

Krízové situácie s akcentom na ukladanie (porušovanie) povinností

Crisis situations with an emphasis on the imposition (violation) of obligations

GRÉTA NOÉ¹

Abstrakt

V období od marca 2020 bol opakovane vyhlasovaný a predlžovaný núdzový stav z dôvodu tzv. pandémie COVID-19. Príspevok poukazuje na ústavne konformné možnosti fakultatívneho obmedzenia základných práv a slobôd ako aj na fakultatívne možnosti ukladania povinností počas krízových situácií v Slovenskej republike s akcentom na tzv. prvý núdzový stav, ktorý predstavuje najmenej závažnú krízovú situáciu. Riešená problematika si vyžadovala analýzu úmyslu ústavodarcu, ktorý pred viac ako 20 rokmi inkorporoval do základného zákona štátu blanketové normy poskytujúce právny základ pre riešenie krízových situácií. Následne prijal ústavný zákon, ktorý blanketové ústavné normy podrobne vykonáva. Z trestnoprávneho hľadiska poukazujem na trestný čin, ktorý môže byť spáchaný výlučne počas trvania krízovej situácie.

Kľúčové slová

obmedzenie základných práv a slobôd, ukladanie povinností, porušovanie povinností

Abstract

In the period from march 2020, a state of emergency was repeatedly declared and extended due to the so-called the COVID-19 pandemic. The article points to the constitutionally compliant possibilities of optional restriction of basic rights and freedoms as well as the optional possibilities of imposing obligations during crisis situations in the Slovak Republic with an emphasis on the first state of emergency, which represents the least serious crisis situation. The solved problem required an analysis of the intention of the constitutional body, who more than 20 years ago incorporated constitutional norms providing a legal basis for solving crisis situations into the basic law of the state. Subsequently, he adopted a constitutional law that implements the blanket constitutional norms in detail. From the point of view of criminal law, I point out to a crime that the perpetrator can commit exclusively during a crisis situation.

¹ JUDr. Ing. Gréta Noé, LL.M. Paneurópska vysoká škola, Fakulta práva, Ústav verejného práva, študijný program Trestné právo, interná doktorandka, e-mail: greta.noe@paneurouni.com

Key words

restriction of fundamental right and freedoms, imposition of obligations, violation of obligations

DOI

<http://dx.doi.org/10.37355/fvpk-2023/2-16>

Úvod

Ústavodarný orgán nemal v úmysle upraviť v právnom poriadku Slovenskej republiky podmienky a rozsah obmedzenia základných práv a slobôd (neskôr aj rozsah povinností) počas krízových situácií do času, kým pre tieto neštandardné (a spravidla nepredvídateľné) situácie neboli v znení Ústavy Slovenskej republiky² inkorporované blanketové normy predstavujúce právny základ pre úpravu krízových situácií. Až sekundárne, splnením predchádzajúcej podmienky, mal ústavodarcu v úmysle prikročiť k predloženiu návrhu a následnému prijatiu ústavného zákona. Účelom ústavného zákona, vykonávajúceho blanketové ústavné normy, bolo podrobne upraviť problematiku bezpečnosti štátu v krízových situáciách a explicitne formulovať podmienky pre prípadné vypovedanie vojny, eventuálne pre vyhlásenie vojnového stavu, výnimočného stavu, núdzového stavu, ako aj upraviť rozsah a podmienky umožňujúce fakultatívne obmedziť základné práva a slobody a možnosti fakultatívne ukladať povinnosti etc. počas trvania jednotlivých druhov krízových situácií.

1 Veľká novela Ústavy SR a krízové situácie

V druhom volebnom období Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“ alebo „NR“), v rokoch 1998 až 2002, iniciovali predkladatelia novelizáciu zákona č. 460/1992 Zb. Ústavy Slovenskej republiky v znení ústavného zákona č. 244/1998 Z. z. a ústavného zákona č. 9/1999 Z. z. (ďalej len „Ústava“). **Návrh skupiny poslancov národnej rady na vydanie tzv. veľkej novely Ústavy bol do národnej rady doručený dňa 25. mája 2000 a poslancom bol predložený ako tlač č. 643³** (ďalej len „novela Ústavy“). Predkladateľmi novely Ústavy boli poslanci Peter Kresák, Ladislav Orosz, Ivan Šimko a Pavol Hrušovský.

Postup ústavodarcu korešpondoval s požiadavkami Európskej komisie pre demokraciu prostredníctvom práva ako poradného orgánu pre otázky ústavného práva vytvorenej v

² Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení ústavného zákona č. 244/1998 Z. z. a ústavného zákona č. 9/1999 Z. z. [online]. SLOV-LEX: Právny a informačný portál. [cit. 2022-12-13]. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1992/460/19990127.html>

³ Návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na vydanie ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení ústavného zákona č. 244/1998 Z. z. a ústavného zákona č. 9/1999 Z. z. Parlamentná tlač č. 643. Materiál číslo: 740/2000 – sekr. [online]. Spoločná Česko – Slovenská Digitálna parlamentná knižnica. [cit. 2023-01-15]. Dostupné na: <https://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=137174>

rámci Rady Európy (ďalej len „Benátska komisia“) ohľadom právnej úpravy krízových situácií na ústavnej úrovni. Iniciatívou inkorporovania ústavných blanketových noriem do Ústavy, ktorých účelom bolo poskytnúť ústavnoprávny základ pre úpravu tzv. krízových situácií vo vykonávacom ústavnom zákone, Slovenská republika (ďalej len „SR“) parciálne splnila odporúčanie Benátskej komisie z roku 1995, cit. „**Situácie, ktoré môžu viesť k vyhláseniu krízových stavov, by mali byť ústavou jasne definované a vymedzené.**“⁴. Parciálne z dôvodu, že situácie vedúce k vypovedaniu vojny, prípadne k vyhláseniu ďalších druhov krízových situácií, mali byť podľa úmyslu ústavodarcu obsiahnuté v ústavnom zákone, avšak nie v samotnej Ústave. Benátska komisia *in abstracto* zároveň **odporúčala, aby každé vyhlásenie krízovej situácie obsahovalo zoznam ľudských práv a slobôd, od ktorých je možné sa odchýliť počas trvania krízových situácií.**⁵

Historicky prvýkrát navrhovali predkladatelia novely Ústavy ukotviť problematiku krízových situácií v Ústave. Išlo o nasledovné krízové situácie - vojnu, vojnový stav, výnimočný stav a núdzový stav. Predložený návrh, v časti týkajúcej sa nového odseku 2 článku 51 Ústavy (bod 9. novely Ústavy), **zredukovali predkladatelia novely Ústavy „iba“ na ústavne konformné určenie podmienok a rozsahu možného obmedzenia základných práv a slobôd.** Ústavodarca tak pôvodne v návrhu novely Ústavy upravil možnosť obmedzenia základných práv a slobôd počas krízových situácií ústavnou normou *lex specialis*.

Naliehavosť doplnenia nového **odseku 2 do článku 51 Ústavy** predkladatelia novely Ústavy odôvodnili nasledovne, cit. „Úlohou štátu je vymedziť právne podmienky svojho fungovania v prípade vzniku vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu alebo núdzového stavu. **Štát musí zabezpečiť, aby aj v takýchto výnimočných situáciách nenastalo „bezprávie“ a garantovať aj aspoň nevyhnutný rozsah práv a slobôd,** ktorý je dnes možné odvodiť aj z medzinárodnoprávnej úpravy (viď napr. čl. 4 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach).“. Zároveň zámer predkladateľov spočívajúci v garantovaní nevyhnutného rozsahu práv a slobôd aj počas krízových situácií dopĺňam nálezom Ústavného súdu SR, sp. zn. PL. ÚS 24/2014 z 28. októbra 2014, cit. „Eliminácia katalógu základných práv a slobôd v jeho štandardnej podobe by mohla znamenať postupnú eróziu demokracie a pluralizmu smerom k totalitarizmu a diktatúre.“.

Ďalej odôvodnili predkladatelia návrh znenia nového odseku 2 článku 51 Ústavy aj nasledovne, cit. „V tejto súvislosti s vyhlásením vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu alebo núdzového stavu totiž spravidla vzniká, **vzhľadom na mimoriadne okolnosti, potreba obmedziť nad obvyklý režim niektoré základné práva a slobody.** Takáto fakultatívna možnosť

⁴ Emergency Powers – Science and technique of democracy No. 12 (1995). CDL-STD(1995)012. [online]. Council of Europe: Venice Commission. [cit. 2023-01-03]. Dostupné na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-STD\(1995\)012-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-STD(1995)012-e)

⁵ Opinion on the Constitution of Serbia adopted by the Commission at its 70th plenary session (Venice, 17-18 March 2007). CDL-AD(2007)004. [online]. European Commission for Democracy through Law: Venice Commission. [cit. 2023-01-10]. Dostupné na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)004-e)

obmedzenia základných práv a slobôd by mala byť upravená v základnom zákone štátu. V opačnom prípade by orgány štátu, pri vzniku takýchto situácií, boli nútené pravdepodobne konať v rozpore s ústavou resp. nad jej rámec. **Prípadné obmedzenie základných práv a slobôd nad obvyklý režim musí rešpektovať všetky medzinárodné záväzky, ktoré Slovenská republika prevzala najmä ratifikáciou a vyhlásením medzinárodných zmlúv o ľudských právach a základných slobodách.**“ Toto dôvodenie korešpondovalo aj s judikatúrou Ústavného súdu SR, a to nálezhom so sp. zn. II. ÚS 8/1996 zo 4. septembra 1996, cit. „Pozitívny záväzok vyplývajúci aj z ďalších medzinárodných zmlúv, ktoré ratifikovala a vyhlásila alebo ktoré ratifikuje a vyhlási v svojej Zbierke zákonov Slovenská republika musí plniť, pokiaľ voči nemu neuplatní výhradu.“.

V rámci komparatívnej perspektívy poukázali predkladatelia návrhu novely Ústavy aj na ústavnú úpravu výnimočných (krízových) situácií v ďalších štátoch Európskej únie. Ústavná úprava krízových situácií v Holandsku, Španielsku, Spolkovej republike Nemecko a Grécku vychádzala v čase predloženia návrhu novely Ústavy z taxatívneho výpočtu základných práv a slobôd, ktoré bolo možné v krízových situáciách obmedziť. Na druhej strane poukázali na odlišnú ústavnú úpravu krízových situácií v Portugalsku, v ktorej sú pozitívne vymenované základné práva a slobody, ktoré nie je možné obmedziť ani v krízovej situácii, *vice versa* však nevymenované základné práva a slobody môžu byť v krízových situáciách obmedzené. Niektoré štáty Európskej únie v ich ústavnej úprave prenechávali možnosť obmedzenia základných práv a slobôd počas krízových situácií na vykonávací zákon. Predkladatelia poukázali na to, že vo Francúzskej ústave je otázka krízovej situácie upravená veľmi vágne, keďže prezident, po konzultácii s vybranými predstaviteľmi štátu, môže v čase ohrozenia vykonať opatrenia, ktoré si okolnosti vyžadujú.

Významnou je aj tá časť dôvoduenia predkladateľov návrhu novely Ústavy k článku 51 ods. 2, v ktorej uviedli, cit. „Vychádzajúc z naznačených možností i existujúcej systematiky ústavy i platnej ústavnej blankety (čl. 102 písm. l)) **sa navrhuje ponechať stanovenie podmienok a rozsahu prípadného obmedzenia základných práv a slobôd v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu alebo núdzového stavu na osobitný ústavný zákon. Ústavná úroveň tejto úpravy, by mala dostatočne garantovať, aby sa táto možnosť potenciálne nedala zneužiť.** Pôjde o ústavný zákon, na ktorý odkazuje i novo navrhované ustanovenie čl. 102 ods. 3.“. V novele Ústavy navrhli predkladatelia doplniť aj nový odsek 3 do článku 102 Ústavy (bod. 51 návrhu), ktorý odôvodnili aj nasledovne, cit. „Platná ústavná úprava vyžaduje úpravu na úrovni ústavného zákona len vo vzťahu k vyhláseniu výnimočného stavu. Je to nelogické, pretože pri vyhlásení vojnového stavu resp. vypovedaní vojny môže vzniknúť potreba ešte výraznejšieho zásahu do ústavných pomerov.“.

Návrh novely Ústavy bol predložený poslancom NR do **prvého čítania** počas dvoch rokovacích dní 14. a 15. júna 2000 na 32. schôdzi národnej rady (viď „Stenozáznam“ z 32.

schôdze národnej rady (13.6.2000 – 3.7.2000)⁶, v ktorých sú obsiahnuté prepisy oboch dní rokovaní). Pôvodne v návrhu veľkej novely Ústavy bolo navrhované nasledovné doplnenie znenia článku 51 Ústavy, cit. „Doterajší text čl. 51 sa označí ako ods. 1 a doplní sa ods. 2, ktorý znie: „(2) **Podmienky a rozsah obmedzenia základných práv a slobôd** v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu, **ustanoví ústavný zákon.**““.

Následne bol návrh novely Ústavy prerokovaný **v druhom čítaní** na 45. schôdzi NR v dňoch 6. až 9. februára 2001, 12. až 16. februára 2001, 19. až 21. februára 2001, hoc est počas 12 rokovacích dní (viď „Stenozáznam“ zo 45. schôdze národnej rady (30.1.2001 – 1.3.2001)⁷, v ktorých sú obsiahnuté prepisy zo všetkých dní rokovaní).

Dňa 6. februára 2001, v prvý rokovací deň druhého čítania, sa k návrhu novely Ústavy vyjadril aj poslanec Peter Kresák. Konštatoval, že sa blíži záver legislatívneho procesu a vyjadril presvedčenie, cit. „... že z jeho obsahu vzíde základný zákon Slovenskej republiky, ktorý skvalitní jej ústavný systém, **dokáže lepšie slúžiť občanom, poskytovať im širšiu ústavnú a právnu ochranu**“, čím jednoznačne charakterizoval zámer (účel) sledovaný ústavodarcom. Zámer smeroval k tomu, aby bola občanom poskytnutá vyššia miera ústavnej ochrany prostredníctvom novelizácie Ústavy v prípade vypovedania alebo vyhlásenia niektorého druhu krízovej situácie. Z toho rezultuje záver, že **ústavodarca nemal v úmysle prenechať úpravu krízových situácií na tzv. bežné zákonodarstvo, ergo spôsobom charakteristickým pre bežný ústavný režim mimo obdobia krízových situácií príznačných výnimočnosťou a pri niektorých druhoch krízových situácií aj dočasnosťou**. Pokiaľ by absentovala úprava krízových situácií v Ústave, orgánom verejnej moci by boli poskytnuté kompetencie na uplatnenie širokých právomocí v rámci limitov formulovaných v základnom zákone štátu.

V návrhu novely Ústavy (tlač č. 643) **absentovala úprava, ktorou by ústavodarca zamýšľal poskytnúť ochranu pred ukladaním povinností** orgánmi verejnej moci počas krízových situácií. Z uvedeného rezultuje záver, že **ústavne konformné ukladanie povinností sa malo aj počas krízových situácií riadiť článkom 13 ods. 1 Ústavy, teda rovnako ako v tzv. bežnom (štandardnom) ústavnom režime**. Tento nedostatok však poslanecké kluby vládnej koalície v období medzi prvým a druhým čítaním novely Ústavy v národnej rade prehodnotili.

Poslanec vládnej koalície Miklós Fehér (z vládnej strany SMK), ktorý bol v 2. volebnom období zároveň jedným z predkladateľov novely Ústavy i podpredsedom Ústavnoprávneho výboru NR, **predložil po dohode s ostatnými poslaneckými klubmi vládnej koalície pozmeňujúce návrhy** k novele Ústavy postupom podľa § 82 ods. 2 zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovanom poriadku NR v znení zákona č. 86/2000 Z. z. (ďalej len „pozmeňujúci návrh“). Pozmeňujúci návrh k novele Ústavy odôvodnil nasledovne, cit. „Občania pochopili, že základné práva

⁶ Národná rada Slovenskej republiky 2 (1998 – 2002). [online]. Spoločná Česko – Slovenská Digitálna parlamentná knižnica. [cit. 2023-01-07]. Dostupné na: <https://www.nrsr.sk/dl/Browser/Default?legId=13&termNr=2>

⁷ Ibidem.

a slobody sa im ústavou nielen prisľúbili, ale že ústava im poskytuje príležitosť, aby sa ich domáhali.“. Ďalej poslanec Miklós Fehér doplnil aj nasledovné, cit. „...**zmena ústavy je prijateľná, ak sa ňou odstraňujú závažné nedostatky a nadoštuje sa ňou vyššia miera právnej istoty**. ... nezaškodí pripomenúť, že predložený návrh možno v druhom čítaní doplniť a upraviť tak, aby odstránil nedostatky v rozsahu úprav, do ktorých novela vstupuje.“. K problematike právnej istoty sa Ústavný súd SR vyjadril opakovane, príkladmo v uznesení so sp. zn. I. ÚS 3/1998 z 5. februára 1998, cit. „Právnej istote ako nedeľnej súčasť právneho štátu podľa čl. 1 ústavy preto nezodpovedá taký stav (situácia), ktorý by orgánu štátu umožňoval konať podľa vlastnej úvahy a z vlastného rozhodnutia aj nad rámec zákona a tiež iným ako zákonom ustanoveným postupom.“.

Vyššie citovaný právny názor Ústavného súdu SR je možné doplniť v tom význame, že právna istota občanov SR je determinovaná, v prípade vyhlásenia a trvania krízových situácií, predovšetkým predvídateľnosťou postupu orgánov verejnej moci. Orgány verejnej moci môžu počas krízových situácií konať výlučne v súlade s normami Ústavy SR, ktoré upravujú krízové situácie, a ktoré vykonáva výlučne (a žiadny iný právny predpis ako) ústavný zákon⁸.

Keďže problematika riešená v príspevku sa týka predovšetkým možnosti ukladania povinností v krízových situáciách, podstatným bol nasledovný pozmeňujúci návrh k Ústave týkajúci sa bodu 9. (článku 51 ods. 2 Ústavy), cit. „Úvodnú vetu nahradiť týmto znením: „Doterajší text článku 51 sa označuje ako odsek 1 a dopĺňa sa odsek 2, ktorý znie:“ Ide o legislatívnotechnickú úpravu. V článku 51 ods. 2 **za slovo „slobôd“ vložiť slová „a rozsah povinností“**. Ide o spresnenie pôvodného návrhu.“⁹. Poslanecké kluby vládnej koalície citovaným **pozmeňujúcim návrhom k novele Ústavy zamýšľali poskytnúť ochranu** nielen obmedzeniam základných práv a slobôd počas trvania krízových situácií (podľa pôvodného návrhu novely Ústavy), ale **aj pred svojvoľným ukladáním povinností orgánmi verejnej moci počas krízových situácií**.

Použitím spojky „a“ pred slovami „**rozsah povinností**“ v doplnenom znení článku 51 ods. 2 Ústavy pozmeňujúcim návrhom k novele Ústavy, bol vyjadrený ústavný príkaz upraviť nielen podmienky a rozsah obmedzenia základných práv a slobôd, ale aj **ústavný príkaz kumulatívne upraviť prípustné ukladanie povinností počas krízových situácií** v znení vykonávacieho ústavného zákona (pozn. nie v tzv. bežných zákonoch, ani v podzákonných právnych predpisoch). **Pozmeňujúci návrh týkajúci sa doplnenia článku 51 ods. 2 Ústavy o slová „a rozsah povinností“ mal kľúčový význam**. Účelom bolo exaktne limitovať (aj) **fakultatívne možnosti ukladania povinností počas krízových situácií**.

⁸ Ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších ústavných zákonov. [online]. SLOV-LEX: Právny a informačný portál. [cit. 2022-12-13]. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2002/227/20201229.html>

⁹ Národná rada Slovenskej republiky 2 (1998 – 2002). [online]. Spoločná Česko – Slovenská Digitálna parlamentná knižnica. [cit. 2023-01-07]. Dostupné na: <https://www.nrsr.sk/dl/Browser/Default?legId=13&termNr=2>

Skutočnosť, že doplnenie spojenia slov „a rozsah povinností“ do ods. 2 článku 51 Ústavy SR bolo počas trvania núdzových stavov v rokoch 2020 až 2022 v našej krajine orgánmi verejnej moci prehladané, nie je ojedinelým javom. Doplnenie postulátu určenia (aj) rozsahu povinností do ústavnej normy článku 51 ods. 2 pozmeňujúcim návrhom k novele Ústavy prehladal aj poslanec národnej rady, Alojz Engliš (HZDS). Počas druhého čítania citovaného návrhu dňa 16. februára 2001 (9-ty deň rokovania národnej rady) uviedol, cit. „Článok 51 ostáva celý, dopĺňa sa odsek 2 – podmienky a rozsah obmedzenia základných práv a slobôd v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu ustanoví zákon.“.

Napokon, dňa 23. februára 2001 prebehlo **tretie čítanie** návrhu novely Ústavy a v rovnaký deň aj hlasovanie poslancov o jednotlivých bodoch tohto návrhu vrátane pozmeňujúcich návrhov k novele Ústavy (viď „Stenozáznam“ zo 45. schôdze národnej rady (30.1.2001 – 1.3.2001), v ktorom je obsiahnutý prepis rokovania o novele Ústavy dňa 23. februára 2001 v tretom čítaní, a následne aj hlasovanie poslancov o pozmeňujúcom návrhu aj k bodu 9. /str. 138/¹⁰).

S intenciami predkladateľov novely Ústavy, ktoré vyplývali z osobitnej časti dôvodovej správy, ako aj z odôvodnenia pozmeňujúceho návrhu k novele Ústavy, ktorého cieľom bolo odstrániť závažné nedostatky a nastoliť vyššiu mieru právnej istoty, sa poslanci národnej rady stotožnili. **Za prijatie pozmeňujúceho návrhu** poslanca Fehéra k bodu 9. návrhu novely Ústavy, ktorým sa do nového odseku 2 článku 51 Ústavy za slovo „slobôd“ doplnili slová „**a rozsah povinností**“, hlasovalo 97 zo 132 prítomných poslancov NR (2 poslanci boli proti návrhu, zdržalo sa 27 poslancov, nehlasovalo 6 poslancov) (viď str. 138 hlasovania poslancov NR o pozmeňujúcom návrhu k bodu 9. novely Ústavy¹¹). Poslanci rovnakého dňa schválili novelu Ústavy vrátane jej pozmeňujúcich návrhov ústavným zákonom, ktorým bola Ústava rozsiahlo novelizovaná. V Zbierke zákonov SR bola zverejnená ako **ústavný zákon č. 90/2001 z 23. februára 2001**, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (ďalej len „Ústava v znení 90/2001“).

Do Ústavy v znení 90/2001 bol zakotvený ústavný príkaz povinnosti počas krízových situácií ukladať vykonávacím ústavným zákonom ako *lex specialis*. Niektoré ustanovenia dotknuté Ústavou v znení 90/2001 nadobudli účinnosť odo dňa 1. júla 2001 (*ad exemplum* článok 102 ods. 3 Ústavy, ktorý ustanovuje, že podmienky vypovedania vojny a vyhlásenia ostatných krízových situácií ustanoví ústavný zákon), v niektorých prípadoch až od 1. januára 2002 (*ad exemplum* článok 51 ods. 2 Ústavy).

Článok 51 ods. 2 Ústavy v znení 90/2001 bol schválený v nasledovnom znení, cit. „**Podmienky a rozsah obmedzenia základných práv a slobôd a rozsah povinností v čase vojny, vojnového**

¹⁰ Národná rada Slovenskej republiky 2 (1998 – 2002). [online]. Spoločná Česko – Slovenská Digitálna parlamentná knižnica. [cit. 2023-01-13]. Dostupné na: <https://www.nrsr.sk/dl/Browser/Default?legId=13&termNr=2>

¹¹ Národná rada Slovenskej republiky. Prehľad hlasovania. [online]. Spoločná Česko – Slovenská Digitálna parlamentná knižnica. [cit. 2023-01-13]. Dostupné na: <https://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=163620>

stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu ustanoví ústavný zákon.“ Nadobudnutie účinnosti tejto ústavnej normy predstavovalo nevyhnutný predpoklad pre následné prijatie ústavného zákona, ktorý bude túto ústavnú normu vykonávať. Tu špecifikovaná ústavná norma nebola dotknutá od toho času žiadnou zmenou, teda v nemennom znení je obsiahnutá aj v súčasnom texte Ústavy SR¹².

Zhrnúc, bez vyriešenia právneho základu pre úpravu krízových situácií v základnom zákone štátu, podľa názoru predkladateľov novely Ústavy, nemohol byť prijatý ústavný zákon na jeho vykonanie. I napriek tomu, že prvý legislatívny zámer ústavného zákona o bezpečnosti štátu v krízových situáciách bol vypracovaný už v máji roku 1999, skončil neúspechom. Stroskotanie prvotného legislatívneho zámeru spočívalo v absencii úpravy právneho základu v Ústave.

Podľa právneho názoru doc. JUDr. Radoslav Procházka, PhD., J.S.D., cit. „... považujem za nepochybné, že čl. 86 písm. a) ústavy predstavuje pre národnú radu generálnu blanketu na vydávanie zákonov, bez ohľadu na to, či ústava na inom mieste ustanovuje aj konkrétnu blanketu alebo nie. Z akého dôvodu by táto blanketa nemala byť generálnou vo vzťahu k ústavným zákonom? Ako je možné tvrdiť, že jedna časť vety („ústavných zákonoch“) nepredstavuje generálnu blanketu a musí sa na ňu viazať konkrétne zmocnenie, a iná časť tej istej vety („ostatných zákonoch“) predstavuje generálnu blanketu a žiadne konkrétne zmocnenie už potrebné nie je?“, a ďalej pokračuje v dôvodení, cit. „... nesporný fakt, že čl. 86 písm. a) ústavy predstavuje generálnu blanketu pre národnú radu pri vydávaní zákonov znamená, že generálnou je tiež blanketa na vydávanie ústavných zákonov.“¹³. Z citovaných výrokov rezultuje záver, že ústavodarný orgán môže prijímať tak Ústavou SR predpokladané ústavné zákony, ako aj nepredpokladané ústavné zákony. Povedané inými slovami, absencia existencie konkrétnej blanketovej ústavnej normy zmocňuje národnú radu na vydanie ústavného zákona *ju in abstracto* nediskvalifikuje na jej vydanie.

V riešenom prípade **ústavodarný orgán inkorporoval do znenia Ústavy v znení 90/2001 blanketové normy s intenciou vytvoriť právny základ pre prijatie tzv. predpokladaného ústavného zákona, v ktorom podrobne upraví krízové situácie**. Týmto postupom ústavodarca jednoznačne prízvukoval dôležitosť úpravy (aj) obmedzenia základných práv a slobôd a úpravu ukladania povinností počas krízových situácií v komparácii s inými, Ústavou SR tzv. nepredpokladanými ústavnými zákonmi. Zároveň rešpektoval opakované odporúčania Benátskej komisie.

¹² Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v platnom znení. [online]. SLOV-LEX: Právny a informačný portál. [cit. 2022-12-13]. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1992/460/20230101>

¹³ PROCHÁZKA, R. O ústavnosti ústavných zákonov. In *Ius Romanum Schola Sapientiae*. Pocta Petrovi Blahovi k 70. narodeninám. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2009. s. 394.

Slovami rímskeho právnika Celsusa (D.1,3,18), cit. „*Benignius leges interpretandae sunt, quo voluntas earum conservetur.*“ – „**Zákony sa majú interpretovať tak, aby sa zachovala ich vôľa (úmysel zákonodarcu, ev. ústavodarcu).**“.

2 Ústavný zákon o bezpečnosti štátu

2.1 Vykonávací ústavný zákon k článku 51 ods. 2 a článku 102 ods. 3 Ústavy v znení 90/2001 Rokovania o novele Ústavy, ako aj o návrhu ústavného zákona o bezpečnosti štátu, prebiehalo v druhom volebnom období národnej rady (v rokoch 1998 – 2002). Táto skutočnosť nespochybniteľne zdôrazňuje jednotný zámer predkladateľov návrhov týchto ústavných zákonov, ako aj zámer poslancov národnej rady, zakotviť do ústavného poriadku našej krajiny problematiku krízových situácií v súlade s odporúčaniami Benátskej komisie.

Legislatívny zámer ústavného zákona o bezpečnosti štátu bol prvýkrát spracovaný taktiež v druhom volebnom období národnej rady, a to v máji 1999, avšak z dôvodov absencie blanketových noriem upravujúcich krízové situácie v Ústave, nedošlo k spracovaniu návrhu tohto ústavného zákona. Po odstránení tejto prekážky bol **návrh ústavného zákona o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu predložený do národnej rady dňa 11. januára 2002 ako vládny návrh zákona ako tlač č. 1311¹⁴** (ďalej len „návrh UZB“). Návrh UZB bol predložený **11 dní po nadobudnutí účinnosti článku 51 ods. 2 Ústavy v znení 90/2001, čím bola zachovaná kontinuita**. Bez predloženia návrhu UZB by ústavodarca nesplnil doktrínu pozitívneho záväzku implicitne vyplývajúcu z Ústavy.

Ústavné príkazy vyplývajúce z článku 51 ods. 2 Ústavy a článku 102 ods. 3 Ústavy explicitne **určili obsah právnej úpravy vykonávacieho ústavného zákona**. Benátska komisia v roku 2020 k núdzovému stavu uviedla, cit. „Skúsenosti ukazujú, že k najväčším porušeniam ľudských práv dochádza v kontexte núdzového stavu. Parlamentné zhromaždenie vyhlásilo, že potreba bezpečnosti často vedie vlády k prijatiu mimoriadnych opatrení. Musia byť ale skutočne mimoriadne, pretože **žiadny štát nemá právo nerešpektovať zásadu právneho štátu, a to ani v extrémnych situáciách.**“¹⁵.

¹⁴ Vládny návrh ústavného zákona o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu. Parlamentná tlač č. 1311. Materiál na rokovanie Národnej rady Slovenskej republiky číslo: UV-8359/2001. [online]. Spoločná Česko – Slovenská Digitálna parlamentná knižnica. [cit. 2023-01-01]. Dostupné na: <https://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=163094>

¹⁵ Európska komisia pre demokraciu prostredníctvom práva (Benátska komisia). Súhrn stanovísk a správ Benátskej komisie k núdzovému stavu. [online]. Ústavný súd Slovenskej republiky: Odbor zahraničných vzťahov a protokolu. Kancelária ústavného súdu Slovenskej republiky. CDL-PI(2020)003. [cit. 2022-12-27]. Dostupné na: https://www.ustavnysud.sk/documents/10182/42829548/Suhrn+stanovisk+Benatskej+komisie+k+n+udzovemu+stavu_final.pdf/b5dca577-b19d-4d94-a005-0aaea881823d

Vláda SR (ďalej len „vláda“), ako predkladateľ návrhu UZB, vo všeobecnej časti dôvodovej správy v bode II. uviedla, cit. „Navrhovaný ústavný zákon vykonáva čl. 51 ods. 2 a čl. 102 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení ústavného zákona č. 90/2001 Z. z. ... **Druhá skladba obmedzení a uložených povinností vychádza z historických skúseností a v absolútnej väčšine prípadov je zhodná s obmedzeniami, aké boli použité vo vojnách, výnimočných a núdzových stavoch v histórii aj v súčasnosti demokratických štátov.**“.

V osobitnej časti dôvodovej správy k návrhu UZB odôvodnila vláda úpravu jednotlivých navrhovaných článkov predloženého ústavného zákona. **Článok 1 ods. 2 v návrhu UZB charakterizovala ako vstupné ustanovenie k úprave obmedzení základných práv a slobôd a ako vstupné ustanovenie k rozsahu povinností**, kedy z hľadiska podrobnej úpravy odkázala na článok 2 ods. 3, článok 3 ods. 3, článok 4 ods. 4 a článok 5 ods. 3 návrhu.

Veľmi významnou je tá časť odôvodnenia návrhu UZB v osobitnej časti dôvodovej správy, v ktorej predkladateľ k obmedzeniu základných práv a slobôd a ukladaniu povinností počas vojny akcentoval tú skutočnosť, že cit. „**Zoznam obmedzení je maximálnym výpočtom (hornou hranicou), ktorú nikdy nemožno prekročiť. Neprichádza preto do úvahy ešte iné obmedzenie, než je uvedené v odseku 3.**“.

Argumentáciu predkladateľa návrhu UZB, o maximálnom výpočte obmedzení, ktoré nikdy nemožno prekročiť počas vojny, je možné *a fortiori* použiť na núdzový stav, keďže vojna predstavuje najzávažnejší druh krízovej situácie. Pokiaľ ústavodarca nezamýšľal počas uplatnenia núdzového stavu umožniť obmedziť žiadne ďalšie základné práva a slobody okrem taxatívne špecifikovaných v návrhu UZB počas vojny, ako najnebezpečnejšieho ohrozenia štátu, **neprichádza do úvahy, aby akýkoľvek orgán verejnej moci obmedzil počas trvania núdzového stavu ďalšie, vo vykonávacom ústavnom zákone nešpecifikované základné práva a slobody, ako ani neumožnil uložiť ďalšie nešpecifikované povinnosti** v článku 2 ods. 3 v prípade vyhlásenia vojny, článku 3 ods. 3 v prípade vyhlásenia vojnového stavu, článku 4 ods. 3 v prípade vyhlásenia výnimočného stavu, článku 5 ods. 3, ev. ods. 4 v prípade vyhlásenia núdzového (*a posteriori* - právo na prácu, právo na podnikanie, povinnosť školskej dochádzky etc.). Rozsah prípustných fakultatívnych obmedzení základných práv a slobôd, a rozsah prípustného fakultatívneho ukladania povinností počas vojny je najširší, kým ich rozsah je počas núdzového stavu najužší.

Vyhlásením niektorej krízovej situácie (vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu, núdzového stavu) **nemusi zároveň nevyhnutne dôjsť aj k obmedzeniu základných práv a slobôd, ako ani k uloženiu povinností**. Uvedená skutočnosť vyplýva (aj) z osobitnej časti dôvodovej správy k návrhu UZB, v ktorej vláda ako predkladateľ uviedla k článku 2 upravujúceho reakciu na najzávažnejšiu z krízových situácií - vojenské ohrozenie Slovenskej republiky - *inter alia* aj nasledovné, cit. „...**samotný fakt vypovedania vojny neznamená úplnú negáciu ústavných práv**. V prípade vypovedania vojny cudzej moci, ... **nemusi dôjsť na našom území k obmedzeniu základných práv a slobôd, ktoré sú uvedené v jednotlivých písmenách odseku 3.**“.

Prvé čítanie návrhu UZB prebehlo v NR dňa 7. februára 2002. Poslanec Kanis na rokovaní NR sa dňa 7. februára 2002¹⁶ v rozprave k predloženému návrhu ústavného zákona, ktorého účelom bolo upraviť otázky bezpečnosti štátu v krízových situáciách predpokladaných v Ústave v znení ústavného zákona č. 244/1998 Z. z. a ústavného zákona č. 9/1999 Z. z. a ústavného zákona č. 90/2001 Z. z.¹⁷, sa vyjadril *inter alia* aj nasledovne, cit. „Tento zákon bol časovo odsúvaný práve preto, že tu bola veľká novela ústavy, od ktorej sa toto riešenie musí odvíjať, napokon aj preto, že **v samotnej ústave sú odkazy na to, že presné podmienky alebo fungovanie, mechanizmy prinesie zákon, v tomto prípade ústavný zákon.**“, ktorým výrokou poukázal na existenciu článku 51 ods. 2 Ústavy i článku 102 ods. 3 Ústavy. Druhé a tretie čítanie a schválenie návrhu tohto ústavného zákona prebehlo dňa 11. apríla 2002. S prijatím tohto ústavného zákona súhlasilo všetkých 113 prítomných poslancov NR. Ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu z 11. apríla 2002 **nadobudol účinnosť dňa 1. mája 2002**¹⁸ (ďalej len „UZB“).

Predkladateľ návrhu UZB označil **za základné pravidlo to, že základné práva a slobody možno obmedziť len v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas (90 dní)**, čím jednoznačne limitoval obdobie možného trvania obmedzení základných práv a slobôd, ako aj možnosť vynucovať UZB uložené povinnosti.

„Ratio est legis anima, mutata legis ratione mutatur et lex.“ – „**Zmysel je dušou zákona, zmenou zmyslu zákona sa zmení aj zákon.**“.

2.2 Obmedzenie základných práv a slobôd a ukladanie povinností (aj) počas trvania núdzového stavu

UZB upravil možnosť obmedziť taxatívne vymedzené základné práva a slobody, ako aj možnosť uložiť taxatívne vymedzené povinnosti, počas jednotlivých druhov krízových situácií. Týmto postupom ústavodarca čiastočne splnil odporúčanie Benátskej komisie, cit. „**Ústava by mala požadovať, aby každé vyhlásenie krízového stavu obsahovalo zoznam práv, od ktorých je možné sa odchýliť.**“¹⁹. Parciálne z dôvodu, že tieto obmedzenia nie sú explicitne

¹⁶ Národná rada Slovenskej republiky 2 (1998 – 2002). [online]. Spoločná Česko – Slovenská Digitálna parlamentná knižnica. [cit. 2023-01-03]. Dostupné na: <https://www.nrsr.sk/dl/Browser/Default?legId=13&termNr=2>

¹⁷ Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení ústavného zákona č. 90/2001 Z. z. [online]. SLOV-LEX: Právny a informačný portál. [cit. 2023-01-11]. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1992/460/20020101.html>

¹⁸ Ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších ústavných zákonov. [online]. SLOV-LEX: Právny a informačný portál. [cit. 2022-12-13]. Dostupné na: https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2002/227/vyhlasene_znenie.html

¹⁹ Interim Opinion on the Draft Constitution of Montenegro adopted by the Venice Commission at its 71th Plenary Session (Venice, 1 - 2 June 2007). CDL-AD(2007)017-e. [online]. Council of Europe: Venice Commission. [cit. 2023-01-04]. Dostupné na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)017-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)017-e)

normované v znení Ústavy SR, ale vo vykonávacom ústavnom zákone k článku 51 ods. 2 Ústavy SR.

Limit adresovaný výkonnej moci uložiť fakultatívne iba tie (a žiadne iné) obmedzenia základných práv a slobôd, a fakultatívne uložiť iba tie (a žiadne iné) povinnosti, počas trvania núdzového stavu zdôraznil ústavodarcu v úvodnej vete článku 5 UZB použitím spojenia slov „**najviac v tomto rozsahu**“ v súlade s úpravou článku 51 ods. 2 Ústavy, cit. „... obmedziť základné práva a slobody a uložiť povinnosti na postihnutom území alebo na bezprostredne ohrozenom území, ktorým môže byť aj celé územie Slovenskej republiky, a to najviac v tomto rozsahu: ...“, detto s rovnakou formuláciou aj v čase núdzového stavu, ktorý je v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie (článok 5 ods. 4 UZB).

Pojem „**najviac**“ vyjadruje najväčšiu možnú mieru zásahov (maximá), ktorým napokon argumentoval aj predkladateľ návrhu UZB v osobitnej časti dôvodovej správy. Zároveň tým **predkladateľ návrhu ústavného zákona prízvukoval vysokú mieru právnej istoty (vrátane predvídateľnosti postupu výkonnej moci) adresovanú tým, na ktorých môže mať predmetná právna úprava počas trvania krízových situácií dopad**. Z hľadiska predvídateľnosti postupu orgánov verejnej moci (aj) počas krízových situácií poukazujem na nálezh Ústavného súdu SR, sp. zn. PL. ÚS 19/2009 z 26. januára 2011, cit. „Zmyslom podmienky zákonnosti zásahu je zabrániť verejnej moci v arbitrárnom, prípadne diskriminačnom konaní a **umožniť jednotlivcom, aby mali riadnu možnosť vedieť, čo je zakázané**. Z uvedeného vyplýva požiadavka, aby zákony obmedzujúce základné práva a slobody boli prístupné a dostatočne presné a predvídateľné (Sunday Times v. The United Kingdom (No. 1), sťažnosť č. 6538/74, rozsudok ESLP z 26. apríla 1979, bod 46 a nasl.).“.

Prima facie sa javí, že s úmyslom ústavodarcu, vo veci nastolenia vyššej miery právnej istoty (a predvídateľnosti postupu orgánov verejnej moci), sa stotožnil aj Ústavný súd SR. Krátko po vyhlásení tzv. druhého núdzového stavu (od 1. októbra 2020) v náleze so sp. zn. PL. ÚS 22/2020-104 zo 14. októbra 2020 vyjadril nasledovný právny názor, cit. „Ústavný zákon o bezpečnosti štátu je samotnou ústavou predpokladaný predpis (čl. 51 ods. 2 a čl. 102 ods. 3). ... Táto **pozícia ústavného zákona o bezpečnosti štátu ... umocňuje právnu istotu tým, že je vopred jasné, ako bude štátna moc v osobitných situáciách postupovať**“. K právnej istote a predvídateľnosti postupu orgánov verejnej moci sa vyjadril Ústavný súd Českej republiky v rozhodnutí so sp. zn. IV. ÚS 690/2001 z 27. marca 2003, cit. „K znakom právneho štátu a medzi jeho základné hodnoty patrí neoddeliteľne princíp právnej istoty (čl. 1 ods. 1 Ústavy ČR), ktorého neopomenuteľným komponentom je nielen predvídateľnosť práva, ale aj legítimna predvídateľnosť postupu orgánov verejnej moci Táto **predvídateľnosť postupu orgánov verejnej moci je vyjadrením maximy, na ktorej základe sa možno v demokratickom právnom štáte spoliehať na to, že vo svojej dôvere v platné právo nebude nikto sklamaný**. Iba takto predvídateľné správanie naplňuje v praxi fungovanie materiálne chápaného demokratického právneho štátu a **vylučuje priestor pre prípadnú svojvôľu**.“.

Je vylúčené, aby orgány verejnej moci počas trvania (aj) núdzového stavu obmedzili aj ďalšie základné práva a slobody, resp. uložili ďalšie povinnosti, okrem tých, ktoré sú špecifikované v UZB. Uvedené by bolo v rozpore s úmyslom ústavodarcu. Pokiaľ by ústavodarcu pozmeňujúcim návrhom k Ústave nedoplnil slovné spojenie „a rozsah povinností“ do článku 51 ods. 2 Ústavy, a tento limit by následne nedoplnil v úvodnej vete (aj) k článku 5 ods. 3 UZB spojením slov „najviac v tomto rozsahu“, konštatovanie v predchádzajúcej vete by nebolo pravdivé. V tom prípade by, *vice versa*, mohli byť obmedzované aj ďalšie základné práva a slobody, ako aj ukladané ďalšie povinnosti počas trvania núdzového stavu tzv. bežnými zákonmi, teda tak, ako v období tzv. bežného ústavného režimu v súlade s článkom 13 Ústavy.

Schválené znenie ústavnej normy článku 51 ods. 2 Ústavy je možné anatomizovať z dôvodu autonómnosti jej obsahových komponentov na **(i) podmienky a rozsah obmedzenia základných práv a slobôd**, a **(ii) rozsah povinností**. Pojmom „rozsah“²⁰ Jazykovedný ústav Ľudovíta Štúra Slovenskej akadémie vied rozumie „rozmer“, „veľkosť priestoru“, „rozlohu“. V kontexte rozsahu obmedzovania základných práv a slobôd a rozsahu ukladania povinností počas trvania krízových situácií sa, podľa môjho názoru, rozumie **veľkosť priestoru, v ktorom je ingerencia orgánov verejnej moci počas trvania (aj) núdzového stavu prípustná**. *A contrario*, **iné ako UZB predpokladané zásahy počas trvania krízových situácií nie sú prípustné**. Núdzový stav ako druh krízovej situácie je najmenej invazívny tak z hľadiska rozsahu fakultatívnej možnosti obmedzenia základných práv a slobôd, ako aj z hľadiska možnosti ukladania povinností.

Novela Ústavy v znení 90/2001 **striktne postulovala v článku 51 ods. 2 Ústavy problematiku možného obmedzenia základných práv a slobôd a možného rozsahu (ukladania) povinností počas trvania (aj) núdzového stavu upraviť (výlučne) formou ústavného zákona ako *lex specialis* vo vzťahu k obdobiu tzv. bežného ústavného režimu**. V tzv. bežnom ústavnom režime zostáva aplikabilita článku 13 Ústavy SR zachovaná. Upravuje ústavne konformné spôsoby ukladania povinností, a ústavne konformné podmienky vymedzenia a obmedzenia základných práv a slobôd²¹. Ku kolíznemu pravidlu uviedli Procházka et al. (2018) aj nasledovné, cit. „Pravidlo *lex specialis derogat legi generali* hovorí, že ak je aplikovateľných noriem viacero, treba (ako prvú) uplatniť tú z nich, ktorej hypotéza je podrobnejšia, tú, ktorá na skutkový stav prilieha tesnejšie.“²². Mám za to, že jednotlivé druhy krízových situácií spadajú pod tzv. neštandardný ústavný režim, kým mimo týchto období ide o tzv. štandardný (bežný)

²⁰ Pojem „rozsah“. [online]. Slovníkový portál Jazykovedného ústavu Ľudovíta Štúra. [online]. Slovenská akadémia vied. [cit. 2023-01-10]. Dostupné na: <https://slovník.juls.savba.sk/?w=rozsah&s=exact&c=ka57&cs=&d=kssj4&d=psp&d=ogs&d=sss&d=orter&d=scs&d=sss&d=peciar&d=ssn&d=hssj&d=beriolak&d=noundb&d=orient&d=locutio&d=obce&d=priezviska&d=un&d=pskfr&d=pskcs&d=psken#>

²¹ NOÉ, G. – LESNIAK, J. Základné ústavné princípy (nielen) v trestnom konaní. [online]. In Paneurópske právnické listy. Vedecký časopis Paneurópskej vysokej školy. Fakulta práva. ISSN 2644-450X. [cit. 2023-01-03]. Dostupné na: <https://www.paneuropskepravnickelisty.sk/index.php/noe-g-lesniak-j/>

²² PROCHÁZKA, R. – KÁČER, M. Teória práva. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2018. s. 138.

ústavný režim. Existenciu ústavných noriem *lex specialis* a *lex generali* v základnom zákone našej krajiny potvrdil Ústavný súd SR príkladmo v uznesení so sp. zn. IV. ÚS 614/2022 z 29. novembra 2022, v ktorom vyjadril právny názor, že ustanovenie článku 46 ods. 2 Ústavy SR predstavuje *lex specialis* vo vzťahu k všeobecnejšiemu ustanoveniu článku 46 ods. 1 Ústavy SR ako *lex generali*. K otázke prípustného obmedzenia základných práv i ukladaní povinností počas krízových situácií sa vyjadril Domin (2021) nasledovne, cit. „**Prípustné obmedzenie základných práv a slobôd, prípadne aj ukladanie povinností, ústavný zákon o bezpečnosti štátu upravuje osobitne pre jednotlivé druhy krízových situácií.**“²³.

Ústavodarca nemienil, podľa môjho názoru, upraviť obmedzenie základných práv a slobôd a ukladanie povinností dvomi spôsobmi zároveň, a to článkom 13 Ústavy, ako aj (súbežne) článkom 51 ods. 2 Ústavy. **Vice versa**, keďže **v núdzovom stave sú značne posilnené právomoci výkonnej moci štátu. Z tohto dôvodu mal ústavodarca v úmysle kompetencie výkonnej moci striktne vopred limitovať, a tým predísť ich potenciálnemu zneužitiu počas trvania núdzového stavu, ako aj zneužitiu tohto druhu krízového stavu ďalšími orgánmi verejnej moci. Uvedený zámer je umocnený aj dočasnou trvaním núdzového stavu, ktorú ústavodarca časovo limitoval** (na rozdiel od vojnového stavu a vojny).

Hoc sensu poukazujem aj na **argument a coherentia**, ktorý predstavuje jeden druh argumentov, ktorý dovoľuje interpretovať texty podľa úmyslu pripisovaného ústavodarnému orgánu, ev. zákonodarnému orgánu. **Argument a coherentia vychádza z myšlienky, že rozumný ústavodarca (zákonodarca) s dokonalou predvídavosťou a obozretnosťou nemôže jednu a tú istú situáciu normovať dvoma nezlučiteľnými spôsobmi.** Podľa tejto tézy existuje zásada umožňujúca odstrániť jednu z dvoch antinomických (rozporných) ustanovení. Ústavodarca si uvedomoval výnimočný charakter krízových situácií. Z toho dôvodu sa rozhodol striktne stanoviť možný rozsah obmedzenia základných práv a slobôd a tiež možný rozsah ukladania povinností najviac v UZB špecifikovanom rozsahu a za striktne stanovených podmienok. Z uvedeného rezultuje záver, že ústavodarca nemal v úmysle upraviť obmedzenie základných práv a slobôd dvomi ústavnými normami s formálne rovnakou právnou silou pre tzv. bežný ústavný režim a tiež pre tzv. krízový ústavný režim.

„*Scire leges non hoc est verba earum tenere, sed cim ac potestatem.*“ (Celsus D.1,3,17). – „**Poznať zákony neznamena rozumieť ich slovám, ale ich významu a sile (účelu).**“.

²³ DOMIN, M. Priame a „reťazené“ obmedzenia volebného práva v čase krízových situácií. In *Obmedzovanie ľudských práv* (ed. Tomáš Lalík). Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2021. s. 104.

3 Prvý núdzový stav v SR a porušovanie povinností

3.1 Obmedzenie základných práv a slobôd a ukladanie povinností od marca do júna 2020 V núdzovom stave, ktorý je bez akýchkoľvek pochybností najmenej závažnou krízovou situáciou, orgány verejnej moci obmedzovali niektoré základné práva a slobody a ukladali povinnosti v rozpore s úmyslom ústavodarcu. Niektoré zásahy orgánov verejnej moci počas trvania núdzového stavu neboli, podľa môjho názoru, konformné s Ústavou SR, najmä však prekračovali limity stanovené v UZB v znení ústavného zákona č. 344/2015 Z. z.²⁴ (ďalej len „UZB v znení 344/2015“), resp. UZB v znení ústavného zákona č. 414/2020 Z. z.²⁵ (ďalej len „UZB v znení 414/2020“). Ústavodarca počas trvania núdzového stavu v podmienkach SR pristúpil k novelizácii UZB v znení 344/2015. *Ab initio* poukazujem na právny názor Benátskej komisie, ktorá počas krízových situácií **neodporúča prijímať zmeny ústavnej úpravy**.²⁶

Vláda vyhlásila uznesením č. 111 s účinnosťou 12. marca 2020 od 6:00 hod mimoriadnu situáciu v súvislosti s ohrozením verejného zdravia II. stupňa z dôvodu ochorenia COVID-19 spôsobeným korona vírusom SARS-CoV-2 na území SR.

Tri dni pred dňom účinnosti vyhlásenia mimoriadnej situácie, ako aj následne, vydával Úrad verejného zdravotníctva SR (ďalej len „ÚVZ“) v súvislosti s tzv. pandémiou COVID-19 (ďalej len „pandémia“) opatrenia, neskôr vyhlášky (pozn. tento stav stále trvá). Na vydávanie opatrení ako všeobecne záväzných právnych predpisov nebol ÚVZ splnomocnený zákonom č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia v znení do 15. októbra 2020²⁷ (viď IV. ÚS 249/2021), ako ani vydávať ich počas krízovej situácie.

²⁴ Ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení ústavného zákona č. 344/2015 Z. z.. [online]. SLOV-LEX: Právny a informačný portál. [cit. 2022-12-15]. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2002/227/20160102.html>

²⁵ Ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení ústavného zákona č. 414/2020 Z. z.. [online]. SLOV-LEX: Právny a informačný portál. [cit. 2022-12-15]. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2002/227/20201229.html>

²⁶ *Opinion on the Amendments to the constitution Adopted by the Grand National Assembly on 21 January 2017 and to be Submitted to a National Referendum on 16 April 2017. Adopted by the Venice Commission at its 110th Plenary Session (Venice, 10-11 March 2017). CDL-AD(2017)005.* [online]. European Commission for Democracy through Law: Venice Commission. [cit. 2023-01-14]. Dostupné na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)005-e)

²⁷ Zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 242/2020 Z. z. [online]. SLOV-LEX: Právny a informačný portál. [cit. 2022-12-29]. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2007/355/20200909.html>

ÚVZ opatrením odo dňa 10. marca 2020 **zakázal organizovať a usporadúvať fyzickým osobám, fyzickým osobám – podnikateľom a právnickým osobám hromadné podujatia**²⁸. Rovnakého dňa ÚVZ zakázal návštevy na všetkých lôžkových oddeleniach a tiež poskytovateľom zdravotnej starostlivosti opatrením nariadil, aby v prípade osôb prichádzajúcich z taxatívne určených krajín rozhodli o **izolácii týchto osôb v domácom prostredí na dobu 14 dní** s určením výnimiek. Toto opatrenie dňa 13. marca 2020 ÚVZ zmenil tak, že všetkým osobám bola po návrate zo zahraničia vrátane osôb žijúcich s týmito osobami v spoločnej domácnosti, nariadená **izolácia v domácom prostredí na dobu 14 dní** a ďalšie súvisiace povinnosti so stanovením výnimiek. Detto zakázal prevádzku vybraných zariadení a služieb, ktorým opatrením zasiahol aj do Ústavou SR garantovaného **práva na podnikanie**. Všetky tieto zásahy ÚVZ boli vykonané pred vyhlásením núdzového stavu a zároveň bez zákonného zmocnenia ÚVZ na takéto zásahy. **Navyše, išlo o núdzový stav „de facto“**, ku ktorému sa Benátska komisia vyjadrila, cit. „*Má sa zabrániť stavu núdze de facto a núdzový stav má byť oficiálne vyhlásený.*“²⁹.

O pár dní neskôr, s účinnosťou od 16. marca 2020, vláda uznesením vyhlásila **tzv. prvý núdzový stav**³⁰ (ďalej len „prvý NS“), ktorý odôvodnila pandémiou. Ústavodarca umožnil v článku 5 ods. 2 UZB v znení 344/2015 vyhlásiť núdzový stav v „*nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas*“. Benátska komisia sa k použitému spojeniu slov „v nevyhnutnom rozsahu“ vyjadrila nasledovne, cit. „*Použitie všeobecné znenie „povolené iba v nevyhnutnom rozsahu“ sa javí ako príliš vágne. Malo by sa použiť prísnejšie znenie, tak ako je uvedené v čl. 15 dohovoru, „v rozsahu, v akom to bezprostredne vyžaduje naliehavosť situácie“*“³¹ (m. m. PL. ÚS 43/95).

ÚVZ rovnakého dňa, ako vláda vyhlásila prvý NS, **nariadil uzatvoriť maloobchodné prevádzky a prevádzky služieb na 14 dní**³², čím zakázal výkon podnikateľskej činnosti vybraných

²⁸ Verejná vyhláška ktorou sa oznamuje vydanie rozhodnutia o nariadení opatrenia pri ohrození verejného zdravia podľa § 48 ods. 4 písm. d) zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. OLP/2405/84443 z 09.03.2020. [online]. Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky: Úradná tabuľa. [cit. 2022-12-29]. Dostupné na: https://www.uvzs.sk/docs/info/covid19/Rozhodnutie_zakaz_hromadneho_podujatia_verejna_vyhlasaka09_03.pdf

²⁹ Emergency Powers – Science and technique of democracy No. 12 (1995). CDL-STD(1995)012. [online]. Council of Europe: Venice Commission. [cit. 2023-01-03]. Dostupné na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-STD\(1995\)012-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-STD(1995)012-e)

³⁰ Uznesenie Vlády Slovenskej republiky č. 114 uverejnené v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 45/2020 Z. z. s účinnosťou od 16.03.2020. [online]. SLOV-LEX: Právny a informačný portál. [cit. 2022-12-31]. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2020/45/20200316>

³¹ Opinion on the Constitution of Serbia adopted by the Commission at its 70th plenary session (Venice, 17-18 March 2007). CDL-AD(2007)004. [online]. European Commission for Democracy through Law: Venice Commission. [cit. 2023-01-10]. Dostupné na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)004-e)

³² Opatrenie Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky pri ohrození verejného zdravia. OLP/2595/2020 z 15.03.2020. [online]. Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky: Úradná tabuľa. [cit. 2022-12-29]. Dostupné na:

podnikateľských subjektov, a to nielen pri absencii testu proporcionality takeého opatrenia a prehladaní § 48 ods. 5 Zákona o ochrane verejného zdravia v znení zákona č. 242/2020 Z. z., ale predovšetkým bez právneho základu v UZB v znení 344/2015. **Ústavodarca neumožnil počas trvania núdzového stavu obmedziť, ani zakázať podnikateľskú činnosť.** Z uvedeného je možné odvodiť, že ÚVZ konal v rozpore (aj) s článkom 2 ods. 2 Ústavy a uzurpoval si právny poriadok nepriznané právomoci.

Vláda uložila momentom vyhlásenia prvého NS zároveň aj **pracovnú povinnosť zamestnancom poskytovateľov zdravotnej starostlivosti** (článok 5 ods. 3 písm. b) UZB v znení 344/2015) **a zakázala týmto zamestnancom uplatňovať právo na štrajk** (článok 5 ods. 3 písm. k) UZB v znení 344/2015). Následne, s účinnosťou od 19. marca 2020, vláda prvýkrát rozšírila pracovnú povinnosť zamestnancom tých subjektov, ktoré boli uvedené v prílohe uznesenia, na ktorých sa taktiež vzťahoval zákaz uplatňovania práva na štrajk³³. S účinnosťou od 28. marca 2020 vláda druhýkrát rozšírila núdzový stav o pracovné povinnosti aj ďalších subjektov, na ktorých sa *detto* vzťahoval zákaz uplatňovania práva na štrajk³⁴. Tretím rozšírením prvého NS s účinnosťou od 8. apríla 2020 do 13. apríla 2020 vrátane, vláda **obmedzila slobodu pohybu a pobytu zákazom vychádzania** (článok 5 ods. 3 písm. g) UZB v znení 344/2015) **okrem výnimiek** taxatívne vymenovaných v uznesení vlády³⁵. Pri tomto obmedzení základných slobôd je nutné pristaviť sa pri článku 5 ods. 3 písm. g) UZB v znení 344/2015, ktorý znel nasledovne, cit. „*obmedziť slobodu pohybu a pobytu zákazom vychádzania v určenom čase a zákazom vstupu na postihnuté alebo bezprostredne ohrozené územie*“. Ústavodarca obmedzenie týchto slobôd podmienil splnením dvoch (kumulatívnych) podmienok, ktoré vyjadril v ústavnej norme použitím spojky „*a*“. Splnením oboch podmienok formuloval ústavný príkaz zároveň zakázať aj vstup na postihnuté alebo bezprostredne ohrozené miesto. Túto kumulatívnu podmienku však vláda pri obmedzení slobody pohybu a pobytu neuplatnila (pozn. novelou UZB v znení 414/2020 bola časť vety za spojkou „*a*“ v znení článku 5 ods. 3 písm. g) ústavodarcom vypustená). Inými slovami, spôsobom, ktorým vláda obmedzila slobodu pohybu a pobytu v danom čase (počas Veľkonočných sviatkov v roku 2020), nebola ústavne konformná z dôvodu nesplnenia ústavodarcom normovanej kumulatívnej podmienky. Zároveň vláda, tretím rozšírením prvého NS, **zakázala právo pokojne sa zhromažďovať s výnimkou osôb žijúcich v spoločnej domácnosti** podľa článku 5 ods. 3 písm. h) UZB v znení 344/2015. Štvrtým rozšírením prvého

https://www.uvzsr.sk/docs/info/covid19/Opatrenie_UVZ_SR_o_zakaze_a_obmedzeni_prevadzok_15032020.pdf

³³ Uznesenie Vlády Slovenskej republiky č. 115 uverejnené v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 49/2020 Z. z. s účinnosťou od 19.03.2020. [online]. SLOV-LEX: Právny a informačný portál. [cit. 2022-12-31]. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2020/49/20200319>

³⁴ Uznesenie Vlády Slovenskej republiky č. 169 uverejnené v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 64/2020 Z. z. s účinnosťou od 28.03.2020. [online]. SLOV-LEX: Právny a informačný portál. [cit. 2022-12-31]. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2020/64/20200328>

³⁵ Uznesenie Vlády Slovenskej republiky č. 207 uverejnené v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 72/2020 Z. z. s účinnosťou od 08.04.2020. [online]. SLOV-LEX: Právny a informačný portál. [cit. 2022-12-31]. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2020/72/20200408>

NS rozšírila vláda pracovnú povinnosť aj na ďalšie subjekty s účinnosťou od 18. apríla 2020 a detto týmto subjektom zakázala uplatňovať právo na štrajk³⁶.

Prvý NS bol ukončený uznesením vlády uplynutím 13. júna 2020, po 90-tich dňoch, kedy došlo podľa článku 5 ods. 2 UZB v znení 344/2015 k uplynutiu najdlhšie prípustného času trvania núdzového stavu. Mimoriadna situácia v SR naďalej trvala do času vyhlásenia ďalšieho núdzového stavu.

Núdzový stav bol v Slovenskej republike vyhlásený trikrát od marca 2020. Pred vyhlásením druhého núdzového stavu upozornil Generálny prokurátor Slovenskej republiky dňa 22. septembra 2020 na nezákonný postup orgánu verejnej správy (UVZ)³⁷. Druhý núdzový stav bol vyhlásený dňa 1. októbra a trval do 14. mája 2021 (trval 226 dní, hoc est 7,5 kalendárnych mesiacov), a napokon, tretí núdzový stav bol vyhlásený od 25. novembra 2021 a trval do 22. februára 2022 (trval 90 dní, hoc est 3 mesiace).

3.2 Trestný čin porušovania povinností za krízovej situácie § 290a TZ

Zákonodarcu zaviedol do zákona č. 300/2005 Z. z. Trestného zákona (ďalej len „TZ“) v znení zákona č. 189/2013 Z. z. (aj) trestný čin porušovania povinností za krízovej situácie ustanovením § 290a, a to novelou TZ, ktorá bola vykonaná zákonom č. 204/2013 Z. z.³⁸ s účinnosťou od 1. augusta 2013. Zavedenie trestného činu porušovania povinností za krízovej situácie do TZ inicioval Výbor Národnej rady SR pre zdravotníctvo³⁹ a odôvodnil tým, že táto skutková podstata trestného činu nadväzuje na ústavnú úpravu v UZB v znení 181/2006⁴⁰, konkrétne je odvodená z jej článku 1 ods. 2⁴¹.

³⁶ Uznesenie Vlády Slovenskej republiky č. 233 uverejnené v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 84/2020 Z. z. s účinnosťou od 18.04.2020. [online]. SLOV-LEX: Právny a informačný portál. [cit. 2022-12-31]. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2020/84/20200418>

³⁷ Upozornenie prokurátora na nezákonný postup orgánu verejnej správy zo dňa 22.09.2020. [online]. Eurospotrebitel. [cit. 2023-01-11]. Dostupné na: <https://www.eurospotrebitel.eu/wp-content/uploads/2020/10/upozornenie.pdf>

³⁸ Zákon č. 204/2013 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony. [online]. SLOV-LEX: Právny a informačný portál. [cit. 2022-12-31]. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2013/204/20130801>

³⁹ Uznesenie Výboru národnej rady Slovenskej republiky pre zdravotníctvo z 23. apríla 2013. 12. schôdza výboru. Číslo: CRD-438/2013. [online]. Národná rada Slovenskej republiky. [cit. 2023-01-10]. Dostupné na: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=382649>

⁴⁰ Ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení ústavného zákona č. 181/2006 Z. z. [online]. SLOV-LEX: Právny a informačný portál. [cit. 2022-12-30]. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2002/227/20060411.html>

⁴¹ Podľa článku 1 ods. 2 Ústavného zákona o bezpečnosti štátu, cit. „Základná úloha verejnej moci v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu je vykonávať všetky potrebné opatrenia na obranu štátu a zachovanie jeho bezpečnosti, na ochranu života a zdravia osôb, na ochranu majetku, na dodržiavania základných práv a slobôd, na odvrátenie ohrozenia alebo na

Ustanovenie § 290a TZ upravuje základnú skutkovú podstatu trestného činu v odseku 1 nasledovne, cit. „**Kto za krízovej situácie odoprie vykonať alebo úmyselne nevykoná povinnosť uloženú orgánmi verejnej moci na obranu štátu a zachovanie jeho bezpečnosti, na ochranu života a zdravia osôb, na ochranu majetku, na dodržiavanie základných práv a slobôd, na odvrátenie ohrozenia alebo na obnovu narušeného hospodárstva, najmä riadneho fungovania zásobovania, dopravy a verejných služieb v obciach a na riadne fungovanie ústavných orgánov, potrestá sa odňatím slobody až na dva roky.**“, a v kvalifikovanú skutkovú podstatu trestného činu v odseku 2 nasledovne, cit. „**Odňatím slobody na dva roky až päť rokov sa páchatel' potrestá, ak spácha čin uvedený v odseku 1, písm. a) a spôsobí ním ťažkú ujmu na zdraví alebo smrť, alebo, písm. b) závažnejším spôsobom konania.**“.

Objektom trestného činu porušovania povinností za krízovej situácie, ako prvého objektívneho znaku trestného činu, je záujem chrániť obranyschopnosť štátu v spojení so zachovaním jeho bezpečnosti, zároveň ochrana života a zdravia osôb, ochrana majetku, a tiež záujem na zabezpečení dodržiavania základných práv a slobôd.

Objektívna stránka trestného činu porušovania povinností za krízovej situácie, ako druhého objektívneho znaku trestného činu vyjadrujúca vonkajšiu charakteristiku trestného činu, spočíva z hľadiska obligatórnych znakov v takom konaní páchatel'a, ktorý počas krízovej situácie odoprie vykonať, alebo úmyselne nevykoná povinnosť uloženú orgánmi verejnej moci na zabezpečenie obrany štátu a zachovanie jeho bezpečnosti, povinnosť dodržiavať základné práva a slobody, povinnosti uložené za účelom odvrátenia ohrozenia narušeného hospodárstva, alebo na jeho obnovu, predovšetkým riadneho fungovania zásobovania, dopravy a verejných služieb v obciach, ako aj povinnosti spojené s riadnym fungovaním ústavných orgánov. V ďalšom objektívna stránka trestného činu vyžaduje, z hľadiska fakultatívnych znakov, znak času spáchania trestného činu - za krízovej situácie (§ 134 ods. 2 Trestného zákona v spojení s článkom 1 ods. 4 UZB). Špecifický charakter objektívnej stránky skutkovej podstaty trestného činu porušovania povinností podľa § 290a TZ spočíva v tom, že **môže byť spáchaný výlučne počas krízovej situácie**. Krízovou situáciou sa (aj) na účely TZ rozumie núdzový stav, výnimočný stav, vojnový stav alebo vojna (§ 134 ods. 2 TZ).

Ustanovenie upravujúce krízovú situáciu bolo zákonodarcom doplnené novým odsekom 3 s účinnosťou od 1. januára 2021 (počas trvania tzv. druhého núdzového stavu v SR, pozn.), a to novelou TZ vykonanou zákonom č. 312/2020 Z. z.⁴² (ďalej len „novela TZ“). Ministerstvo spravodlivosti SR, ako predkladateľ vládneho návrhu novely TZ, nenavrhovalo doplniť ustanovenie § 134 TZ novým odsekom 3. Tento odsek navrhol inkorporovať do TZ až

obnovu narušeného hospodárstva, najmä riadneho fungovania zásobovania, dopravy a verejných služieb v obciach a na riadne fungovanie ústavných orgánov.“.

⁴² Zákon č. 312/2020 Z. z. o výkone rozhodnutia o zaistení majetku a správe zaisteného majetku a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskoršieho zákona. [online]. SLOV-LEX: Právny a informačný portál. [cit. 2022-12-30]. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2020/312/20210101.html>

Ústavnoprávny výbor NR SR⁴³ po rokovaní výborov s nasledujúcim odôvodnením, cit. „Uvedené bude mať za následok, že prísnejší trestný postih spôsobený naplnením osobitného kvalifikačného pojmu „za krízovej situácie“ sa aplikuje len u tých trestných činov, ktoré boli spáchané v súvislosti s vyhláseným núdzovým stavom alebo výnimočným stavom a nepovedie tak k ukladaniu trestov vzrejmom nepomere k závažnosti nesúvisiacich činov v rozpore s účelom zákona a účelom samotného trestu.“. Národná rada akceptovala návrh tohto výboru a v § 134 ods. 3 TZ normovala nasledovné, cit. „Ustanovenie odseku 2 písm. a) a b) sa nepoužijú, **ak trestný čin nebol spáchaný v súvislosti s vyhláseným núdzovým stavom alebo výnimočným stavom.**“, kedy § 134 ods. 2 TZ upravuje v písm. a) núdzový stav, a v písm. b) výnimočný stav.

Subjektom porušovania povinností za krízovej situácie môže byť iba taká osoba, ktorej bola uložená orgánmi verejnej moci povinnosť vyplývajúca zo znenia skutkovej podstaty tohto trestného činu. Páchatel'om môže byť všeobecný subjekt, ale aj špeciálny subjekt.

Subjektívna stránka trestného činu porušovania povinností za krízovej situácie vyžaduje, z hľadiska obligatórneho znaku, úmyselné zavinenie páchatela.

Ako už bolo uvedené, článok 51 ods. 2 Ústavy je možné anatomizovať z dôvodu autonómnosti jej obsahových komponentov na (i) obmedzenie základných práv a slobôd počas trvania (aj) núdzového stavu, a (ii) určenie rozsahu povinností počas (aj) trvania núdzového stavu. Počas prvého NS bola z hľadiska obmedzenia základných práv a slobôd obmedzená sloboda pohybu a pobytu zákazom vychádzania, kým z hľadiska povinností uložených počas prvého NS bola vládou uložená pracovná povinnosť iba vybraným profesiám, príkladmo zamestnancom zdravotnej starostlivosti. Inými slovami, porušenia povinností za krízovej situácie podľa § 290a TZ, počas prvého NS, sa mohli dopustiť výlučne vládou určené subjekty v jednotlivých uzneseniach, ktorými rozširoval prvý NS. Povedané inými slovami, **trestný čin porušovania povinností za krízovej situácie podľa § 290a TZ nemohli počas prvého NS (od 16. marca 2020 do 13. júna 2020) spáchať žiadni páchatelia okrem tých, ktorí mali uloženú pracovnú povinnosť podľa článku 5 ods. 3 písm. b) UZB v znení 344/2015.**

Benátska komisia v stanovisku k núdzovému stavu z roku 2020 uviedla aj nasledovné, cit. „Núdzový stav nezahŕňa dočasné pozastavenie existencie právneho štátu a neumožňuje tým, ktorí sú pri moci, konať tak, aby došlo k porušeniu zákona, keďže sú týmito zásadami trvalo viazaní.“⁴⁴.

⁴³ Uznesenie Ústavnoprávneho výboru Národnej rady Slovenskej republiky zo 14. októbra 2020 k vládnemu návrhu zákona o výkone rozhodnutia a o zaistení majetku a správe zaisteného majetku a o zmene a doplnení niektorých zákonov (tlač 195). 36. schôdza. Číslo: CRD-1633/2020. [online]. Národná rada Slovenskej republiky. [cit. 2023-01-10]. Dostupné na: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=485276>

⁴⁴ Európska komisia pre demokraciu prostredníctvom práva (Benátska komisia). Súhrn stanovísk a správ Benátskej komisie k núdzovému stavu. [online]. Ústavný súd Slovenskej republiky: Odbor zahraničných vzťahov a protokolu. Kancelária ústavného súdu Slovenskej republiky. CDL-

Rímsky právnik Celsus k nutnosti prihladať na zámer sledovaný ústavodarcom, ev. zákonodarcom pred prijatím právnej normy (právneho predpisu) vyjadril nasledovne, cit. „*Nam prior atque potentior est mens, quam vox dicentis.*“ – „**Prednejší a mocnejší je zámer, ako reč hovorca.**“.

Záver

Počas opakovane vyhlasovaných a predĺžovaných núdzových stavov od roku 2020 orgány verejnej moci v niektorých prípadoch prehliadali ústavne konformné obmedzovanie základných práv a slobôd, ako aj ukladanie povinností. Nedbali na intencie ústavodarcu, ktorý právny základ krízových situácií upravil v najvyššom zákone našej republiky a podrobne upravil vo vykonávacom ústavnom zákone. Zámerom ústavodarcu bolo stanoviť striktné limity – maximá - tak pre obmedzenie základných práv, ako aj pre ukladanie povinností počas krízových situácií. Napriek úmyslu ústavodarcu orgány verejnej moci počas trvania jednotlivých núdzových stavov obmedzili základné práva a slobody nad prípustný rámec, *ad exemplum* zasiahli do ústavného práva na povinnú školskú dochádzku, do ústavného práva na podnikanie, do ústavného práva na prácu etc. Ukladali aj povinnosti, s ktorými vykonávací ústavný zákon počas trvania núdzového stavu nepočíta. Mnohých občanov Slovenskej republiky trestne stíhali a odsúdili za údajné porušenie povinností za krízovej situácie bez existencie zákonného dôvodu. Bez dôvodu však niet spôsobu.

Literatúra

Knižničné zdroje

1. PROCHÁZKA, R., KÁČER, M. Teória práva. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2018. s. 72. ISBN 978-80-89603-73-2.

Zborníky

2. DOMIN, M. Priame a „ret'azené“ obmedzenia volebného práva v čase krízových situácií. In *Obmedzovanie ľudských práv* (ed. Tomáš Lálík). Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2021. s. 104. ISBN 978-80-223-5331-1.
3. PROCHÁZKA, R. O ústavnosti ústavných zákonov. In *Ius Romanum Schola Sapientiae. Pocta Petrovi Blahovi k 70. narodeninám*. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2009. s. 394. ISBN 978-80-8082-335-1.

PI(2020)003. [cit. 2022-12-20]. Dostupné na:

https://www.ustavnysud.sk/documents/10182/42829548/Suhrn+stanovisk+Benatskej+komisie+k+nudzovemu+stavu_final.pdf/b5dca577-b19d-4d94-a005-0aaea881823d

Časopisecké zdroje

4. NOÉ, G., LESNIAK, J. Základné ústavné princípy (nielen) v trestnom konaní. [online]. In *Paneurópske právnické listy. Vedecký časopis Paneurópskej vysokej školy. Fakulta práva*. ISSN 2644-450X. [cit. 2023-01-03]. Dostupné na: <https://www.paneuropskepravnickelisty.sk/index.php/noe-g-lesniak-ij/>

Internetové zdroje

5. Emergency Powers – Science and technique of democracy No. 12 (1995). CDL-STD(1995)012. [online]. Council of Europe: Venice Commission. [cit. 2023-01-03]. Dostupné na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-STD\(1995\)012-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-STD(1995)012-e)
6. Európska komisia pre demokraciu prostredníctvom práva (Benátska komisia). Súhrn stanovísk a správ Benátskej komisie k núdzovému stavu. [online]. Ústavný súd Slovenskej republiky: Odbor zahraničných vzťahov a protokolu. Kancelária ústavného súdu Slovenskej republiky. CDL-PI(2020)003. [cit. 2022-12-27]. Dostupné na: https://www.ustavnysud.sk/documents/10182/42829548/Suhrn+stanovisk+Benatskej+komisie+k+nudzovemu+stavu_final.pdf/b5dca577-b19d-4d94-a005-0aaea881823d
7. Interim Opinion on the Draft Constitution of Montenegro adopted by the Venice Commission at its 71th Plenary Session (Venice, 1 - 2 June 2007). CDL-AD(2007)017-e. [online]. Council of Europe: Venice Commission. [cit. 2023-01-04]. Dostupné na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)017-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)017-e)
8. Opinion on the Constitution of Serbia adopted by the Commission at its 70th plenary session (Venice, 17-18 March 2007). CDL-AD(2007)004. [online]. European Commission for Democracy through Law: Venice Commission. [cit. 2023-01-10]. Dostupné na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)004-e)
9. Opinion on the Amendments to the constitution Adopted by the Grand National Assembly on 21 January 2017 and to be Submitted to a National Referendum on 16 April 2017. Adopted by the Venice Commission at its 110th Plenary Session (Venice, 10-11 March 2017). CDL-AD(2017)005. [online]. European Commission for Democracy through Law: Venice Commission. [cit. 2023-01-14]. Dostupné na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)005-e)
10. Pojem „rozsaň“. [online]. Slovníkový portál Jazykovedného ústavu Ľudovíta Štúra. [online]. Slovenská akadémia vied. [cit. 2023-01-10]. Dostupné na: <https://slovník.juls.savba.sk/?w=rozsaň&s=exact&c=ka57&cs=&d=kssj4&d=psp&d=ogs&d=sss&d=orter&d=scs&d=sss&d=peciar&d=ssn&d=hssj&d=bermolak&d=noundb&d=orient&d=locutio&d=obce&d=priezviska&d=un&d=pskfr&d=pskcs&d=psken#>
11. Upozornenie prokurátora na nezákonný postup orgánu verejnej správy zo dňa 22.09.2020. [online]. Eurospotrebitel'. [cit. 2023-01-11]. Dostupné na: <https://www.eurospotrebitel.eu/wp-content/uploads/2020/10/upozornenie.pdf>

Legislatívny proces

12. Národná rada Slovenskej republiky 2 (1998–2002). [online]. Spoločná Česko – Slovenská Digitálna parlamentná knižnica. [cit. 2023-01-07]. Dostupné na: <https://www.nrsr.sk/dl/Browser/Default?legId=13&termNr=2>
13. Návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na vydanie ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení ústavného zákona č. 244/1998 Z. z. a ústavného zákona č. 9/1999 Z. z. Parlamentná tlač č. 643. Materiál číslo: 740/2000. [online]. Spoločná Česko – Slovenská Digitálna parlamentná knižnica. [cit. 2023-01-15]. Dostupné na: <https://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=137174>
14. Uznesenie Výboru národnej rady Slovenskej republiky pre zdravotníctvo z 23. apríla 2013. 12. schôdza výboru. Číslo: CRD-438/2013. [online]. Národná rada Slovenskej republiky. [cit. 2023-01-10]. Dostupné na: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=382649>
15. Uznesenie Ústavnoprávneho výboru Národnej rady Slovenskej republiky zo 14. októbra 2020 k vládnemu návrhu zákona o výkone rozhodnutia a o zaistení majetku a správe Národná rada Slovenskej republiky. Prehľad hlasovania. [online]. Spoločná Česko – Slovenská Digitálna parlamentná knižnica. [cit. 2023-01-13]. Dostupné na: <https://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=163620>
16. zaisteného majetku a o zmene a doplnení niektorých zákonov (tlač 195). 36. schôdza. Číslo: CRD-1633/2020. [online]. Národná rada Slovenskej republiky. [cit. 2023-01-10]. Dostupné na: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=485276>
17. Vládny návrh ústavného zákona o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu. Parlamentná tlač č. 1311. Materiál na rokovanie Národnej rady Slovenskej republiky číslo: UV-8359/2001. [online]. Spoločná Česko – Slovenská Digitálna parlamentná knižnica. [cit. 2023-01-01]. Dostupné na: <https://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=163094>

Právne predpisy a iné právne akty

18. Opatrenie Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky pri ohrození verejného zdravia. OLP/2595/2020 z 15. 3. 2020. [online]. Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky: Úradná tabuľa. [cit. 2022-12-29]. Dostupné na: https://www.uvzs.sk/docs/info/covid19/Opatrenie_UVZ_SR_o_zakaze_a_obmedzeni_prevadzok_15032020.pdf
19. Uznesenie Vlády Slovenskej republiky č. 114 uverejnené v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 45/2020 Z. z. s účinnosťou od 16. 3. 2020. [online]. SLOV-LEX: Právny a informačný portál. [cit. 2022-12-31]. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2020/45/20200316>
20. Uznesenie Vlády Slovenskej republiky č. 115 uverejnené v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 49/2020 Z. z. s účinnosťou od 19. 3. 2020. [online]. SLOV-LEX: Právny a informačný portál. [cit. 2022-12-31]. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2020/49/20200319>

21. Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 169 uverejnené v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 64/2020 Z. z. s účinnosťou od 28. 3. 2020. [online]. SLOV-LEX: Právny a informačný portál. [cit. 2022-12-31]. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2020/64/20200328>
22. Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 207 uverejnené v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 72/2020 Z. z. s účinnosťou od 08. 4. 2020. [online]. SLOV-LEX: Právny a informačný portál. [cit. 2022-12-31]. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2020/72/20200408>
23. Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 233 uverejnené v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 84/2020 Z. z. s účinnosťou od 18. 4. 2020. [online]. SLOV-LEX: Právny a informačný portál. [cit. 2022-12-31]. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2020/84/20200418>
24. Ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších ústavných zákonov. [online]. SLOV-LEX: Právny a informačný portál. [cit. 2022-12-13]. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2002/227/20201229.html>
25. Ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení ústavného zákona č. 181/2006 Z. z. [online]. SLOV-LEX: Právny a informačný portál. [cit. 2022-12-30]. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2002/227/20060411.html>
26. Ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení ústavného zákona č. 344/2015 Z. z. [online]. SLOV-LEX: Právny a informačný portál. [cit. 2022-12-15]. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2002/227/20160102.html>
27. Ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení Ústavného zákona č. 414/2020 Z. z. [online]. SLOV-LEX: Právny a informačný portál. [cit. 2022-12-15]. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2002/227/20201229.html>
28. Verejná vyhláška ktorou sa oznamuje vydanie rozhodnutia o nariadení opatrenia pri ohrození verejného zdravia podľa § 48 ods. 4 písm. d) zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. OLP/2405/84443 z 9. 3. 2020. [online]. Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky: Úradná tabuľa. [cit. 2022-12-29]. Dostupné na: https://www.uvzs.sk/docs/info/covid19/Rozhodnutie_zakaz_hromadneho_podujatia_verejna_vyhlasaka09_03.pdf
29. Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších ústavných zákonov. [online]. SLOV-LEX: Právny a informačný portál. [cit. 2022-12-13]. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1992/460/20230101.html>
30. Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení ústavného zákona č. 9/1999 Z. z. [online]. SLOV-LEX: Právny a informačný portál. [cit. 2022-12-13]. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1992/460/19990127.html>

31. Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení ústavného zákona č. 90/2001 Z. z. [online]. SLOV-LEX: Právny a informačný portál. [cit. 2023-01-11]. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1992/460/20020101.html>
32. Zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 242/2020 Z. z. [online]. SLOV-LEX: Právny a informačný portál. [cit. 2022-12-29]. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2007/355/20200909.html>
33. Zákon č. 204/2013 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony. [online]. SLOV-LEX: Právny a informačný portál. [cit. 2022-12-31]. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2013/204/20130801>
34. Zákon č. 312/2020 Z. z. o výkone rozhodnutia o zaistení majetku a správe zaisteného majetku a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskoršieho zákona. [online]. SLOV-LEX: Právny a informačný portál. [cit. 2022-12-30]. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2020/312/20210101.html>

Rozhodnutia Ústavného súdu SR a Ústavného súdu ČR

35. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. PL. ÚS 43/1995 z 10. septembra 1996
36. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. II. ÚS 8/1996 zo 4. septembra 1996
37. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. PL. ÚS 19/2009 z 26. januára 2011
38. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. PL. ÚS 24/2014 z 28. októbra 2014
39. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. PL. ÚS 22/2020-104 zo 14. októbra 2020
40. Rozhodnutie Ústavného súdu Českej republiky, sp. zn. IV. ÚS 690/2001 z 27. marca 2003
41. Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. I. ÚS 3/1998 z 5. februára 1998
42. Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. IV. ÚS 249/2021 z 11. mája 2021
43. Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. IV. ÚS 614/2022 z 29. novembra 2022