebol v súvislosti s touto pandemiou novelizovaný. Slovenská republika postupuje podľa 18 rokov starého ústavného zákona s minimálnou praktickou skúsenosťou pred rokom 2020.

Z obsahového hľadiska možno konštatovať, že ústavný zákon upravuje núdzový stav v čl. 5 a v čl. 11.

V čl. 5 ústavný zákon ustanovuje –

- možnosť vyhlásenia núdzového stavu vládou,
- podmienky vyhlásenia núdzového stavu,
- územie vyhlásenia núdzového stavu,

¹¹ BALOG, B.: Materiálne jadro ústavy. Bratislava: Eurokódex, 2014, s. 158-159.

- najdlhšie trvanie núdzového stavu,
- podmienky a rozsah obmedzenia základných práv a slobôd a ukladania povinností,
- niektoré právomoci prezidenta.

V čl. 11 ods. 1 ústavný zákon ustanovuje, že vyhlásenie núdzového stavu a o jeho skončení a o obmedzení základných práv a slobôd a uložení povinností sa bezodkladne vyhlasujú v tlači a vo vysielaní rozhlasu a televízie a ich vydanie sa oznamuje v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.

Núdzový stav v Slovenskej republike vyhlasuje vláda. Ide o jej výlučnú pôsobnosť, na výkon ktorej nepotrebuje predchádzajúci návrh žiadneho iného orgánu a ani následné schválenie žiadneho iného orgánu.

Vyhlásenie núdzového stavu je možné, iba ak „došlo alebo bezprostredne hrozí, že dôjde k ohrozeniu života a zdravia osôb, a to aj v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie, životného prostredia alebo k ohrozeniu značných majetkových hodnôt v dôsledku živelných pohromy, katastrofy, priemyselnej, dopravnej alebo inej prevádzkovej havárie“.¹²

Ústavný zákon vyjadruje princíp proporcionality vo vzťahu k vyhláseniu núdzového stavu v tom, že umožňuje jeho vyhlásenie iba v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas. Napokon, ústavný zákon stanovuje, že aj po naplnení všetkých podmienok na vyhlásenie núdzového stavu, tento je možné vyhlásiť najdlhšie na 90 dní.

Rok 2020 a praktické skúsenosti s vyhlasovaním a uplatňovaním núdzového stavu ukázali, že úprava v čl. 5 ústavného zákona je stručná a výrazne nejasná. Na základe vyššie uvedenej komparácie a na základe praktických skúseností podopretých aj rozhodnutím Ústavného súdu SR je možné identifikovať nasledovné problémové okruhy ústavnej úpravy núdzového stavu -

1. Neexistuje žiadne písané pravidlo, kto môže predložiť návrh na vyhlásenie núdzového stavu. Neexistuje ani žiadne písané pravidlo o tom, ako má takýto návrh obsahovo vyzeráť, akú by mal mať formu a kým by mal byť pred predložením na rokovanie vlády posúdený. Doterajšia prax je skôr náhodná v otázke predkladateľa a obsahu návrhu.
2. Oveľa vážnejšou otázkou je, či by mal návrh na vyhlásenie núdzového stavu, nech ho už predkladá ktokoľvek, obsahovať jasné, presvedčivé a podložené odôvodnenie. Ak ústavný zákon v súlade s ústavnou blanketou obsahuje podmienky vyhlásenia núdzového stavu, ich naplnenie by malo byť v návrhu jasne odôvodnené. Rovnako to platí aj vo vzťahu k požiadavke

¹² Čl. 5 ods. 1 ústavného zákona.

na odôvodnenie vyhlásenia núdzového stavu v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas. Splnenie týchto podmienok sa prezumuje tým, že vláda takýto návrh schváli.

Ústavný súd v tejto súvislosti konštatoval, že „Z pohľadu procedurálneho ústavný súd na jednej strane uvádza, že z ústavného zákona o bezpečnosti štátu nevyplýva explicitný príkaz, aby bol v uznesení výslovne ustanovený dôvod vyhlásenia núdzového stavu. Na druhej strane však ústavný súd konštatuje, že pri takomto akte vlády je v záujme právnej istoty žiaduce, aby z textu uznesenia vlády vyplýval aspoň stručný dôvod vyhlásenia núdzového stavu. Dôvod a účel núdzového stavu má byť prirodzene zistiteľný aj zo skutkového, spoločenského a právneho kontextu veci tak, aby bola vylúčená svojvôľa a aby bol dôvod objektívne poznateľný.“¹³

S naplnením a odôvodnením podmienok vyhlásenia núdzového stavu je spojená aj ich vonkajšia kontrola, ktorú na návrh vykonáva Ústavný súd SR. Ten podľa čl. 129 ods. 6 ústavy rozhoduje o tom, či rozhodnutie o vyhlásení núdzového stavu a na toto rozhodnutie nadväzujúce ďalšie rozhodnutia boli vydané v súlade s ústavou alebo s ústavným zákonom. V tejto súvislosti ale dávame do pozornosti § 193 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý ustanovuje lehotu piatich dní na podanie návrhu na začatie konania o súlade rozhodnutie o vyhlásení núdzového stavu s ústavou alebo s ústavným zákonom. Samotná ústava v čl. 129 ods. 6 takúto lehotu nestanovuje. Ak podľa čl. 5 ods. 2 ústavného zákona môže núdzový stav trvať až 90 dní (tomu sa ešte budeme venovať nižšie), znamená to, že aj podmienky pre jeho vyhlásenie musia trvať každý jeden deň jeho trvania, najdlhšie 90 dní. Preskúmanie toho, či sú tieto podmienky splnené je ale možné iba vo vzťahu k prvým piatim dňom od vyhlásenia núdzového stavu. Inak povedané, od šiesteho dňa od vyhlásenia núdzového stavu neexistuje externá kontrola súladu rozhodnutia o vyhlásení núdzového stavu s ústavou alebo s ústavným zákonom, a to preto, lebo takúto kontrolu vylúčil zákonodarca stanovením lehoty, ktorá nemá oporu v ústave. Tým došlo k odňatiu možnosti Ústavného súdu SR skúmať na základe návrhu súlad vyhláseného núdzového stavu s ústavou alebo s ústavným zákonom počas celej dĺžky jeho trvania.

Na základe skúseností s vyhlasovaním a trvaním núdzového stavu v roku 2020 sa domnievame, že možno vysloviť oprávnenú pochybnosť o tom, či je § 139 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v súlade s čl. 129 ods. 6 ústavy.

¹³ Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 22/2020.

K subjektu a naplneniu dôvodov na vyhlásenie núdzového stavu Ústavný súd tiež vyslovil, že „*Núdzový stav tak môže byť vyhlásený len na základe zákonom ustanovených dôvodov a posúdenie, či tieto dôvody nastali a či vyžadujú vyhlásenie núdzového stavu, vyžaduje tiež expertné, koncepčné a v konečnom dôsledku politické uváženie. Ústavný súd preto deklaruje, že vláda (ako vrcholný exekutívny orgán s rozsiahlymi, vecne súvisiacimi kompetenciami) je v lepšej pozícii posúdiť takéto okolnosti a za toto posúdenie a dôsledky svojho (pozitívneho, ale aj negatívneho) rozhodnutia o tom, či vyhlási núdzový stav, je demokraticky zodpovedná.*“.¹⁴

Zvláštna úvaha Ústavného súdu SR o akejsi demokratickej zodpovednosti vlády nás privádza k ďalšej vážnej otázke.

3. Z vyhlasovania a udržiavania núdzového stavu sú vylúčené ústavné orgány s priamou demokratickou legitimitou. Z vyššie uvedenej komparácie je potrebné vážne uvažovať o zapojení parlamentu do vyhlasovania alebo aspoň udržiavania núdzového stavu.

Naplnenie, odôvodnenie a preskúmavanie podmienok vyhlásenia a udržiavania núdzového stavu je totiž len východiskom do možného zásahu do základných práv a slobôd v rozsahu čl. 5 ods. 3 ústavného zákona. Aj keď toto ustanovenie o orgáne rozhodujúcim o obmedzení základných práv a slobôd a o uložení povinností výslovne nehovorí, systematickým výkladom čl. 5 ústavného zákona možno vyvodit', že je to vláda.

Legitimita vlády je dvojaká, odvodzuje sa buď od dôvery vyslovenej Národnou radou SR alebo od rozhodnutia prezidenta v situácii podľa čl. 115 ods. 3 ústavy. Priamu demokratickú legitimitu vláda nemá v žiadnej situácii a pre výkon svojich ústavných kompetencií v rozsahu čl. 119 ústavy ju ani nepotrebuje.

V ústavnom systéme Slovenskej republiky nie je členstvo vo vláde viazané na poslanceký mandát. Členom vlády môže byť aj osoba, ktorá sa nezúčastňuje na politickej súťaži v záujme získania alebo obnovenia poslancekého mandátu. U tých členov vlády, ktorí sa zúčastňujú politickej súťaže v záujme získania alebo obnovenia poslancekého mandátu možno hovoriť o určitej obmedzenej demokratickej zodpovednosti, ktorú by voči nim bolo možné v najbližších voľbách vyvodit'. U „nepolitických“ členov vlády¹⁵ možno ale hovoriť iba o ústavnej zodpovednosti voči Národnej rade SR bez dosahu k občanom.

¹⁴ Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 22/2020.

¹⁵ Ad absurdum pri nepolitickej tzv. úradníckej vláde vo vzťahu k celej vláde.

Na základe skúseností s núdzovým stavom z roku 2020, ale najmä vzhľadom na jeho možné dopady na základné práva a slobody v rozsahu podľa čl. 5 ods. 3 ústavného zákona by sme pokladali za vhodné, aby do procesu vyhlasovania, resp. udržiavania (predlžovania) núdzového stavu bola zapojená Národná rada SR ako orgán s priamou demokratickou legitimitou a tým aj skutočnou demokratickou zodpovednosťou. Ako možné riešenie sa javí model vyhlasovania a predlžovania núdzového stavu v Českej republike. Vyhlásenie núdzového stavu by bolo záležitosťou vlády, ktorá ako vrcholný orgán výkonnej moci má priame a prvotné poznatky o situácii, ktorá vyhlásenie núdzového stavu opodstatňuje. Vyhlasovanie núdzového stavu parlamentom by iste nebolo vhodné a mohlo by to zmysel tohto inštitútu od počiatku zmariť.

Núdzový stav vyhlásený vládou by bol časovo limitovaný a jeho predĺženie by bolo možné iba na základe schválenia Národnou radou SR. Rovnako by bolo potrebné rozšíriť prieskum vyhláseného núdzového stavu Ústavným súdom SR na celý čas jeho trvania.

4. Skúsenosť z roku 2020 ukázala, že formulácia v čl. 5 ods. 2 ústavného zákona o dĺžke trvania núdzového stavu najdlhšie na 90 dní nie je jednoznačná a umožňuje nielen rôzny výklad, ale naň nadväzujúce rôzne použitie. Vzhľadom na možné dopady núdzového stavu na základné práva a slobody je nejednoznačnosť ústavného textu nebezpečná.

Čl. 5 ods. 2 ústavného zákona v časti slov o najdlhšom vyhlásení núdzového stavu na 90 dní ponúka dve hraničné interpretácie – tou prvou je, že núdzový stav z jedného dôvodu môže byť vyhlásený iba na jednu celkovú dĺžku 90 dní. Tieto nemusia ísť po sebe a ich plynutie môže byť prerušované ukončovaním a opätovným vyhlasovaním núdzového stavu, ale jeho celková dĺžka v jednej veci nemôže prekročiť spolu 90 dní. Takýto výklad by limitoval vládu vo využívaní núdzového stavu a tým by chránil riadne fungovanie Slovenskej republiky, ale súčasne by tiež vecne limitoval prekonanie, resp. odstránenie dôvodu vyhlásenia núdzového stavu na 90 dní, čo by sa objektívne nemuselo dosiahnuť. Takýto výklad a takéto použitie ústavného zákona by preto síce prinášalo výhodu v striktnom používaní inštitútu núdzového stavu, ale na druhej strane by mohlo spôsobiť jeho faktickú neúčinnosť.

Na druhej strane, druhým hraničným výkladom je podľa nás ten, že najdlhšie trvanie 90 dní sa vzťahuje na jedno vyhlásenie núdzového stavu, pričom vláda disponuje oprávnením formálne núdzový stav vyhlasovať opakovane, a to aj bezprostredne (od nasledujúceho dňa) po uplynutí najdlhšej lehoty vyhláseného núdzového stavu. Takýto výklad odmietame. Nech je zmyslom lehoty v čl. 5 ods. 2 čokoľvek, iste je možné jej zmysel vidieť (aj) v tom, že

ústavodarca chcel trvanie núdzového stavu časovo limitovať. Jeho opakované vyhlásenie na 90 dní by materiálne poprelo zmysel tejto lehoty.

Súčasne nastala absurdná situácia, že vláda a zákonodarca spoločným úsilím zmarili snahu ústavodarcu o nastavenie limitov núdzového stavu. Ústavodarca v ústavnom zákone stanovil najdlhšie trvanie núdzového stavu na 90 dní a v ústave stanovil právomoc Ústavného súdu SR rozhodovať o tom, či rozhodnutie o vyhlásení núdzového stavu a na toto rozhodnutie nadväzujúce ďalšie rozhodnutia boli vydané v súlade s ústavou alebo s ústavným zákonom. Zákonodarca ale toto právo Ústavného súdu SR obmedzil na prvých päť dní núdzového stavu a zvyšným 85 dní jeho trvania z prieskumnej právomoci Ústavného súdu SR vylúčil. Ak by vláda po uplynutí 90 dní opäť rozhodla o vyhlásení núdzového stavu na ďalších 90 dní, situácia by sa zopakovala. V situácii dvoch po sebe nasledujúcich vyhlásení núdzového stavu v dĺžke 2x90 dní by tento stav trval skoro pol roka, pričom jeho preskúmanie by bolo možné iba 2x5 dní počas týchto 180 dní.

Riešenie, ktoré by umožnilo vyhlásiť a udržiavať núdzový stav po čas potrebný na dosiahnutie jeho účelu, vrátane zásahu do základných práv a slobôd, a malo by nevyhnutnú demokratickú legitimitu, by bolo zakomponovanie Národnej rady SR do núdzového stavu na návrh vlády. V záujme naplnenia účelu núdzového stavu by ho vyhlasovala vláda. Ideálne na základe písomného a odôvodneného návrhu predloženého predsedom vlády. Táto by mohla vyhlásiť núdzový stav na dobu najdlhšie 30 – 45 dní v jednom kalendárnom roku. Predĺženie núdzového stavu by bolo vo výlučnej právomoci Národnej rady SR na návrh vlády, ktorá by predĺženie núdzového stavu musela odvodniť. Predĺženie núdzového stavu by bolo na ďalších 30, najviac 45 dní. Súčasne by došlo k zmene zákona č. zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý by umožnila preskúmanie núdzového stavu v každom jeho okamžiku. Dalo by sa dokonca uvažovať nad tým, že ďalšie predĺženie núdzového stavu by podliehalo obligatórnemu prieskumu Ústavným súdom SR.

Záver

Relatívne zabudnutá ústavná úprava núdzového stavu pripravená a prijatá bez predchádzajúcej praktickej skúsenosti bola v roku 2020 opakovane aktivovaná a použitá. Ukázalo sa, že ústavná úprava núdzového stavu je v mnohých smeroch nejednoznačná, čo vo

vzťahu k tak závažnému inštitútu ako núdzový stav je, v demokratickom a právnom štáte predstavuje problém.

Núdzový stav má v právnom poriadku rozsiahle účinky. Na základe ústavného zákona umožňuje vláde, aby priamo jej rozhodnutím obmedzila vymenované základné práva alebo uložila povinnosti. Viacero zákonov obsahuje ustanovenia, ktoré sa aplikujú len na základe vyhláseného núdzového stavu, napríklad zákon o verejnom obstarávaní alebo zákon o elektronických komunikáciách. Osobitne možno spomenúť také zákony, ktoré v rámci núdzového stavu umožňujú vydávať vládne nariadenia súvisiace s núdzovým stavom a na základe ktorých môžu byť ukladané povinnosti.

V predložennom príspevku sme poukázali na nami identifikované problémové oblasti spojené s núdzovým stavom, poukázali sme tiež na jeho úpravu v niektorých štátoch Európy. Predpokladáme, že ústavná úprava núdzového stavu prejde zmenami, ktoré zabezpečia, že ústavná úprava jeho vyhlasovania, trvania a účinkov bude jednoznačná a posilní právny a demokratický štát.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

BALOG, B.: Materiálne jadro ústavy. Bratislava: Eurokódex, 2014. 212 s. ISBN 978-80-8155-032-4.

Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 22/2020.