

INTERNÁ A EXTERNÁ SÚDNA KONTROLA OBMEDZENÍ ĽUDSKÝCH PRÁV POČAS NÚDZOVÉHO STAVU

INTERNAL AND EXTERNAL JUDICIAL REVIEW OF THE LIMITATIONS OF HUMAN RIGHTS DURING AN EMERGENCY STATE

Marica Pirošíková¹

<https://doi.org/10.24040/pros.07.05.2021.svp.246-258>

Abstrakt

Príspevok autorky sa zaoberá obmedzeniami ľudských práv počas núdzového stavu a ich právnym základom v Slovenskej republike. Všetky núdzové opatrenia a obmedzenia ľudských práv podliehajú trom všeobecným podmienkam, a to nevyhnutnosti, proporcionality a dočasnosti. Príspevok sa zaoberá aj stanoviskami Benátskej komisie týkajúcimi sa núdzových opatrení. Podľa Benátskej komisie musia mať vnútroštátne súdy úplnú jurisdikciu na preskúmanie obmedzujúcich opatrení z hľadiska ich zákonnosti a oprávnenosti a ich súladu s príslušnými ustanoveniami Dohovoru. Autorka následne uvádza príklady interného súdneho prieskumu z rôznych krajín a porovnáva ich so situáciou v Slovenskej republike. V závere upozorňuje na sťažnosti notifikované Európskym súdom pre ľudské práva Slovenskej republike majúce pôvod v opatreniach Úradu verejného zdravotníctva SR.

Kľúčové slová

núdzový stav, ľudské práva, právny štát, Benátska komisia, Európsky súd pre ľudské práva, zákonnosť, nevyhnutnosť, proporcionality, dočasnosť, Úrad verejného zdravotníctva SR, súdna kontrola

Abstract

The author's paper deals with the limitations of human rights during an emergency state and their legal basis in the Slovak Republic. All emergency measures and limitations of human rights are subject to three general conditions of necessity, proportionality and temporality. The paper also deals with the opinions of the Venice Commission on emergency measures. According to the Venice Commission, national courts must have full jurisdiction to review measures of restriction in the light of their legality and legitimacy and their compliance with the relevant provisions of the Convention. Then the author gives examples of internal court proceedings review in different countries and compares them with the situation in the Slovak Republic. In conclusion, she draws attention to the complaints notified by the European Court of Justice for Human Rights to the Slovak Republic originating in the measures of the Public Health Authority of the Slovak Republic.

¹ JUDr. Marica Pirošíková pôsobí na ako doktorandka na Katedre občianskeho a pracovného práva Univerzity Mateja Bela. Zároveň je advokátka. Od ukončenia Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave v roku 2000 pôsobila v Kancelárii zástupcu Slovenskej republiky pred Európskym súdom pre ľudské práva, v rokoch 2002 až 2007 ako spoluzástupkyňa a od roku 2007 do roku 2020 ako zástupkyňa Slovenskej republiky v konaní pred Európskym súdom pre ľudské práva.

Key words

state of emergency, human rights, Rule of law, Venice Commission, European Court of Human Rights, legality, necessity, proportionality, temporariness, Public Health Authority of the Slovak Republic, judicial review

Úvod

Každá krajina má svoju vlastnú definíciu okolností, ktoré môžu viesť k vyhláseniu stavu núdze, ako aj postupov, ktoré treba pritom dodržiavať. Výnimky zo základných ľudských práv sú osobitne zásadným problémom, pretože skúsenosti ukazujú, že k najväznejším porušeniam ľudských práv dochádza zvyčajne počas núdzového stavu. Európska komisia pre demokraciu prostredníctvom práva (ďalej len „Benátska komisia“) preto zdôrazňuje, že stav núdze možno predĺžiť iba na základe „*procesu nepretržitých úvah [...], ktorý si vyžaduje neustále preskúvanie potreby núdzových opatrení*“. Stav núdze musí byť výnimočný a dočasný. Nesmie trvať dlhšie ako trvanie núdze a nesmie sa stať trvalým. V priebehu stavu núdze môže dôjsť len k takým obmedzeniam ľudských práv, ktoré sú v demokratickej spoločnosti nevyhnutne potrebné, t. j. zodpovedajú naliehavej spoločenskej potrebe, pri ktorej verejný záujem prevažuje nad záujmom jednotlivca. V opačnom prípade zásah štátu do základných ľudských práv a slobôd nemožno považovať za primeraný.² Významnou zárukou proti rizikám zneužitia právomoci výkonnej moci je súdne preskúvanie núdzových opatrení. Benátska komisia štátom pripomenula, že právo na spravodlivý proces a na účinné opravné prostriedky zakotvené v článku 6 a 13 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“) sa naďalej uplatňujú počas núdzového stavu. To znamená, že jednotlivci, ktorých sa týkajú núdzové opatrenia, musia byť schopní napadnúť tieto opatrenia súdnou cestou. Vnútroštátne súdy musia mať podľa Benátskej komisie úplnú jurisdikciu na preskúvanie obmedzujúcich opatrení z hľadiska ich zákonnosti, oprávnenosti a ich súladu s príslušnými ustanoveniami Dohovoru.

² Pozri aj PIROŠÍKOVÁ, M.: *Kedy dochádza k najväznejším porušeniam ľudských práv? Počas núdzového stavu*. In: Denník POSTOJ [online]. 3. 11. 2020 [cit. 2020-11-03]. Dostupné na internete: <https://www.postoj.sk/64799/kedy-dochadza-k-najvaznejším-poruseniam-ludskych-prav-pocas-nudzoveho-stavu>. PIROŠÍKOVÁ, M.: *Núdzový stav v Slovenskej republike z hľadiska medzinárodných ľudskoprávných štandardov*. Zo súdnej praxe 1/2021, s. 2-14.

1 Predbežná správa Benátskej komisie o opatreniach prijatých v členských štátoch v dôsledku krízy COVID 19

Vo svojej Predbežnej správe o opatreniach prijatých v členských štátoch EÚ v dôsledku krízy COVID-19, ktorá je zverejnená aj v slovenskom preklade na stránke Ústavného súdu SR (ďalej len „ústavný súd“)³ 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.“*⁴ Právny štát je založený na piatich základných princípoch, ktorými sú: zákonnosť, právna istota, predchádzanie zneužívaniu právomocí, rovnosť pred zákonom, nediskriminácia a prístup k spravodlivosti.⁵

Aby bol núdzový stav legitímny, musí brať do úvahy povahu, závažnosť a trvanie mimoriadnej situácie, a to by malo určovať druh, rozsah a trvanie núdzových opatrení, ku ktorým sa krajina môže zákonne uchýliť. Benátska komisia zdôraznila, že všetky núdzové opatrenia, odstúpenia od ľudských práv⁶ a obmedzenia ľudských práv podliehajú trom všeobecným podmienkam, a to nevyhnutnosti, proporcionalite a dočasnosti. Tieto podmienky sa pravidelne uplatňujú a interpretujú v judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“), Súdneho dvora Európskej únie a rôznych ústavných (a iných) súdov členských štátov EÚ. Uvedené tri podmienky (nevyhnutnosť, proporcionalita a dočasnosť) treba posudzovať v súvislosti s vývojom situácie, pričom sa môžu stať prísnejšími, ak sa situácia zhorší, alebo menej prísnymi, ak sa situácia zlepšuje. V niektorých prípadoch však výnimočné okolnosti, ktoré viedli k vyhláseniu núdzového stavu, nemusia byť počas tohto stavu úplne prekonané a môžu si vyžadovať dlhodobejšiu zmenu platného právneho rámca a rozdelenie právomocí v rámci štátu. V takom prípade platia dva hlavné princípy – princíp nadobudnutých práv a princíp vzájomnej kontroly a vyváženia medzi zložkami moci. Princíp vzájomnej kontroly a vyváženia medzi zložkami moci vyžaduje, aby boli rozdielne zložky moci v štáte vybavené rôznymi právomocami tak, aby žiadna z nich nemala monopol na štátnu moc, a aby sa mohli navzájom kontrolovať.

³ K tomu pozri <https://www.ustavnysud.sk/-/benatska-komisia-2020>.

⁴ Pozri CDL-AD (2011) 049, Stanovisko k návrhu zákona o právnom režime núdzového stavu Arménska, ods. 44.

⁵ Pozri Benátska komisia, CDL-AD (2016) 007, Rule of Law Checklist (Zoznam na podporu právneho štátu).

⁶ Pozri článok 15 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

2 Súdne preskúmanie núdzových opatrení

Významnou zárukou proti rizikám zneužitia právomoci výkonnej moci je podľa Benátskej komisie súdne preskúmanie núdzových opatrení. Právo na spravodlivý proces a na účinné opravné prostriedky zakotvené v článku 6 a 13 Dohovoru sa naďalej uplatňujú počas núdzového stavu. To znamená, že jednotlivci, ktorých sa týkajú núdzové opatrenia, musia byť schopní napadnúť tieto opatrenia súdnou cestou.⁷ Vo svojom stanovisku z roku 2006 k ochrane ľudských práv v núdzových situáciách Benátska komisia uviedla, že „*vnútroštátne súdy musia mať úplnú jurisdikciu na preskúmanie obmedzujúcich opatrení z hľadiska ich zákonnosti a oprávnenosti a ich súladu s príslušnými ustanoveniami Dohovoru*“. Toto sa plne vzťahuje aj na núdzové opatrenia prijaté v súčasnej kríze Covid-19. Niektoré akty týkajúce sa stavu núdze, najčastejšie jeho vyhlásenie samo, môžu byť vylúčené z preskúmania súdnou cestou alebo môžu byť predmetom iba obmedzeného (formálneho) preskúmania. Súdnictvo môže navyše výkonnému orgánu v rozhodovacom procese poskytnúť väčšiu diskrečnú právomoc pri prijímaní opatrení potrebných na zvládnutie núdzového stavu. Nikdy však nesmie nechať výkonný orgán konať bez akýchkoľvek obmedzení a akejkol'vek kontroly. Interné preskúmanie (parlamentom a súdom) je doplnené externým preskúmaním, ktoré vykonávajú medzinárodné súdne (napr. ESLP), kvázi súdne alebo iné orgány.

2.1 Interná súdna kontrola

Pokiaľ ide o internú súdnu kontrolu obmedzení ľudských práv počas núdzového stavu v zahraničí už súdy prijali množstvo zaujímavých rozhodnutí. Vzhľadom na to, že v Slovenskej republike takéto súdne rozhodnutia absentujú, upozorníme na niektoré z nich.

Francúzska Štátna rada (Le Conseil d'État) ako najvyššia súdna inšancia správneho súdniectva vo Francúzskej republike vydala 21. apríla 2021 bilančný materiál týkajúci sa ročného fungovania tohto súdu počas pandémie Covid-19.⁸ Z uvedeného materiálu vyplýva, že počas dvanástich mesiacov Štátna rada prerokovala 647 vecí na základe podaní jednotlivcov, asociácií či profesijných organizácií, ktoré spochybňovali vedenie pandémie zo strany vlády.

⁷ Benátska komisia, CDL-AD(2020)014, Správa o dodržiavaní demokracie, ľudských práv a zásad právneho štátu počas núdzového stavu – úvahy, ods. 88.

⁸ Dostupné na internete: <https://www.conseil-etat.fr/actualites/actualites/covid-19-retour-en-chiffres-sur-un-an-de-recours-devant-le-conseil-d-etat-juge-de-l-urgence-et-des-libertes>

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 veci 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 veci prispelo už samotné pojednávanie vo veci samej.

V súvislosti so súčasnou situáciou je zaujímavé rozhodnutie Štátnej rady z 2. apríla 2021 týkajúce sa 83 ročného dôchodcu, ktorý žiadal zrušenie cestovateľských obmedzení tak, aby sa viac nevzťahovali na zaočkované osoby. Išlo o obmedzenie francúzskeho premiéra z 19. marca 2021, ktorý obmedzil cestovanie v 19 regiónoch, v ktorých bola situácia najkritickejšia. Dôchodca, ktorý už bol zaočkovaný, s bydliskom v jednom z týchto regiónov, namietal zásah do svojej slobody pohybu, pretože považoval obmedzenia v cestovaní, zákaz vychádzania a opatrenia lockdownu za takýchto okolností za nie viac nevyhnutné a primerané pre zaočkované osoby. Štátna rada prijala rozhodnutie zohľadňujúc fakt, že šírenie vírusu sa výrazne zhoršilo naprieč celou krajinou, s čím súvisel nápor na nemocnice, čo viedlo k všeobecnými reštrikciám aplikovaným na celú krajinu. Uviedla, že aj keď očkovanie poskytuje efektívnu ochranu, očkovaní ľudia môžu byť stále nositeľmi vírusu a prispieť k jeho šíreniu, a to v rozsahu dosiaľ neznámom. Zrušenie cestovných obmedzení by preto mohlo zvýšiť riziko infekcie, najmä u zraniteľných osôb, ktoré nie sú z väčšej časti zaočkované. Z týchto dôvodov nevyhodnotila platné obmedzenia pre očkované osoby ako neprimerané.

Nemecký spolkový najvyšší súd ešte v marci 2020 rozhodol, že úplný zákaz náboženských obradov predstavuje zásah do základných práv, pričom je potrebné povoliť také výnimky, ktoré zabezpečia dostatočnú ochranu pred infekciou. Rozhodol tak po tom, ako Dolné Sasko zakázalo piatkové obrady počas Ramadánu. Poukázal na to, že zníženie rizika infekcie sa dá dosiahnuť obmedzením spevov, prekrytím dýchacích ciest a rozostupmi. V decembri 2020 belgický správny súd rozhodol, že úplné uzatvorenie miest na náboženské obrady nie je v súlade s princípom proporcionality a nariadil, aby administratívne opatrenia boli upravené do tej podoby, aby sa náboženské obrady mohli konať za prísnych hygienických podmienok. Štátna

rada vo Francúzsku zas vo svojom rozhodnutí z 29. novembra 2020 dospela k názoru o protiprávnosti plošného limitu 30 ľudí bez ohľadu na veľkosť chrámu.⁹

V Českej republike Mestský súd v Prahe zrušil opatrenia Ministerstva zdravotníctva ČR z 26. marca a 17. apríla 2020, ktoré sa týkali obmedzenia maloobchodného predaja, a opatrenia z 23. marca a 15. apríla 2020, ktoré obmedzovali voľný pohyb osôb. Mestský súd v Prahe v konaní 14 A 41/2020 zdôraznil, že právny poriadok obmedzenie základných práv a slobôd počas núdzového stavu predpokladá v článku 6 ústavného zákona o bezpečnosti ČR a § 5 a 6 zákona č. 240/2000 Sb. o krízovom riadení a o zmene niektorých zákonov (ďalej len ako „krízový zákon“). Z týchto ustanovení podľa súdu vyplýva, že možnosťami obmedzenia základných práv a slobôd počas trvania núdzového stavu alebo stavu ohrozenia štátu disponuje predovšetkým vláda. Zákon nepripúšťa delegovanie tejto právomoci na nikoho iného, t. j. ani na členov vlády. Súdom posudzované opatrenia všeobecnej povahy však neboli vydané v predpokladanom režime podľa krízového zákona ale podľa zákona o ochrane verejného zdravia. Podľa súdu v konaní nevyšlo najavo nič, čo by vláde bránilo v postupe podľa ústavného zákona o bezpečnosti ČR a nadväzujúceho krízového zákona. Vzhľadom na to došiel k záveru, že ministerstvo zdravotníctva nedisponovalo dostatočnou vecnou pôsobnosťou na vydanie napadnutých opatrení, návrhu navrhovateľa vyhovel a napadnuté opatrenia všeobecnej povahy zrušil k 27. aprílu 2020, pričom vláda mala do tej doby možnosť vydať krízové opatrenia zákonným spôsobom, t. j. formou opatrení prijatých vládou a nie ministerstvom zdravotníctva. Vláda následne zrušené opatrenia ministerstva schválila ako krízové opatrenia podľa krízového zákona, čím naďalej zostali v platnosti.¹⁰ Zároveň však rozhodnutie mestského súdu napadlo ministerstvo zdravotníctva kasačnou sťažnosťou. Najvyšší správny súd sa vo svojom rozsudku 6 As 114/2020 z 26. februára 2021 stotožnil s ministerstvom zdravotníctva, že mestský súd chybné posúdil otázku právomoci a pôsobnosti sťažovateľa vydať napadnuté opatrenia. Zároveň nevyhlásil, že vydanie napadnutých opatrení vzhľadom na ich obsah skutočne neprináleží do právomoci sťažovateľa podľa § 69 zákona o ochrane verejného zdravia, zatiaľ čo vláda ich mohla prijať podľa krízového zákona. Nestotožnil sa ale s dôvodom, pre ktorý mestský súd k takémuto záveru došiel. V tomto ohľade uviedol, že základom argumentácie mestského súdu bol jeho právny názor, že vyhlásením

⁹Pozri aj MAZURIEWICZ, P.: *Religious Freedom in the Time of the Pandemic*. Dostupné na internete: <https://www.mdpi.com/2077-1444/12/2/103>.

¹⁰Pozri aj ÚLEHLOVÁ, S.: *Soudní ochrana základních práv během nouzového stavu*. Dostupné na internete: <https://www.centrumlidskaprava.cz/soudni-ochrana-zakladnich-prav-behem-nouzoveho-stavu>.

núdzového stavu vláda „prepla“ na iný právny režim, v ktorom prináležala právomoc prijať mimoriadne krízové opatrenia iba vláde, zatiaľ čo v dispozícii sťažovateľa zostali len úkony striktne spadajúce pod jeho rezort, napríklad vyčlenenie lôžok v zdravotníckych zariadeniach alebo zákaz návštev pacientov v zdravotníckych zariadeniach. Najvyšší správny súd nenašiel pre tento názor oporu v právnej úprave. Za rozhodnú považoval otázku, či také obmedzenia, aké boli prijaté prostredníctvom napadnutých mimoriadnych opatrení môže sťažovateľ vôbec vydať (a za akýchkoľvek okolností) ako opatrenia všeobecnej povahy podľa § 69 zákona o ochrane verejného zdravia. Pokiaľ takouto právomocou disponuje, potom v nej nie je obmedzený v dôsledku vyhlásenia núdzového stavu; pokiaľ však takouto právomocou podľa zákona o ochrane verejného zdravia vôbec nedisponuje, potom je prijatie opatrení prekračujúcich rámec jeho právomocí konaním ultra vires. Najvyšší správny súd vymedzil mestskému súdu hľadiská, podľa ktorých majú byť opatrenia vydané s odkazom na § 69 zákona o ochrane verejného zdravia posudzované. Bez ohľadu na skutočnosť, či je aktuálne vyhlásený núdzový stav alebo nie, je nutné podľa konkrétneho obsahu prijatých opatrení (okruhu a rozsahu zakazovaných či obmedzovaných činností alebo nariaďovaných aktivít) posúdiť, či takéto opatrenia spadajú do zákonného zmocnenia sťažovateľa alebo nie a či tieto opatrenia spĺňajú aj podmienku proporcionality zásahu verejnej moci do subjektívnych práv jednotlivcov. Pritom je nutné posudzovať zákonnosť a primeranosť jednotlivých zákazov, príkazov a obmedzení.

Mestský súd v Prahe rozsudkom z 13. novembra 2020 v konaní sp. zn. 18 A 59/2020 zrušil aj opatrenie Ministerstva zdravotníctva ČR z 19. októbra 2020, ktoré rozšírilo povinnosť nosiť rúška aj vonku. Podľa príslušného opatrenia sa od 21. októbra nosenie rúšok kvôli COVIDu-19 rozšírilo aj na vonkajšie územia obcí v prípade, ak je človek bližšie ako dva metre k inému. Výnimku dostali napríklad členovia jednej domácnosti alebo ľudia pri športovaní. Rúška začali byť povinné aj v motorovom vozidle, ak v ňom človek necestuje sám alebo s členmi svojej domácnosti. Rezort podľa súdu dostatočne nevysvetlil, prečo sa rozhodol sprísniť predchádzajúce opatrenie, ktoré vyžadovalo nosenie rúšok len vo vnútorných verejných priestoroch. V opatrení z 19. októbra 2020 chýbajú podľa súdu konkrétne, zrozumiteľné a podložené úvahy, na základe ktorých by súd mohol účinne a zodpovedne preskúmať, či je z hľadiska dosiahnutia deklarovaného cieľa skutočne nevyhnutné trvať na povinnom nosení ochranných prostriedkov dýchacích ciest v aktuálne ustanovenom rozsahu. Pre nepreskúmateľnosť však opatrenie zrušil až k 21. novembru 2020, aby mal rezort

dostatočný časový priestor na to, aby obdobné opatrenie opätovne prijal a zohľadnil v ňom všetky výhrady súdu. Ministerstvo vydalo 20. novembra 2020 nové opatrenie.

Ústavný súd ČR zrušil 22. februára 2021 nálezom sp. zn. PL. ÚS 106/20¹¹ časť protiepidemických opatrení, ktoré sa týkali maloobchodu a služieb. Vláda ich totiž podľa súdu nedostatočne zdôvodnila. Návrh na ústavný súd podala skupina 63 senátorov v novembri 2020. Tvrdili pritom, že zákaz neprimerane a iracionálne zasahoval do základného práva slobodne podnikat'. Namietali najmä nerovnaký prístup k podnikateľom podľa predávaného druhu tovaru. Vláda pritom v napadnutých uzneseniach ani pri ich prijímaní nevysvetlila, prečo prišlo k zákazu u niektorých prevádzok a prečo iné majú zo zákazu výnimku. S ohľadom na pomerne krátku „životnosť“ prijímaných krízových opatrení ústavný súd v minulosti konštatoval, že ak dôjde v priebehu konania pred ústavným súdom k zrušeniu krízového opatrenia, ale obsahovo obdobná norma bude zahrnutá do nového krízového opatrenia, navrhovateľ môže návrh náležite doplniť. K tejto situácii došlo aj v tejto veci, čo ústavnému súdu umožnilo, aby sa návrhom zaoberal vecne. Ústavný súd zdôraznil, že nespochybňuje existenciu legitímneho cieľa, ktorý napadnuté opatrenie sleduje. Týmto cieľom je podľa vyjadrenia vlády zabránenie alebo aspoň zmiernenie šírenia ochorenia Covid-19, s tým súvisiacim kolapsom systému zdravotníctva a rozsiahlej ujme na zdraví a životoch obyvateľov. Iná je však otázka, či je dostatočne ospravedlňiteľné a primerané a odlišné zaobchádzanie s jednotlivými skupinami podnikateľov, ktoré napadnuté opatrenia zavádzajú. Konkrétne, či pre toto odlišné zaobchádzanie existujú dostatočne silné dôvody, a to aj v tom ohľade, či nebolo možné sledovaný cieľ dosiahnuť použitím menej invazívnych prostriedkov zasahujúcich do základných práv dotknutých subjektov. K tejto zásadnej otázke pomeru zavedeného úplného zákazu maloobchodného predaja a poskytovania služieb za súčasného stanovenia výnimiek sa však vláda nijako nevyjadřila a nie je ani zrejmé, či použitie menej invazívnych obmedzujúcich prostriedkov vôbec zvažovala. Vláda zvolila riešenie spočívajúce v paušálnom zákaze akéhokoľvek maloobchodného predaja a poskytovania služieb v prevádzkach, pričom súčasne stanovila veľké množstvo výnimiek, pripomínajúce až „telefónny zoznam“ (celkom 36). Základným deficitom tohto postupu je však okolnosť, že zo žiadneho relevantného zdroja nie je zrejmé, na základe čoho vláda dospela práve k tomuto riešeniu. Ani praktická neistota a nedostatok perfektných informácií neznamenajú, že vláda môže urobiť „čokoľvek“

¹¹ Dostupné z: <https://www.usoud.cz/aktualne/ustavni-soud-zrusil-cast-usneseni-vlady-zakazujici-maloobchodni-prodej-a-poskytovani-sluzeb>

a spoliehať sa pritom iba na inštinkt či politický kompromis. Rozhodnutie vlády sa totiž musí opierať o odborné odporúčenia, vychádzajúce z maximálnej miere dostupných znalostí o danej chorobe a jej šírení. Ústavnému súdu prekážal napríklad výber predajní, ktoré zostali otvorené a ktoré museli byť naopak zatvorené. Kým železiarstva či kvetinárstva zostávali otvorené, nákup detskej obuvi alebo zimného oblečenia nebol v špecializovaných kamenných predajniach možný.

Prvostupňový súd v Bruseli v skrátrenom konaní 31. marca 2021 rozhodol, že právny základ, na ktorom sú založené všetky koronavírusové opatrenia, nie je dostatočný a dal vláde 30 dní na poskytnutie adekvátneho právneho základu alebo ukončenie opatrení, inak jej hrozí pokuta vo výške 5 000 eur za deň omeškania po prekročení lehoty, maximálne však 200 000 eur. Proti rozhodnutiu podala odvolanie ministerka vnútra.¹²

2.2 Situácia v Slovenskej republike

Podľa informácií zverejnených na stránke ESLP tento oznámil 5. decembra 2020 vláde SR sťažnosti majiteľov viacerých fitness centier. Sťažnosti sa týkajú namietanej nezákonnosti série opatrení prijatých Úradom verejného zdravotníctva Slovenskej republiky (ďalej iba „ÚVZ“) 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 článku 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, či došlo k zásahu do práv sťažovateľov na pokojné užívanie majetku a či bol tento zásah v súlade s požiadavkou zákonnosti. V tomto ohľade pripomínáme, že ústavný súd opakovane odmietol ústavné sťažnosti podané v súvislosti opatreniami ÚVZ 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. 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

¹² Dostupné na internete: https://www.rtbf.be/info/belgique/detail_coronavirus-en-belgique-l-etat-saisit-la-cour-d-appel-concernant-les-accusations-d-illegalite-des-mesures-covid?id=10731724

prítom aj na rozsudok Mestského súdu v Prahe sp. zn. 14 A 41/2020 z 24. apríla 2020. V tejto súvislosti pripomíname, 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 pozdžších predpisů ako „opatrenia všeobecnej povahy“. 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 10-dňovej lehote, ktorú má ústavný súd pri núdzovom stave dodržať. S pravdepodobnosťou hraničiacou istote treba počítať s tým, že rozhodnutie správneho súdu len v prvom stupni nenastane skôr, ako dôjde k vyčerpaniu maximálnej lehoty ustanovenej pre núdzový stav (90 dní). To samo o sebe otvára podľa ústavného sudcu Straku otázku efektivity súdnej ochrany. Akokoľvek, ak by bol ESLP úplne presvedčený o účinnosti správnej žaloby tak, ako na ňu odkázal ústavný súd, sťažnosť by vyhlásil za neprijateľnú bez jej oznámenia vláde už na úrovni samosudcu z dôvodu nevyčerpania 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 ESLP bude kľúčové pre ďalší postup pri riešení dôsledkov obmedzovania ľudských práv na základe hybridných správnych aktov ÚVZ.

Pripomíname, že v Slovenskej republike je zákonom o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia č. 355/2007 Z.z. je Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky (ďalej „ÚVZ“) rozpočtová organizácia štátu (§ 5 zákona). Napriek právnej forme rozpočtovej organizácie, naznačujúcej subjekt súkromného práva, bolo ÚVZ priznané postavenie orgánu verejného zdravotníctva (§ 3 ods. 1 písm. b) zákona), ktorý má oprávnenie vydávať rozhodnutia a všeobecne záväzné predpisy. Zákomom č. 286/2020 Z. z. s účinnosťou od 15. októbra 2020 zákonodarca v § 59b ods. 1 splnomocnil Ministerstvo zdravotníctva SR (ďalej „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 jednotlivo určených osôb. V nadväznosti na uvedené legislatívne zmeny 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 rozširovania 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. Generálny prokurátor Slovenskej republiky Maroš Žilinka tiež podal ústavnému súdu návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa článku 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. Ďalej generálny prokurátor v podanom návrhu žiada aj o odstránenie ústavných pochybností o vylúčení nároku na náhradu škody a ušlého zisku z dôvodu vykonávania opatrení podľa zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia, ktoré sa týkajú neurčitého počtu osôb, čím sa pripojil k už podanému návrhu prezidentky Slovenskej republiky. Generálny prokurátor zároveň navrhuje pozastavenie účinnosti ustanovení, na základe ktorých sú vydávané vyhlášky ÚVZ ako všeobecné záväzné právne predpisy vyhlasované vo Vestníku vlády Slovenskej republiky. Advokát Schmidt zas v médiách upozornil na stanovisko ÚV SR k správnej žalobe podanej kvôli zákazu chodenia do prírody bez potvrdenia o negatívnom teste majúcom pôvod v uznesení vlády. ÚV SR vo svojom vyjadrení k tejto žalobe zdôrazňuje, že

napadnuté uznesenie vlády je opatrením všeobecnej povahy a nemožno ho považovať za individuálny správny akt, ktorý by podliehal súdnemu prieskumu.¹³

Záver

Významnou zárukou proti rizikám zneužitia právomoci výkonnej moci je právo na spravodlivý proces a na účinné opravné prostriedky zakotvené v článku 6 a 13 Dohovoru, ktoré sa naďalej uplatňujú počas núdzového stavu. Jednotlivci, ktorých sa týkajú núdzové opatrenia, musia byť schopní napadnúť tieto opatrenia súdnou cestou. Vnútroštátne sudy musia mať podľa Benátskej komisie úplnú jurisdikciu na preskúmanie obmedzujúcich opatrení z hľadiska ich zákonnosti, oprávnenosti a ich súladu s príslušnými ustanoveniami Dohovoru. V Slovenskej republike bol v rozpore s uvedenými medzinárodnými záväzkami zvolený taký právny základ protiepidemických opatrení, aby ich preskúmateľnosť súdmi nebola možná. V tomto ohľade však upozorňujeme, že súdna moc by mala súdny prieskum opatrení zabezpečiť aplikujúc prednostne článok 6 a 13 Dohovoru berúc do úvahy znenie článku 154c ústavy. Významný v tomto ohľade je aj článok 46 ods. 2 ústavy, podľa ktorého z právomoci súdu nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí orgánov verejnej správy týkajúce sa základných práv a slobôd.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

MAZURIEWICZ, P.: *Religious Freedom in the Time of the Pandemic*. Dostupné na internete: <https://www.mdpi.com/2077-1444/12/2/103>.

PIROŠÍKOVÁ, M.: *Kedy dochádza k najväznejším porušeniam ľudských práv? Počas núdzového stavu*. In: Denník POSTOJ [online]. 3. 11. 2020 [cit. 2020-11-03]. Dostupné na internete: <https://www.postoj.sk/64799/kedy-dochadza-k-najvaznejším-poruseniam-ludskych-prav-pocas-nudzoveho-stavu>.

PIROŠÍKOVÁ, M.: *Núdzový stav v Slovenskej republike z hľadiska medzinárodných ľudskoprávnych štandardov*. Zo súdnej praxe 1/2021, s. 2-14.

¹³Dostupné na internete: <https://www.hlavnydenik.sk/2021/04/08/vlada-zamerne-zasahuje-do-ludskych-prav-v-rozpore-so-stanoviskom-benatskej-komisie-marica-pirosikova/>

ÚLEHLOVÁ, S.: *Soudní ochrana základních práv během nouzového stavu*. Dostupné na internete: <https://www.centrumlidskaprava.cz/soudni-ochrana-zakladnich-prav-behem-nouzoveho-stavu>.



Obsah článku podlieha licenci Creative Commons Attribution 4.0 International Licence CC BY (Marica Pirošíková).