

Odlišné stanovisko sudcu Petra Straku

k výroku a odôvodneniu uznesenia č. k. III. ÚS 94/2023 z 2. marca 2023

1. V súlade s § 67 ods. 1 zákona o ústavnom súde pripájam k uzneseniu ústavného súdu č. k. III. ÚS 94/2023 z 2. marca 2023 odlišné stanovisko.

V skratke k posudzovanej veci

2. V predmetnej veci sťažovateľ napáda ústavnou sťažnosťou uznesenia vlády nadväzujúce na vyhlásenie núdzového stavu. V zjednodušenom vyjadrení išlo o uznesenie vlády o obmedzení vychádzania z obydli a uznesenie o plošnom testovaní. Väčšina senátu rozhodla v kontinuite s už existujúcim uznesením ústavného súdu č. k. IV. ÚS 270/2021 z 25. mája 2021, v ktorom sa konštatoval v obdobnej záležitosti jednak nedostatok právomoci senátu a jednak nedostatok oprávnenia sťažovateľa. Podľa väčšiny nie senát, ale plénum podľa čl. 129 ods. 6 ústavy preskúmava takéto akty, a nie jednotlivci, ale explicitný okruh navrhovateľov sa môže domáhať takéhoto prieskumu (najmenej pätina poslancov národnej rady, prezident, vláda a generálny prokurátor).

3. S právomocou pléna ústavného súdu a presne stanoveným okruhom subjektov na podanie návrhov na posúdenie ústavnosti rozhodnutí nadväzujúcich na vyhlásenie núdzového stavu sa nedá nesúhlasiť (porov. I. ÚS 21/2012 z 11. januára 2012). Namietam však, aby jednotlivec zostal bez súdnej ochrany a posúdenia (*i. a.*) proporcionality tak závažného zásahu výkonnej moci, akým je napriek výnimkám rozsiahly zákaz vychádzania občanov z ich obydli. Nie je to Európsky súd pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“), ktorý by mal chrániť základné práva a slobody ako súd prvej inštancie. Právomoc ústavného súdu musí byť odvodená aj od Dohovoru o ochrane základných práv a slobôd.

4. Podľa čl. 127 ods. 1 ústavy rozhoduje ústavný súd o sťažnostiach fyzických osôb a právnických osôb, ktorými namietajú porušenie svojich základných práv alebo slobôd alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd. Právomoc iného súdu v danom prípade normovaná nie je.

Pohľad do minulosti

5. Keďže posudzovaná vec je z môjho pohľadu zrejme jednou z posledných šancí na vysporiadanie sa s pandémiou COVID-19 z ústavnoprávneho hľadiska, rozhodol som sa k nej pristúpiť trochu zo širšia. Aktuálna štátno-politická realita totiž prináša do verejného diskurzu nemalé priehrstie iných tém, čo je na jednej strane dobré (lebo to znamená, že s nepříjemnou a smrteľnou pandémiou sme snád' nadobro skončili), no na druhej strane nám história nastavuje zrkadlo a dokážeme konfrontovať naše úvahy *ex ante* a *ex post*.

6. Dodnes si pamätám strach spoločnosti, ktorému čelil nielen národ, ale aj nejedno verejnoprávne teleso, ústavný súd nevynímajúc. Rozhodovanie o ústavnosti núdzových

stavov, povinných karanténach, prechode hraníc neočkovanými osobami alebo iných satelitných témach nebolo jednoduché, no z iného dôvodu, ako by sa mohlo zdať na prvý pohľad. Z pozície sudcu ústavného súdu som za každých okolností a aj v tých najvypätejších situáciách mal na mysli len jedno, a to je **ochrana základných práv a slobôd za súčasného tzv. pohľadu z budúcnosti**. Pri každom jednom prípade a veci, kde som neraz priložil svoje odlišné stanovisko, som hľadal potrebný pomer nezaťaženej empatie a reálneho videnia situácie, ktorá aktuálne hrozila. Vždy som sa sám seba pýtal, ako sa na našu rozhodovaciu činnosť budú pozerat' právní vedci a právní praktici za niekoľko rokov a či historicky obstojíme.

7. Vzhľadom na skutočnosť, že mojich disentov v súvislosti s COVID-19 bolo ozaj nemálo (PL. ÚS 22/2020, PL. ÚS 2/2021, PL. ÚS 8/2021, PL. ÚS 14/2021, III. ÚS 386/2020, III. ÚS 396/2020, III. ÚS 397/2020, III. ÚS 64/2021, III. ÚS 73/2021, III. ÚS 291/2021), nemám ambíciu sa opakovať a odkazujem na všetko, čo som v nich uviedol. Nechcem, aby to vyznelo nenáležite, no keby som opäť stál pred hlasovaním a rozhodovaním v predmetných veciach, nehlasoval by som zrejme inak. Miestami by som dokonca asi bol aj tvrdší, keďže v mojom ponímaní ústavný súd neurobil pre ochranu základných práv toľko, koľko mal a mohol. Opakovane som vo svojich textoch odkazoval na rozhodnutie ESLP vo veci Kontrová v. Slovenská republika (rozsudok z 31. 5. 2007, sťažnosť č. 7510/04), kde bolo problémom práve dostupnosť reálneho, funkčného a praxou overeného vnútroštátneho právneho inštitútu. Z môjho pohľadu práve toto rozhodnutie malo byť vedúcim nástrojom v súvislosti s posudzovaním rôznorodých podaní v konaní podľa čl. 127 ústavy o ústavnej sťažnosti.

8. Zvykne sa vravieť, že **ako spoločnosť sa máme len tak dobre, ako sa majú tí najslabší a najzraniteľnejší**. Práve krízové situácie a volanie po kolektívnom zvládaní utrpenia (pokiaľ možno bez horekovania) ukázali to, čo je pre ľudí naozaj dôležité a na čom národu naozaj záleží. Ukázalo sa, že delenie občanov na testovaných a netestovaných, očkovaných a neočkovaných, odvážnych a bojazlivých alebo na kriticky a nekriticky mysliacich na konci dňa spôsobilo veľa sváru. Vážnosť situácie si bezpochyby zaslúžila veľkú mieru opatrnosti, no nejedna sociálna skupina ostala po odznení pandémie iná ako predtým a viacero sociálnych väzieb ostalo narušených alebo dokonca aj popretfhaných. V tejto súvislosti som videl pôsobnosť ústavného súdu, ktorý má interpretačnú povinnosť – v tomto kontexte nadobúdajúcu rozmer potreby „priložiť ruku k dielu“ a zamedziť dezinterpretáciám ústavy. K tomu ale slúži druhá fáza konania podľa čl. 127 ústavy, a teda tzv. meritórny prieskum. Jedným dychom dodávam, že aj odmietnutie sťažnosti z dôvodu jej zjavnej neopodstatnenosti [§ 56 ods. 2 písm. g) ZUS] je tzv. kvázimeritórnym rozhodnutím, no ja mám na mysli poctivý kontradiktórny diskurz medzi dotknutými subjektmi, ktorý je typický práve pre fázu konania po prijatí sťažnosti na ďalšie konanie.

9. **V tejto súvislosti ústavný súd konal v mojich očiach nedostatočne**, keďže reálne nedošlo k preskúmaniu žiadneho priameho zásahu do práv jednotlivca prieskumom jeho ústavnej sťažnosti (v rámci tejto štatistiky neberiem do úvahy plenárne konania, kde musím pre úplnosť dodať, že ústavný súd zasiahol po podaní verejnej ochrankyne práv v súvislosti s tzv. povinnými karanténami, PL. ÚS 4/2021). Na druhej strane ústavný súd vyvinul nemalé úsilie v súvislosti s hľadaním procesnej cesty, ktorá by viedla k odmietnutiu veci z dôvodu

bájnej subsidiarity. Došlo ku kreácii hybridného správneho aktu, ktorého existencia je dodnes predmetnom odborných diskusií, pričom musím úprimne priznať, že jeho existenciu som podporil aj ja. Nepovažoval som totiž za nesprávne, keď zásahy do ľudských práv budú posudzované celou sústavou súdov, v tomto prípade ich administratívnou vetvou, pričom na záver nebude vylúčený ani prieskum v rámci konania o ústavnej sťažnosti. Na druhej strane ale ústavný súd podcenil to, že kreácia prieskumu hybridného správneho aktu z časového hľadiska rolu ústavného súdu odsunula na príliš neskoro.

10. V mojom ponímaní nešlo o proces v praxi preskúmaný, pričom tak ako COVID-19 nás primäl prispôbiť sa v otázkach, kde sme to možno nikdy nečakali, aj ústavný súd mal aplikovať svoju doktrínu subsidiarity empatickejšie a tzv. profilové kauzy riešil prostredníctvom podrobného meritórneho prieskumu, a nie poučkami o subsidiarite. Striktnou aplikáciou subsidiárnej právomoci totiž odsunul rozhodovanie o COVID-ových otázkach v ústavnoprávnom kontexte na roky po pandémie, čo nepovažujem za vhodné riešenie.

11. Pokiaľ by sme chceli hľadať inšpiráciu, vieme si pomôcť nálezom Ústavného súdu Českej republiky vo veci č. k. II. ÚS 2156/21. Vec sa týkala ústavnej sťažnosti proti postupu okresného súdu, ktorý neumožnil obhajcovi sťažovateľa nahliadnuť do trestného spisu. Súď najprv od obhajcu požadoval plnomocenstvo s notársky overeným podpisom. Po splnení tejto požiadavky mu bolo doručené vyrozumienie, že mu spis nebude sprístupnený s odôvodnením, že obhajca neuviedol dôvod nahliadnutia do spisu a sťažovateľ sa vyhýba výkonu trestu, pričom samotné nahliadnutie do spisu by mu mohlo pomôcť tento stav udržiavať. Zaujímavá je procesná otázka subsidiarity, ktorú v predmetnej veci súď posúdil takto: „Z procesného hľadiska Ústavní soud nejprve konstatoval, že ústavní stížnosti napadající postup obecných soudů spočívající v tom, že odsouzenému nebylo umožněno nahlédnout do spisu, **bude v budoucnu považovat za přípustné až po vyčerpání návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu dle § 174a zákona o soudech a soudcích. Jelikož však tato otázka nebyla doposud v judikatuře Ústavního soudu jednoznačně a jednotně řešena, ústavní stížnost stěžovatele Ústavní soud neodmítl a přistoupil k meritornímu přezkumu napadeného postupu.**“

Späť k posudzovanej veci a ústavnoprávne ponaučenie

12. V posudzovanej veci boli napadnuté uznesenia vlády Slovenskej republiky. Čelil som teda dileme, či v prípade uznesení vlády ako normatívnych aktoch je obdobná prekážka prieskumu ústavných sťažností jednotlivcov v podobe normativity ako pri zákonom regulovaných zásahoch do základných práv a slobôd. V tejto súvislosti uvádzam, že ani prieskum ústavných sťažností jednotlivcov proti obmedzeniam vyplývajúcim zo zákonov nepovažujem za absolútne vylúčený (por. DRGONEC, J. Podmienky a právny účinok vyhlásenia núdzového stavu. Justičná revue, roč. 64, č. 1, 2012, s. 81 – 85, tiež nález zo 6. júna 2012 č. k. I. ÚS 112/2012 týkajúci sa úhrady preddavkov na trovy konania), pričom *a fortiori* uvedené musí platiť, ak je namietaný zásah spôsobený výkonnou mocou. Keby som mal porovnať normotvornú činnosť vlády (uznesenia vlády) a parlamentu (zákony), dá sa konštatovať, že existuje niekoľko podstatných odlišností, ktoré podporujú záver o možnosti prieskumu zásahu do základných práv a slobôd jednotlivca v konaní o ústavnej sťažnosti [k tomu pozri LALÍK, T. Kritérium legality (zákonnosti) vyhlášok Úradu verejného zdravotníctva. Justičná

revue, roč. 74, č. 1/2022, s. 13-15]. V princípe ide o to, že zatiaľ čo pri zákonoch ide normotvornú činnosť priamo volených zástupcov ľudu, kde prebieha diskusia, pripomienkovanie a schvaľovanie v rámci viacerých čítaní v Národnej rade Slovenskej republiky, uznesenie vlády je mocenský akt výkonnej moci, ktorý sa prijíma spravidla bez širšej diskusie. Súčasne dodávam, že nepopieram existenciu osobitného konania podľa čl. 129 ods. 6 ústavy, no ide o konanie (vzhľadom na špecificky upravenú aktívnu legitímáciu), ktoré nie je priamo dostupné jednotlivcovi a tento priestor vidím práve v konaní podľa čl. 127 ústavy o ústavnej sťažnosti.

13. Na podporu svojich tvrdení odkazujem na rozhodovaciu prax ESLP, podľa ktorej je obeťou porušenia základných práv zmysle čl. 34 dohovoru jednotlivec, ak: (i) musí z titulu existencie legislatívy zmeniť svoje správanie alebo riskovať vyvodenie zodpovednosti alebo (ii) ak patrí do kategórie osôb, ktoré môžu byť priamo legislatívou dotknuté. V tejto súvislosti možno poukázať napríklad na vec *Laduna v. Slovenská republika* (rozsudok ESLP z 13. 12. 2011, sťažnosť č. 31827/02), kde bolo namietané porušenie práva na súkromný život vyplývajúce priamo zo zákona, pričom ESLP skonštatoval porušenie čl. 8 v spojení s čl. 14 dohovoru (k tomu pozri LALÍK, T. Kritérium legality (zákonnosti) vyhlášok Úradu verejného zdravotníctva. Justičná revue, roč. 74, č. 1/2022, s. 16).

14. Ak sa nepripustí právomoc ústavného súdu v takýchto prípadoch, akým je aj prípad sťažovateľa v konaní o ústavnej sťažnosti podľa čl. 127 ods. 1 ústavy, potom je v prípade zásahu do základných práv a slobôd jednotlivca daná už len právomoc ESLP, čo nepovažujem za adekvátne. Nie som stotožnený s tým, že ESLP rieši ako prvý stupeň prípady, akým je na porovnanie konanie vedené na ESLP vo veci *Ján Figel' v. Slovenská republika* (sťažnosť č. 12131/2). Vec sa týka opatrení proti COVID-19 prijatých v rámci uznesení vlády, na ktoré nadväzovali vyhlášky Úradu verejného zdravotníctva, ktoré obsahovali *i. a.* zákaz verejných bohoslužieb. Sťažovateľ v predmetnom konaní tvrdí, že tým, že mu bolo bránené zúčastniť sa takýchto bohoslužieb, boli porušené jeho práva podľa čl. 9 dohovoru.

15. V tejto súvislosti možno odsledovať polemiku o nežiaducom jave ESLP ako súdu prvej inštancie. Rád by som poukázal na prípad švajčiarskych odborov, ktoré uspeli na ESLP so sťažnosťou proti COVID-ovému opatreniu pre zmenu o zákaze zhromažďovania, pričom v tejto súvislosti odkazujem aj na odlišné stanoviska sudcov priložené k predmetnému rozhodnutiu. Práve v nich možno nájsť závery o dôležitosti právomoci vnútroštátneho súdu (pozri rozsudok vo veci *Ženevské akčné spoločenstvo odborov (CGAS) v. Švajčiarsko* z 15. 3. 2022, sťažnosť č. 21881/20), ktoré zostanú dobrým základom pre diskurz aj pre prípad, že Veľká komora sa s rozsudkom nestotožní. Napríklad sudcovia Krenč a Pavli vo svojom *concurring opinion* zdôrazňujú potrebu vnútroštátnej súdnej kontroly, ktorá je dostupná a efektívna (bod 24.), pričom odkazujú *i. a.* na rozsudky vo veciach *M.M. v. Švajčiarsko* (sťažnosť č. 59006/18, z 8. 12. 2020) a *Petrie v. Taliansko* (sťažnosť č. 25322/12, z 18. 5. 2017).

16. Záverom by som rád uviedol, že aktuálne nastavenie doktríny, že sa na vnútroštátnej úrovni ani pilotne nepreskúmajú akty výkonnej moci v konaní o ústavnej sťažnosti považujem za problematické vo svetle čl. 13 dohovoru. V rámci súvisiacej rozhodovacej činnosti, odlišných stanovísk alebo odborných vedeckých výstupov som si vždy dával veľký

pozor, aby som otvorene neprezentoval svoje meritórne názory na konkrétne otázky, nanajvýš som niečo naznačil. Teraz, keď sa bavíme „o COVIDE po COVIDE“, môžem uviesť, že boli viaceré opatrenia, kde som indikoval problém so zákazom diskriminácie, slobodou vierovyznania alebo ochranou súkromia. Problémom nebolo samotné zavedenie opatrení, keďže tie skutočne boli adekvátne svetovo rizikovej situácie, ale najmä ich proporcionalita, kde si neraz štát svoju situáciu zjednodušil – a to aj za cenu intenzívneho zásahu do ľudských práv jednotlivca. Namiesto veľkého množstva príkladov uvediem jeden, konkrétne si spomínam na, kvôli metráži, zatvorené malé obchodíky, ktoré žiadali svoje otvorenie pokojne aj za dodržania prísnych protipandemických opatrení, pričom veľké hypermarkety boli otvorené takmer neustále a reálne sa v nich nepredávali len potraviny, ale aj iný tovar (knihy, šatstvo a pod.). To bola napríklad situácia, keď som videl nielen diskriminačné nastavenie pravidiel a zásah do práva na podnikanie ale predmetné opatrenie bolo aj neracionálne. Za premárnenú príležitosť však považujem najmä to, čo vyplynulo z vyššie uvedeného – že sme to meritum neskúmali, aj keď som presvedčený o tom, že tú možnosť ale hlavne povinnosť sme mali.

V Košiciach 2. marca 2023

Peter Straka

sudca