

Ústavný expert JUDr. Ján Drgonec, DrSc.: ČAPUTOVANIE ÚSTAVY SLOVENSKEJ REPUBLIKY

- CZ24 News | 18. listopadu 2021

SLOVENSKO: V stredu (17.11.2021) bol významný deň. Deň boja za slobodu. Nie všetky inštitúcie a ústavní činitelia konajú tak, ako im to predpisuje Ústava SR. Pár riadkov k činnosti prezidentky SR napísal JUDr. Ján Drgonec, DrSc. K týmto riadkom sa pán docent vyjadrí aj v relácii Dopoludnie na InfoVojne dňa 18. novembra 2021. Zatiaľ vám prajeme príjemné čítanie.

Prvoradým predpokladom vykročenia k úspešne fungujúcemu materiálnemu právnemu štátu je, že každý ústavný činiteľ zvlášť koná iba v medziach zverenej právomoci a spôsobom, akým môže právomoc uplatňovať. Orgán verejnej moci nemá ponechané na vlastnú úvahu, kedy uplatní právomoc, pretože sa mu to hodí, a kedy sa jemu alebo jeho chránencom uplatnenie právomoci nehodí. K uplatňovaniu právomoci patrí aj jej uplatňovanie vždy bez výnimky, za všetkých okolností, keď je dôvod, aby orgán verejnej moci uplatnil svoju právomoc. Podľa preslávenej zásady „Padni, komu padni“ vzdialenej od slovenskej skutočnosti viac ako najhlbší vesmír.

Prezidentka Slovenskej republiky si vydobyla postavenie, v ktorom sa hľadá na úpravu zovňajšku oveľa viac, ako na uplatňovanie ústavných právomocí. Pritom kontrola verejnou mienkou, „hľadanie na prsty“ nespočíva v konštatovaní úhladného zovňajšku v nákladnom ošatení, ale v spoznávaní spôsobu, akým hlava štátu prispieva k riadnemu fungovaniu Slovenskej republiky. Namiesto toho v médiách a u verejnosti zavládla spokojnosť, že prezidentka je módna ikona príťažlivého zovňajšku. Na paletu mediálne príťažlivých krokov priniesla hlava štátu aj ďalšie novátorstvo. Reklamu výstroje a svahovej výzbroje Petry Vlhovej s logami sponzorov úspešnej lyžiarky. Dala sa aj na reklamu pulzných [oxymetrov](#).

Aj kapitola o pôsobení prezidentky SR v správe verejných vecí sa podpisuje pod stav verejných vecí v Slovenskej republike. Aj ona má za následok, že vo verejnom živote je viac ako dosť problémov, ktorých stav sa zhoršuje, navodzuje situácie na pokraji riešiteľného, ba aj na pokraji toho, čo sa dá prežiť.

Prezident skladá pred Národnou radou Slovenskej republiky do rúk predsedu Ústavného súdu Slovenskej republiky tento sľub:

„Sľubujem na svoju česť a svedomie vernosť Slovenskej republike. Budem dbať o blaho slovenského národa, národnostných menšín a etnických skupín žijúcich v Slovenskej republike. Svoje povinnosti budem vykonávať v záujme občanov a zachovávať i obhajovať ústavu a ostatné zákony.“ (čl. 104 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky)

Ako vážne mienila Zuzana Čaputová zloženie svojho sľubu? Jej správanie v niektorých prípadoch vyvoláva pochybnosť o vernosti Slovenskej republike. Stačí pripomenúť jej požiadavku obmedzenia zahranično-politických právomocí Slovenskej republiky v Európskej únii.

Zachovávanie ústavy a obhajovanie ústavy Zuzanou Čaputovou je emočne ešte náročnejšie. V prípade týchto prvkov prezidentského sľubu pochybnosť, či je tak, je prejavom zaujatosti v prospech úradujúcej hlavy štátu. Prístup s kritickou náročnosťou rodí otázku, či Zuzana Čaputová pri skladaní

prezidentského sľubu neurobila predstieraný právny úkon.

Prezident zastupuje navonok, voči iným štátom a pred medzinárodnými organizáciami

Prezidentka Zuzana Čaputová vyzvala politikov, aby sa postavili za povinné očkovanie proti COVID-19, alebo aby sa aspoň nestavali proti sprísňovaniu proti pandemických opatrení (Správy. RTVS 1, 19:05. 9. november 2021). Ušľachtilá výzva k hitu daného dňa.

Krátko pred vystúpením prezidentky SR za presadenie povinného očkovania proti COVID-19 sa povinné očkovanie v zahraničí aj na medzinárodnom fóre stalo témou dňa z iného hľadiska.

V Slovinsku 3. októbra 2021 ústavný súd pozastavil účinnosť zákona zavádzajúceho povinné očkovanie verejných zamestnancov. Slovinská vláda ako podmienku zotrvania v práci určila štátnym zamestnancom, vojakom a policajtom: ak ste neprekonali covid-19, musíte sa proti nemu dať zaočkovať, alebo strácate zamestnanie. Slovinský ústavný súd dospel k záveru, že „napriek vážnej epidemickej situácii implementácia potenciálne protiústavného (opatrenia) ... by mala horšie dôsledky ako oddiaľovanie implementácie“. Rozhodnutie súdu aj v tomto prípade nie je konečné. Súd ho prijal dočasne, presne tak, ako španielsky ústavný súd urobil svoje rozhodnutie 14. júla 2021 so životnosťou „dokiaľ urobí konečné rozhodnutie o ústavnosti zákona“. Aj v prípade Slovinska je vysoko pravdepodobné, že povinné očkovanie v Slovinsku zapadne do minulosti kvôli nesúladu zákona s ústavou.

9. októbra zasadol v Štrasburgu Európsky súd pre ľudské práva. Vo veci Thevenon (sťažnosť č. 46061/21) požiadal francúzsku vládu o vyjadrenie k sťažnosti, ktorou sťažovateľ z radov francúzskych hasičov namietol porušenie svojich ľudských práv prijatím zákona č. 2021-1040 z 5. augusta 2021. Zákon ustanovil povinnosť dať sa zaočkovať proti COVID-19 pre niekoľko profesií, okrem iného pre hasičov, pod hrozbou straty zamestnania.

Sťažovateľ sa nenechal zaočkovať. O zamestnanie prišiel. O výplatu tiež.

Na Európskom súde pre ľudské práva namieta porušenie článku 8 Dohovoru zaručujúceho právo na súkromný a rodinný život, ďalej porušenie zákazu diskriminácie (článok 14) a článku 1 Protokolu č. 1 k Dohovoru chrániaceho právo pokojne užívať svoj majetok. Pre Európsky súd sa sťažnosť nestala smiešnou záležitosťou. Dôkazom je, že ESLP dal Francúzsku lehotu na vyjadrenie k štyrom otázkam.

Francúzska vláda má lehotu do 27. januára 2022. Dovtedy musí dať odpovede na otázky položené mu Súdom. Prvá je procesná. Vyčerpal sťažovateľ všetky vnútroštátne prostriedky nápravy skôr, ako podal sťažnosť na Európsky súd pre ľudské práva? Ďalšie tri otázky sa týkajú porušenia hmotných práv sťažovateľa podľa článkov 8 a 14 Dohovoru a podľa článku 1 Protokolu č. 1 k Dohovoru.

V kontexte udalosti francúzska vláda nevyvoláva dojem, že má nadbytok šancí, zvlášť vo vzťahu k rešpektovaniu práva na súkromný a rodinný život, obhájiť svoj zákon. Ak to nedokáže, francúzskej vláde hrozí, že v priebehu budúceho roka jej ESLP povie, že zákonom č. 2021-1040 porušuje Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd. A uložia jej povinnosť zákon zrušiť a poškodených hasičov odškodniť za porušenie ich ľudských práv.

„Prezident Slovenskej republiky zastupuje Slovenskú republiku navonok, dojednáva a ratifikuje medzinárodné zmluvy.“ (čl. 102 ods. 1 písm. a/ ústavy). Obdivovatelia a ctitelia prezidentky

Čaputovej okamžite vynesú námietku, že o dodržiavaní medzinárodných zmlúv nie je v tomto ustanovení ani zmienka, no zdravý rozum naznačuje, že k právomoci hlavy štátu azda patrí aj ručenie za to, že Slovenská republika nielen uzavrie, ale aj dodrží medzinárodné zmluvy, ktoré uzavrela. V spojení s rozhodnutím Európskeho súdu pre ľudské práva o francúzskom zákone ukladajúcom hasičom povinnosť dať sa očkovať proti COVID-19 nie je nedôvodné vyžadovať od prezidentky SR, aby pocítila aspoň pochybnosť, ako to bude s plnením záväzkov Slovenskej republiky, ak v súlade s výzvou, ktorú prezidentka práve zverejňuje, dôjde na Slovensku k nekompromisnému povinnému očkovaniu proti COVID-19.

Podobne pandemické opatrenia už zas navrhované Ústrednou pandemickou komisiou Slovenskej republiky nie sú z pohľadu medzinárodného práva „čisté ako ľalia“. Spájajú sa s nimi konflikty s medzinárodným právom, jeho porušovanie a nerešpektovanie.

Stručne zhrnuté, nakladanie s prezidentskými právomocami voči zahraničiu a medzinárodným organizáciám je počas vlády Zuzany Čaputovej veľmi nevyvážené. Raz prezidentka na zahraničie kašle, aby vyhovelá zámerom vlády SR. Inokedy je voči medzinárodným organizáciám oveľa ústretovejšia, ako by podľa platných medzinárodných zmlúv mala byť. Inými slovami, činnosťou v nevhodných okamihoch a nečinnosťou v okamihoch, keď je nevyhnutné, aby konala, poškodzuje Slovensko za jeho štátnymi hranicami. Názorným príkladom je vystupovanie voči Európskej únii.

Darovanie národnej právomoci Európskej únii

Bratislava v júni 2021 organizovala medzinárodnú konferenciu Globsec. Prezidentka SR na konferenciu zavítala. Bez rúška, ako keby sme sa za rúškovanie museli hanbiť, či tajiť, že na Slovensku chodíme v rúškach. Hit podujatia však mala prezidentka v inom.

[„Zuzana Čaputová na Globsecu vyjadrila názor, že Európska únia by nemala v zahraničnej politike rozhodovať súhlasom všetkých štátov.“](#)

Členstvo Slovenskej republiky v Európskej únii má zmluvný základ. Právomoc, ktorú prezidentovi SR priznáva čl. 102 ods. 1 písm. a) mu určite nezakladá právomoc meniť podľa vlastného rozhodnutia medzinárodné postavenie Slovenskej republiky. Prezident SR tiež nemá právo na vlastnú zahraničnú politiku.

„Globsecovská“ požiadavka Zuzany Čaputovej uletela ďaleko za hranice s Ústavou SR zlučiteľného, siahla na právomoc Slovenskej republiky, ale aj ostatných členských štátov EÚ. Bol krok prezidentky SR divoký alebo bol šialený? Určite bol mimo rámca daného Ústavou SR, aj mimo rámca zdravého rozumu.

Slovenská republika vstúpila do Európskej únie z dôvodu, že podmienky členstva v Únii štátne orgány Slovenskej republiky vyhodnotili ako prijateľné. Podmienky sa mali zmeniť ex post z iniciatívy prezidentky SR, ktorá iniciatívu uplatnila „len tak,“ „z vlastnej hlavy,“ bez toho, aby ktorýkoľvek ústavný orgán Slovenskej republiky verejne uvažoval o prezidentkou navrhnutom kroku. Známy nie je ani verejne uplatnený návrh na obmedzenie zahraničnej pôsobnosti Slovenskej republiky ktorýmkoľvek politickým subjektom pôsobiacim na Slovensku. Dostala Zuzana Čaputová podnet na prednesenie svojho neočakávaného návrhu zo zahraničia?

Kontroverzný americký finančník a filantrop maďarského pôvodu v rozhovore pre britský denník The

Guardian priznal, že sponzoroval Zuzanu Čaputovú. Hoax na Slovensko zavliekol Hlavný denník (<https://www.hlavnydennik.sk/2021/04/18/je-to-dokazane-soros-financuje-radu-europy-a-zabezpecuje-si-tak-vplyv-a-moc-gregor-puppinck/>).

Preverila SIS túto informáciu? Venovala jej pozornosť ktorákoľvek zo slovenských spravodajských služieb?

Podľa prvej vety čl. 107 Ústavy SR: „Prezidenta možno stíhať iba za úmyselné porušenie ústavy alebo za vlastizradu.“ Mohlo sa prezidentka na Globsecu dopustiť vlastizrady? Otázka zostane navždy otvorená. Nič nenasvedčuje, že sa našla štátna inštitúcia ochotná hľadať odpoveď. Ruka ruku myje, alebo za vecou stojí príliš vplyvný sponzor?

Zuzana Čaputová sa v júni 2020 ocitla celkom na dosah obrovským ústavnoprávnym problémom, závažnejším ako sa môže zdať na prvý pohľad. V skutočnosti v absurdnej situácii, ktorú navodila, dostala záchranné lano od médií, ktoré predstierali, že o ničom nevedia. Ak vedia, nič sa nestalo. Obrovskú výhodu jej dalo aj to, že je prezidentkou Slovenskej republiky, v ktorej sa ústava neuplatňuje. Aspoň vtedy nie, keď sa politickým elitám nehodí konať podľa ústavy.

Nasadenie armády proti vlastnému obyvateľstvu

Prezident Slovenskej republiky, či už ho stvárňuje muž alebo žena, je hlavným veliteľom ozbrojených síl. Určuje to článok 102 odsek 1 písmeno k) Ústavy SR.

Ústava SR tiež odkazuje, aby sa dianie v Slovenskej republiky v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu upravilo osobitným ústavným zákonom. Ním sa stal ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu. Samozrejme, v znení neskorších predpisov, teda neskôr prijatých ústavných zákonov meniacich a dopĺňajúcich ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. Ústavný zákon o bezpečnosti štátu dopĺňa aj ústavné postavenie prezidenta Slovenskej republiky ako hlavného veliteľa ozbrojených síl. Opäť bez ohľadu na pohlavie hlavného veliteľa.

„Vojenská operácia Spoločná zodpovednosť bol názov pre celoplošné testovanie obyvateľov Slovenska na ochorenie COVID-19 v rámci opatrení proti šíreniu „pandémie“ koronavírusu. Uskutočnila sa v dňoch 23. 10. 2020 – 25. 10. 2020 – pilotné testovanie v 4 okresoch Slovenska, 31. 10. 2020 – 1. 11. 2020 – celoplošné testovanie na celom území Slovenska, 7. 11. 2020 – 8. 11. 2020 – plošné testovanie v 45 okresoch Slovenska, 21. 11. 2020 – 22. 11. 2020 – testovanie vo vybraných obciach a mestách Slovenska. Podľa informácií z Okresného úradu Snina v dňoch 31. 10. 2020 – 1. 11. 2020 bolo na Slovensku vytvorených 4944 odberných miest, ktorým velili profesionálni vojaci Ozbrojených síl SR (v podaní je priložený zákonným spôsobom získaný menný zoznam 1009 týchto veliteľov ako potenciálnych svedkov zločinov proti ľudskosti a vojnových zločinov; pozn.: ich procesnú pozíciu bude v prípade začatia vyšetrovania samozrejme určovať niekto iný podľa konkrétnych okolností prípadu). Títo boli vyčlenení na operáciu vojenskými rozkazmi jednotlivých veliteľov jednotlivých regionálnych veliteľstiev (veliteľa RHQ Bratislava, veliteľa RHQ Hlohovec, veliteľa RHQ Malacky, veliteľa RHQ Levice, veliteľa RHQ Michalovce, veliteľa RHQ Nitra, veliteľa RHQ Prešov, veliteľa RHQ Rožňava, veliteľa RHQ Ružomberok, veliteľa RHQ Sereď, veliteľa RHQ Topoľčany, veliteľa RHQ Trebišov, veliteľa RHQ Trenčín, veliteľa RHQ Zvolen. Úlohu realizovať vojenskú operáciu Spoločná zodpovednosť prevzal z rúk ministra obrany náčelník generálneho štábu generál Ing. Daniel Zmeko. Minister obrany konal na základe uznesenia vlády č. 665/2020 Z. z. o schválení použitia ozbrojených síl Slovenskej republiky na prípravu a vykonanie celoštátneho testovania obyvateľstva na území Slovenskej republiky na prítomnosť ochorenia COVID-19. Pritom

platí, že v čase núdzového stavu môže nariadiť výkon mimoriadnej služby profesionálnym vojakom iba prezident na návrh vlády (t. č. čl. 5 ods. 4 písm. a/ ústavného zákona č. 227/2002 Z. z.). Vláda SR „v krízovej situácii“ nedisponuje kompetenciou schvaľovať „nariadenie výkonu mimoriadnej služby profesionálnym vojakom, vojakom v zálohe povolaným na pravidelné cvičenie alebo na plnenie úloh ozbrojených síl a vojakom dobrovoľnej vojenskej prípravy“. Vláda disponuje iba kompetenciou schvaľovať „návrh vlády“ a jeho „predloženie prezidentovi Slovenskej republiky na schválenie“, ktorý má po schválení takejto veci vydať rozkaz prezidenta Slovenskej republiky.

Čaputovanie zastiera odvrátenú stranu Ústavy SR. Právo je prostriedkom pokojného riešenia sporov. Ústava má diery ako ementál. Ústava nepočíta s konfliktami, neponúka prostriedky na ich urovanie. Preto Ústava SR potrebuje novelizáciu odstránením dier, ktoré sa nedajú zaplášť svojvoľnými svojráznymi výkladmi.

Množstvu iných pochybností a sporov možno predísť korektným výkladom ústavy podaným oprávneným štátnym orgánom. Ústavným súdom SR.

K otvoreným otázkam, teda k otázkam, ktoré zatiaľ nepoznajú záväznú odpoveď, patrí obsah prezidentskej právomoci hlavného veliteľa.

Napríklad: Za akých podmienok môže prezident SR nariadiť (schváliť?) použitie ozbrojených síl (armády) proti civilnému obyvateľstvu vlastného štátu?

A môže to vôbec urobiť?

Za akých podmienok môže prezident SR nariadiť použitie armády SR proti civilnému obyvateľstvu cudzieho štátu (v cudzom štáte?)?

Odpoveď bola na dosah, keď vláda SR na jeseň 2020 pripravovala celoplošné antigénové testovanie za účasti príslušníkov Armády SR. Vláda ho „dala na povel“ ministrovi obrany.

Je taká možnosť, že prezident SR zostane pasívny. Nekoná ako hlavný veliteľ ozbrojených síl. Ak prezident SR právomoc hlavného veliteľa neuplatní, nie je to dôvod, aby úlohu ústavného kaskadéra prevzal minister obrany, minister zdravotníctva či ktorýkoľvek iný člen vlády. Keď vláda SR podriadila pôsobenie armády na testovaní ministrovi obrany, svojvoľne obrala prezidentku SR o jej ústavnú právomoc.

Otvorená otázka veliteľského postavenia hlavy štátu mohla dostať právne záväznú odpoveď, ak by o nej mohol rozhodnúť Ústavný súd SR. Návrh na konanie mu mohla a mala predložiť prezidentka SR. Lenže tej ako keby sa udalosť netýkala. Mlčala. Svojím mlčaním znemožnila ústavnému súdu vstúpiť do otázok záväzného výkladu Ústavy SR.

Prezident SR sa musí zaujímať o ústavnosť činnosti Policajného zboru SR

Prezident Slovenskej republiky nie je iba hlavným veliteľom vojska. Je hlavným veliteľom ozbrojených síl (čl. 102 ods. 1 písm. k/ ústavy), ku ktorým patrí aj Policajný zbor SR. V 44. týždni (od 1. novembra do 7. novembra 2021) policajti zasahovali všelikde, okrem iného v Piešťanoch v predajni potravín. Zákazník odmietal uposlúchnuť výzvu, aby sa zarúškoval. K výsledkom zásahu patrí zákazníkova zlomená noha. Za primeraný taký zásah nemôže označiť asi ani slovenský minister vnútra. Ten sa pre istotu k záležitosti vôbec nevyjadril.

Komentátorom policajného zásahu sa pred novinármi opakovane stal minister obrany. O samom zásahu nepovedal nič. Ani toľko, že sa udial. Prečo sa k zásahu policajtov so spôsobením škody na zdraví vyjadroval minister obrany, a nie minister dotknutého rezortu vnútra? Lebo poznal vojenskú minulosť obetí?

Náznak dôvodu pre zásah policajtov plne uspokojil novinárov prítomných na tlačovej besede ministra, aj v televíznom štúdiu.

Na rozdiel od slovenských novinárov, ktorých už plne uspokojuje čokoľvek, ak to zaznie z úst člena vlády SR alebo z úst vládou schváleného odborníka, zdravý rozum vyvoláva pochybnosť. Aj otázku. „A čo? Vojaci z povolania nemajú ústavou priznané základné práva a slobody? Ani im medzinárodné dohovory nezaručujú ľudské práva? V plne mierovom stave? Keď nie je vyhlásený ani núdzový stav, dokonca ani pre územie predajne, v ktorej polícia zasahovala?“

Nevyhnutne nasleduje ďalšia otázka: „Čo na Slovensku dovoľuje policajtom lámať nohy vojakom z povolania vo výslužbe?“

Ani táto otázka nezaznela. Ako obvykle, novinári sa nespýtali.

Policajný štát sa vníma ako protiklad k materiálnemu právnemu štátu. Aké znaky má policajný štát, právní teoretici radšej nikdy nehľadali. Buď ako buď, zjednodušene sa dá povedať, že v policajnom štáte sa činnosť polície nepodriadiť zákonu. Zákon, ktorý by vnášal jasno do činnosti polície, vôbec neexistuje, alebo je formulovaný tak voľne, aby sa svojvôľa policajtov aj ich násilie vždy dalo označiť za zákonné. Zákon, ba zákony takého druhu, platia aj na Slovensku. Nuž bôže, zákazník nemal pchať svoju nohu do cesty rozmáchnutému obušku!

V súlade s touto doktrínou postupovala prezidentka Slovenskej republiky. Možno čímsi rozhodená, lebo po prvý raz nemala na sebe rúško v rovnakom farebnom odtieni ako boli jej šaty. Svoje prvé verejné vyjadrenie po návrate z klimatickej konferencie v Glasgowe nezamerala prezidentka na nehodu, ktorú spôsobil policajt pri zásahu v predajni v Piešťanoch. Namiesto zmienky o tejto udalosti zažiarila na obrazovkách RTVS a vyzvala politikov už zmienanou požiadavkou, aby sa postavili za povinné očkovanie proti COVID-19 (Správy, 9. novembra 2021, 19:05).

Nedostupnosť odvolania zlých vládcov

Podľa Ústavy Slovenskej republiky referendum vyhlasuje prezident Slovenskej republiky, ak sa tak uznesie Národná rada Slovenskej republiky alebo ak o vyhlásenie referenda petíciou požiadajú aspoň 350 000 občanov Slovenskej republiky. Hlava štátu má 30 dní od doručenia uznesenia alebo petície, aby referendum vyhlásila. Jedinou alternatívou k tejto ústavnej povinnosti je, že v lehote na vyhlásenie referenda vec skomplikuje a na Ústavný súd SR podá návrh, aby rozhodol, či predmet referenda je v súlade s Ústavou SR alebo s ústavným zákonom. Návrh je výlučne v rukách hlavy štátu, ktorej môžu byť ukradnuté názory, želania aj nátlak politikov a ich strán.

Lži a zámienky

U nás taká obyčaj. Referendum v horskej doline, v malej obci? Samozrejme. Sme predsa štát rozvinutej demokracie! Celoštátne referendum? Za nijakých okolností!

V súlade so zásadným postojom, ktorý sa zrodil v hlavách lídrov všetkých parlamentných strán, čo sme ich na Slovensku mali od roku 1990 a rozvinul v mozgoch ich prisluhovačov s právnickým vzdelaním či s praxou politológov, sa vždy nájde zámienka, ktorá je príčinou pre popieranie možnosti hlasovať v referende. Ak sa pridržíme tézy Zákraky sa nekonajú, potom skôr alebo neskôr nastane okamih, v ktorom ktosi začne predstierať, že sa zamyslel a vzápätí predhodí verejnosti argumenty o prekážkach vykonania referenda o predčasných voľbách. Kvôli nesúladu referenda s ústavou.

Úloha hlavy štátu pri vyhlasovaní referenda

Petičný výbor predložil prezidentke SR petíciu s ústavou predpísaným počtom žiadateľov o vyhlásenie referenda s otázkou v znení: „Súhlasíte s tým, aby sa skrátilo VIII. volebné obdobie Národnej rady Slovenskej republiky tak, aby sa voľby do Národnej rady Slovenskej republiky vykonali do 180 dní odo dňa vyhlásenia výsledkov tohto referenda?“

Prezidentka SR si vzala čas na rozmyslenie. 13. mája 2021 predložila Ústavnému súdu SR návrh na začatie konania o súlade predmetu referenda podľa čl. 125b Ústavy Slovenskej republiky.

Ústavný súd Slovenskej republiky nálezom zo 7. júla 2021 vyslovil, že predmet referenda s navrhnutou otázkou nie je v súlade s čl. 1 ods. 1 a s čl. 1 ods. 1 v spojení s čl. 73 ods. 1, čl. 81a, čl. 82 ods. 5 a čl. 93 ods. 3 Ústavy SR (PL. ÚS 7/2021-150). S trochou zveličenia možno povedať, že podľa ústavného súdu navrhovateľa petície sa uchádzali o predčasné voľby, ktoré by boli v rozpore s polovicou ústavy.

Z radov ochrancov prezidentky SR so zameraním na ústavné právo hneď po rozhodnutí ústavného súdu odznela argumentácia, podľa ktorej prezidentka správne podala návrh na ústavný súd, pretože ak by vyhlásila referendum, takým úkonom by konala v rozpore s rozhodnutím Ústavného súdu SR a porušila by Ústavu SR.

Ide o bezočivé zavádzanie obyvateľstva. Bez prezidentkinho návrhu na začatie konania by Ústavný súd nikdy nemohol konať o súlade predmetu referenda s Ústavou SR. Z ústavy by platilo,

že predmet referenda je v súlade s Ústavou. A koniec. A bodka. Za nekonaním referenda roku 2021 stojí výlučne prezidentkin návrh na ústavný súd.

Hlava štátu má pri vyhlasovaní referenda zaručenú voľbu. Referendum môže vyhlásiť alebo môže požiadať ústavný súd, aby rozhodol, či môže referendum vyhlásiť. Ochrancovia prezidentky SR v radoch dojednaných ústavných právnikov položili základ obhajoby odkazom na neobmedzené právo úvahy, či prezidentka svoje právo uplatní a podá návrh na Ústavný súd SR, aby o vyhlásení referenda rozhodol.

Hlava štátu má právo rozhodnúť sa, či referendum vyhlási, alebo požiada Ústavný súd SR, aby rozhodol za ňu. To právo je formálne neobmedzené. Vo formálnom právnom štáte sa problém končí skôr, ako vznikne. V materiálnom právnom štáte by mal dostať príležitosť zdravý rozum. Od hlavy štátu možno očakávať, ba aj vyžadovať, aby ho vzala do hrste. Ak hlava štátu uprednostní zdravý rozum, mnohé ústavné pochybnosti vyrieši vo vlastnej rézii. Na ústavný súd postúpi iba očividne sporné okolnosti bez vyvolávania umelých sporov, aby sa oddialilo vyhlásenie referenda.

O nevyhlásení konkrétneho predmetu referenda sa dá tiež povedať, že referendum bolo spláchnuté kvôli obavám vládnej koalície z dovládnutia, a že záchranu jej vyfabulovala hlava štátu uplatnením právomoci, ktorú formálne môže uplatniť kedykoľvek, no nie, ak postupuje v súlade so zdravým rozumom, bez zámeru vyhovieť politickej sile, ktorej referendum nevonia.

Miesto pre Ústavný súd SR

Ochrana ústavnosti v Slovenskej republike vychádza z koncepcie následnej ochrany ústavnosti. Orgán verejnej moci uplatní právomoc. Ústavný súd, ak dostane taký návrh, rozhodne, či príslušný orgán uplatnil svoju právomoc a či ju uplatnil v súlade s ústavou. Skutok predchádza prieskum ústavnosti. V prípade referenda sa uplatňuje iná koncepcia. Ústavnosť sa chráni preventívne. Hlava štátu má pochybnosť, či referendum môže vyhlásiť. Preto sa obráti na Ústavný súd SR, aby rozhodol, či predmet referenda je v súlade s ústavou.

Spor môže vzniknúť o rozsah ochrany, ktorý sa Ústavou SR priznáva pod pojmom „predmet referenda“. Predmetom referenda je otázka, o ktorej majú voliči rozhodnúť áno alebo nie. Je očividné, že predmetom referenda nemôže byť otázka, ktorú Ústava SR výslovne vylučuje z referenda v článku 93 odsek 3. Dane. Odvody. Štátny rozpočet. Základné práva a slobody. Ďalej sa začína priestor pre nejasné otázky, na ktoré nie je jednoznačná odpoveď. Zahŕňa pojem predmet referenda obsah aj formu referenda, alebo sa týka iba obsahu? Napríklad, ak občania v petícii uvedú otázku, ktorá je nezrozumiteľná, pôjde o nedostatok v predmete referenda?

Na rozdiel od toho, o čom Ústavný súd SR môže rozhodovať pred vyhlásením referenda, kde môžu nastať spory, istota je v tom, ako Ústavný súd SR môže rozhodnúť. Ústavný súd môže rozhodnúť, že predmet referenda je v súlade s Ústavou SR. Vtedy je prezident SR povinný referendum vyhlásiť. Alebo ústavný súd rozhodne, že predmet referenda nie je v súlade s ústavou. Vtedy prezident referendum vyhlásiť nesmie. Do úvahy prichádza aj stredná cesta. Ak je v hre návrh na vyhlásenie referenda o viacerých otázkach. V takom prípade ústavný súd môže rozhodnúť, že niektoré z otázok navrhnutých na referendum sú v súlade s ústavou a iné z navrhnutých otázok že v súlade s ústavou nie sú. V takom prípade sa nerozhoduje o konaní referenda podľa toho, či väčšina navrhnutých otázok je v súlade s ústavou alebo ústave odporuje. Prezident SR musí vyhlásiť referendum o všetkých otázkach, ktoré Ústavný súd SR označil za súladné s Ústavou SR.

V čom je podstata demokracie?

Prvá, zásadná výhrada proti referendu o predčasných voľbách sa spája s nemožnosťou skrátiť volebné obdobie Národnej rady SR. „Poslanci majú právo vládnuť celé volebné obdobie. Plné štyri roky.“ S myšlienkou sa vytasilo SDKÚ v 90. rokoch 20. storočia, keď moc patrila HZDS, verejnosť zmietala nespokojnosť s tým ako HZDS vládlo, no predvolebné prieskumy naznačovali, že víťazom predčasných volieb by znovu nebolo SDKÚ, ba ani KDH.

Základom demokratickej formy vlády nie je právo poslancov vládnuť do konca volebného obdobia. Také právo pravdepodobne vôbec neexistuje. Podstatou demokracie je čosi celkom iné. Filozofi, sociológovia, ústavní právnici majú množstvo rôznych predstáv o demokracii. Najminimalistickejšiu koncepciu ponúkol Carl Popper, ktorý tvrdí, že demokracia neznamena menej ani viac ako právo

ľudu povedať vládcovi Dost! Viac ťa nechceme! To právo môžu obyvatelia štátu uplatniť kedykoľvek, okamžite ako zistia, že vládca, ktorého si v minulosti vybrali, koná inak ako sľuboval, že nie je spôsobilý rozhodovať o verejných veciach, etc. Príčiny môžu byť rôzne. Dokonca aj bez príčiny môžu voliči vyzvať svojho vládcu, aby sa pratal.

Moderný štát má svoje mechanizmy. Odmietnutie vládcu, jeho odchod do núteného dôchodku, sa nespája s jednotlivcom na čele štátu. Odchod sa týka celej garnitúry, ktorú vládca so sebou k moci priviedol. V modernom štáte to znamená, že od moci sa spolu s odmietnutým vládcom musí pobrať celá vláda aj parlament, ktorý vládu podporuje, či dokonca ktorý si od vlády dáva diktovať.

Uprázdnenie základných inštitúcií je iba prvým krokom. Nasledovať musí obsadenie tých istých inštitúcií novými alebo staronovými ľuďmi. Tí do inštitúcií štátu prichádzajú prostredníctvom volieb. Preto predčasné voľby sú v prípade núdze nástrojom obnovy verejnej moci v štáte, ktorému vládol neschopný, chorý či krvavý vládca. Predčasné voľby sú jednoducho „ukryté“ v koncepcii demokratického štátu. Slovenská republika je podľa prvej vety článku 1 odseku 1 svojej ústavy demokratickým štátom. Z toho dôvodu predčasné voľby sú súčasťou uplatňovania verejnej moci na Slovensku. Nijaké fiktívne či faktické právo 150 poslancov Národnej rady SR na vládnutie počas celého volebného obdobia, na ktoré boli zvolení, nie je silnejšie ako právo všetkých občanov Slovenskej republiky odmietnuť, odohnať od moci zlého či neschopného vládcu.

Námietku o protiústavnosti konania predčasných volieb je rozumný prezident SR schopný zvládnuť sám. Kvôli odpovedi netreba zťažovať ústavný súd. Úradujúca hlava štátu tak urobila.

„Právo zotrvať v štátnej (verejnej) funkcii, do ktorej sa navrhovateľ dostal voľbou v Národnej rade Slovenskej republiky síce v súlade a podľa ústavy, nie je však súčasťou práv upravených v článku 30 odsek 1 ústavy“ vyslovil v minulosti ústavný súd (II. ÚS 796/2000. Uznesenie z 10. októbra 2000). Názor na dohmat k otázke o zhode skrátenia volebného obdobia parlamentu s ústavou.

Za štandardných podmienok volená funkcia zaniká uplynutím volebného obdobia. Takže uvedené ústavný súd mohol povedať iba o predčasnom odchode z funkcie. Iba v takých prípadoch sa dá hovoriť o zotrvaní vo funkcii. Ústavný súd je viazaný svojimi rozhodnutiami. Ako by mal rozhodnúť o ústavnosti skrátenia volebného obdobia do parlamentu je jasné.

Ponúka sa námietka, že v októbri 2000 ústavný súd rozhodol o skrátení volebného obdobia do parlamentu, ale vtedy to bolo na návrh Národnej rady SR a dnes má rozhodnúť o skrátení volebného obdobia parlamentu na návrh občanov.

Podľa Ústavy SR moc pochádza od občanov. Občania vykonávajú moc priamo alebo nepriamo, prostredníctvom svojich zástupcov. Poslancov. Poslanci teda vykonávajú tú časť verejnej moci, ktorú na nich prenesú občania. Inú moc poslanci nemajú. Tak ako by mohli mať aj iné práva, ako sú práva, ktoré im zveria občania? Ak má človek hlavu na krku aj kvôli inému, než aby mal čo zložiť na rameno svojho poradcu, nemá ako vyvodiť, že poslanci národnej rady môžu zotrvať v poslaneckých kreslách až do najbližších parlamentných volieb, ak im občania nariaďujú, aby sa poberali preč predčasne?

Celoštátne referendum na Slovensku môže vyhlásiť jediný štátny orgán. Prezident Slovenskej republiky. Ten má povinnosť vyhlásiť referendum v ústavou určenej lehote 30 dní od prijatia petície občanov alebo od prijatia uznesenia v Národnej rade SR.

Na prvý pohľad prezident SR má právo voľby jednej z dvoch možností. Buď v určenej lehote vyhlási referendum, alebo podá na Ústavný súd SR návrh, aby rozhodol, či predmet referenda, ktoré má vyhlásiť, je v súlade s ústavou alebo ústavným zákonom. V skutočnosti sú možnosti prezidenta SR

pestrejšie. Ak je očividné, že predmet referenda nie je v súlade s ústavou alebo ústavným zákonom, napríklad ak by občania petíciou žiadali o vyhlásenie referenda o zrušení dane z príjmov fyzických osôb, prezident SR má možnosť odmietnuť vyhlásenie referenda. Tento záver možno vyvodiť pomocou zdravého rozumu, aký možno vyžadovať aj od prezidenta SR pri výklade jeho ústavnej pôsobnosti.

Každý orgán verejnej moci musí vo svojej činnosti chrániť ústavnosť tak, že je povinný uplatňovať svoju pôsobnosť v súlade s ústavou. Pri vyhlasovaní referenda možno od prezidenta SR dôvodne vyžadovať, aby nevyhlásil zbytočné referendum, teda také referendum, o ktorom je zrejmé, že sa nemôže skončiť ústavne relevantným výsledkom, lebo referendová otázka na prvý pohľad porušuje ústavu.

V pochybnostiach o ústavnosti predmetu referenda prezident SR nemôže urobiť rozhodnutie o nevyhlásení referenda sám, ale musí rozhodnutie prenechať ústavnému súdu. No v prípade, ak je nesúlad referendovej otázky s ústavou zjavný, rozumná pochybnosť je vylúčená, potom nie je skutkový dôvod pre nahradenie prezidentovho rozhodnutia rozhodnutím ústavného súdu. Pomocou zdravého rozumu možno vyvodiť aj to, že ak by prezident SR chcel bezdôvodne preniesť vlastné rozhodnutie na ústavný súd, ten môže návrh na preskúmanie súladu predmetu referenda s ústavou alebo ústavným zákonom odmietnuť. V konečnom dôsledku sa takto ponúka ústavná zápleтка, pri ktorej by prezident v ústavnej lehote 30 dní predložil ústavnému súdu návrh na preskúmanie súladu predmetu referenda s ústavou, ústavný súd by jeho návrh odmietol ako nedôvodný až po uplynutí ústavnej lehoty, takže prezident SR by v lehote 30 dní referendum nevyhlásil ani neodmietol, hoci predmet referenda vtelený do referendovej otázky by bol očividne protiústavný a v dôsledku toho všetkého by došlo k podaniu obžaloby Národnej rady SR na prezidenta SR za úmyselné porušenie ústavy.

Tretiu možnosť – právo odmietnuť vyhlásiť referendum, ktoré nespĺňa ústavou alebo zákonom predpísané podmienky, a preto je protiústavné – možno vyvodiť pomocou zdravého rozumu ako implicitnú ústavnú úpravu, no vyplýva aj z predchádzajúcich rozhodnutí ústavného súdu:

„Z ústavy, konkrétne z jej čl. 95 vyplýva, že vyhláseniu referenda prezidentom predchádza konanie a rozhodovanie prezidenta o vyhlásení referenda. Ak prezident republiky zistí, že nebola splnená niektorá z predpísaných ústavných a zákonných podmienok na vyhlásenie referenda, nie je oprávnený petíciou iniciované referendum vyhlásiť. Takéto jeho konanie nemožno hodnotiť ako porušenie petičného práva občana. Vyvolať právne účinky vyplývajúce z požiadaviek uvedených v petícii môže iba taká petícia, ktorá je plne v súlade s ústavou a zákonom o petičnom práve.“

S takým postupom, ktorý je de facto zneužitím právomoci, sa možno stretnúť v prípade návrhu, ktorým prezidentka SR požiadala ústavný súd, aby rozhodol o ústavnosti skrátenia volebného obdobia v hlasovaní v referende.

Prezident SR je z ústavy apolitickým štátnym orgánom, čo znamená, že je nestranný. Nesmie sa prikloniť na stranu nijakej politickej strany. Ak zo správania hlavy štátu vytrča zámer vyhovieť jednej alebo inej politickej strane, ide o správanie, aké nepredstavuje uplatnenie ústavy v súlade s koncepciou materiálneho právneho štátu. Len formálny právny štát poskytuje prezidentovi zámienku, aby podal ústavnému súdu zbytočný návrh, lebo chce vytvoriť výhodu v politickom diani pre niektorú z dotknutých strán.

Komu to prospelo?

Vyhlásenie referenda o predčasných voľbách do Národnej rady SR roku 2021 očividne nevyhovovalo mimoparlamentnej politickej strane Progresívne Slovensko. Ak by sa voľby konali roku 2021, Progresívne Slovensko by sa zas nedostalo do parlamentu. Zuzana Čaputová z tejto strany prišla do funkcie hlavy štátu. Bez presvedčivého dôkazu opaku ju ťažko zbaviť podozrenia, že k podaniu návrhu na ústavný súd ju viedla túžba zachrániť Progresívne Slovensko pred výbuchom v nečakaných voľbách.

Progresívne Slovensko nemožno označiť za jediný subjekt práva, ktorému nevyhlásenie referenda prinieslo výhody.

Referendum o skrátení volebného obdobia Národnej rady SR sa spája s vyhliadkou na kladné rozhodnutie voličov zúčastnených na referende a následne s vypísaním nových parlamentných volieb. Nemá zmysel špekulovať o tom, čo by bolo, keby bolo a či by to bolo. Isté je, že existuje určitá štatistická pravdepodobnosť, ktorá by mohla priviesť k zmene obsadenia parlamentu. V jej dôsledku by Slovenská republika mohla ukončiť svoju spoluprácu s farmakologickými spoločnosťami ako referenčná krajina. Ujma na niečích záujmoch oveľa závažnejšia ako nezvolenie Progresívneho Slovenska do národnej rady!

Tomuto ohrozeniu zahraničných záujmov na Slovensku sa najúčinnnejšie dalo zabrániť nekonaním referenda. Prezidentka SR, ktorá má dôvod pociťovať vďačnosť voči Georgovi Sorosovi – mužovi so svetovládnymi ambíciami a ktorú možno podozrievať, že má porozumenie pre potreby zahraničných subjektov, tu i tam konala spôsobom naznačujúcim ochotu podieľať sa aktívne na vyhovení ich potrebám, dostala možnosť krátkou cestou pretrhnúť zápalnú šnúru, skôr ako sa naplno rozhořela. Nikdy sa zrejme nepreukáže, či ide o dôvodné podozrenie alebo o prehnanú špekuláciu, či tak hlava štátu ozaj urobila.

Destabilizácia štátu činnosťou hlavy štátu nepatrí k politickým zvyklostiam. Zrejme ani Zuzana Čaputová sa neobrátila na Ústavný súd SR vo veci referenda, aby napálila občanov. No ako vedľajší produkt destabilizáciu SR dosiahla. Upretím možnosti zbaviť sa neschopnej vlády v referende nechala občanom ako poslednú nádej protestné zhromaždenia zakazované Hlavným hygienikom Slovenskej republiky.

Páchnuci návrh

Ústavný súd Slovenskej republiky chráni ústavnosť v rôznych typoch konaní, ktoré sa odlišujú právomocou Ústavného súdu SR, účastníkmi konania a ďalšími prvkami, napríklad určením lehôt pre trvanie konania, ako je to v prípade konania o súlade predmetu referenda s ústavou.

Prezidentka vo svojom návrhu nedbala na právomoc Ústavného súdu Slovenskej republiky a podmienky, za akých je ústavný súd povinný viesť každý typ konania.

V bode 11 uviedla:

„Preto si dovoľujem vysloviť aj očakávanie, že ak ústavný súd na otázku o súlade predmetu navrhovaného referenda položenú v tomto návrhu odpovie kladne, ako súčasť tejto svojej odpovede poskytne aj jasný návod príslušným ústavným orgánom, čo majú v prípade skrátenia volebného obdobia navrhovaným referendum robiť, aké povinnosti majú splniť a ako sa za takej situácie majú

správať. Platné a účinné znenie ústavy totiž takúto odpoveď neposkytuje ani národnej rade, jej vedeniu a poslancom ani mne ako prezidentke republiky.“ (s. 4 návrhu)

Ústava Slovenskej republiky zakladá Ústavnému súdu SR právomoc konať o otázkach späťch s inštitútom referenda v troch typoch konaní:

1. či predmet referenda je v súlade s ústavou alebo s ústavným zákonom podľa čl. 95 ods. 2 ústavy;
2. o sťažnostiach proti výsledku referenda podľa čl. 129 ods. 3 ústavy;
3. o výklade ústavy alebo ústavného zákona, ak je vec sporná podľa čl. 128 ústavy.

Prezidentka v návrhu „vyslovuje očakávanie, že ak ústavný súd na otázku o súlade predmetu navrhovaného referenda položenú v tomto návrhu odpovie kladne, ako súčasť tejto svojej odpovede poskytne aj jasný návod príslušným ústavným orgánom, čo majú v prípade skrátenia volebného obdobia navrhovaným referendom robiť, aké povinnosti majú splniť a ako sa za takej situácie majú správať.“

Prezidentka de facto očakávala, že ústavný súd neuplatní zverenú právomoc, prekročí ju a v konaní o súlade predmetu referenda s ústavou podľa čl. 95 ods. 2 súbežne povedie ďalší typ konania podľa čl. 128 ústavy. Prezidentka teda celkom nepochopiteľne očakávala, že ústavný súd nebude o jej návrhu rozhodovať v súlade s predpokladmi a princípmi materiálneho právneho štátu, ktorý pre Slovenskú republiku zaručuje prvá veta článku 1 odsek 1 Ústavy SR.

V skutočnosti právomoc ústavného súdu poskytnúť jasný návod príslušným ústavným orgánom, čo majú v prípade skrátenia volebného obdobia navrhovaným referendom robiť, aké povinnosti majú splniť a ako sa za takej situácie majú správať, môže vzniknúť iba podmiennečne, ak vznikne spor medzi ústavnými orgánmi o právomoc, ktorú by mohol mať každý štátny orgán legitímne trvajúci na svojej právomoci konať alebo legitímne odmietajúci vlastnú právomoc konať. Taký spor vôbec nemusí vzniknúť. Ak vznikne, udeje sa tak v budúcnosti, o ktorej zatiaľ niet dôvodu, aby sa ňou ústavný súd zaoberal s predstihom.

V bode V.2 návrhu predloženého ústavnému súdu prezidentka výslovne tvrdila, že judikatúra Ústavného súdu SR vo vzťahu k inštitútu referenda je rozporuplná. Táto okolnosť mala byť príčinou pre podanie návrhu na konanie:

„12. Značná nejasnosť ústavnej úpravy inštitútu referenda na škodu veci ešte viac prehľbuje doterajšia judikatúra ústavného súdu, ktorá je v tejto téme veľmi rozporuplná a nedá sa o ňu oprieť pri odstraňovaní pochybností vyplývajúcich zo samotného ústavného textu. Tieto pochybnosti výstižne sumarizuje a analyzuje vo svojom článku autor Š. Haulík a túto analýzu som si pre jej výstižnosť dovolila do tohto návrhu prevziať.“

Spor o výklad ústavy a o rozhodnutí ústavného súdu by sa dominantne mal opierať o právnu argumentáciu uverejnenú v odbornej právnickej literatúre, pretože na rozdiel od článkov v novinách, tá je oveľa častejšie odbornou argumentáciou. Analýza, z ktorej vyšla prezidentka SR, bola zjednodušená analýza. Pochádzala od autora, ktorý je politológ. Otázne je, aké rozsiahle a hlboké vedomosti o ústavnom práve má. Autor uverejnil svoj príspevok v Denníku N, ktorý rozhodne nemá povahu odborného právnického časopisu. Možno zhrnúť, že prezidentka SR v úvahách, ktoré ju viedli k podaniu návrhu na ústavný súd, sa uspokojila s málom.

Prezidentka buď neporozumela predchádzajúcej rozhodovacej praxi Ústavného súdu SR k inštitútu referenda, alebo ju zámerne dezinterpretovala. Bez ohľadu na autorský podiel Š. Haulíka k riešeniu ústavnoprávne relevantných otázok predmetu referenda prezidentka de facto vychádzala z článku,

ktorý v odbornej právnickej literatúre dávnejšie uverejnil niekdajší odborný asistent na Katedre ústavného práva Právnickej fakulty Univerzity Komenského JUDr. Martin Buzinger (Referendum a jeho právne účinky. Justičná revue, 2010, č. 10).

Výklad Ústavy ako celku aj jednotlivých ústavnoprávnych inštitútov môže mať v zásade dve podoby: výklad sa môže odvíjať od predstavy, že systém sa nemení, zostáva konštantný, len vo vývoji došlo k závažnej chybe pri jeho uplatnení. Alternatívou k tomuto videniu je výklad založený na konštatovaní zmeny, úmyselného odklonu od minulého za účelom vývoja ústavnoprávneho inštitútu, či dokonca celého ústavného práva.

Vo výklade inštitútu referenda predpojatými vykladačmi často možno pozorovať prvú koncepciu interpretácie ústavného práva, podľa ktorej rozdielne prvky nevyjadrujú zmeny dané vývojom, ale sú prejavom závažnej chyby.

„Ústavný súd ... pripúšťa rozličné, vzájomne sa vylučujúce právne účinky platných výsledkov referenda - poradné, príkazné a zákonodarné. Je zrejmé, že takáto rôznorodosť právnych účinkov zakladá značnú právnu neistotu, a preto ju ako ústavne nekonformnú treba odmietnuť,“ konštatoval Martin Buzinger.

Ak by jeho konštatovanie bolo pravdivé, inštitút referenda by čelil značnej neistote o svojich právnych účinkoch. V skutočnosti citované tvrdenie je výsledkom chyby v technike výkladu Ústavy, pričom ide o chybu natolko flagrantnú, že pravdepodobne ide skôr o úmyselnú chybu ako o nedorozumenie a neporozumenie názorom ústavného súdu.

Ústavný súd SR vo svojom prvom rozhodnutí o referende vyslovil, že referendum je určitou poistkou občana voči parlamentu, aby si v zásadných otázkach nechal poradiť od občanov (PL. ÚS 42/95. Nález z 2. mája 1996).

Interpretácia a aplikácia Ústavy prechádza vývojom názorov Ústavného súdu SR, ale aj vedcov ústavného práva, politikov, politológov a všetkých ostatných, pre ktorých je dôležité identifikovať, aký účel, obsah a rozsah majú jednotlivé ústavnoprávne inštitúty. Prejavom vývoja je zmena názorov na jednotlivé otázky. Raz kvantitatívna, inokedy kvalitatívna.

Ústavný súd SR uvažoval o poradnom účinku referenda vo svojom prvom rozhodnutí z 2. mája 1996. O príkaznej relevancii výsledku referenda rozhodol o rok neskôr, 21. mája 1997 (II. ÚS 31/97. Uznesenie o výklade čl. 72 a čl. 93 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky z 21. mája 1997. ZNUÚS 1997, s. 399 – 425) po vlastnom výraznom vývoji, v ktorom potvrdil právnu relevanciu pozitívneho záväzku v slovenskom ústavnom práve, z ktorého vyvodil príkazný účinok prijatia návrhu v referende. Ústavný súd výkladovým uznesením z 21. mája 1997 nerozšíril okruh právnych účinkov referenda, ako to interpretuje Martin Buzinger, ale poprel svoju tézu o poradnom účinku referenda a tú nahradil koncepciou príkazného účinku.

Nech už ide o Buzingerov omyl alebo úmysel, Ústavný súd SR nepripúšťa rozličné, vzájomne sa vylučujúce právne účinky platných výsledkov referenda, ako to tvrdí M. Buzinger.

„Druhý oddiel piatej hlavy Ústavy Slovenskej republiky má pomenovanie Referendum. Ústavodarca týmto pomenovaním výslovne prejavil zámer spojiť s hlasovaním občanov právne účinky. Predmetom hlasovania občanov nemusí byť nevyhnutne zmena ústavného zákona alebo zákona. V referende sa môže rozhodovať aj o iných otázkach spoločenského diania (čl. 93 ods. 2 ústavy). Povinnosťou kompetentného štátneho orgánu je zabezpečiť, aby návrh prijatý v referende vyvolal potrebný právny účinok.“ (PL. ÚS 42/95).

Ústavný súd SR v tomto právnom názore konštatoval, že predmetom referenda nemusí byť iba

hlasovanie občanov o zmene ústavného zákona alebo zákona, ale že v referende sa môže rozhodovať aj o iných otázkach spoločenského diania. Dodatok, podľa ktorého v takom prípade má hlasovanie občanov iba poradný hlas nepochádza od ústavného súdu, ale vyvodil ho M. Buzinger. Logické by bolo interpretovať citovaný názor ústavného súdu v kontexte s ďalšími názormi ústavného súdu o referende. Pri použití kontextuálneho výkladu sa v referende môže rozhodovať aj o iných otázkach spoločenského diania pod podmienkou, že výsledok takého hlasovania je spôsobilý vyvolať právny účinok, lebo iba splnenie tejto podmienky zachováva účel a obsah ústavnoprávneho inštitútu referenda.

Z interpretácie a aplikácie referenda sa tak vytráca Buzingerova téza o poradných právnych účinkoch referenda. Zostáva príkazný právny účinok a zákonodarný právny účinok, ktorý by sa dal rozlíšiť menej dramaticky z hľadiska zakladania „značnej právnej neistoty“ inštitútu referenda.

Prezidentka v svojom dohade, že doterajšia judikatúra ústavného súdu je v tejto téme veľmi rozporuplná a nedá sa o ňu oprieť pri odstraňovaní pochybností vyplývajúcich zo samotného ústavného textu, sa zásadne mylí. Na odstránenie jej pochybností o povahe rozhodnutí Ústavného súdu SR o referende by stačilo, ak by sa prezidentka oboznámila s celou slovenskou právnickou literatúrou k téme referenda, a nie iba s účelovo vybranými príspevkami z dennej tlače náležiacej do čelade Denník N.

Jednou muchou dve rany

Podaním návrhu na preskúmanie súladnosti predmetu referenda o vyhlásení predčasných volieb s ústavou prezidentka SR nevyšla v ústrety iba potrebám svetových farmakologických firiem a Progresívneho Slovenska. Zároveň dala vládnej koalícii nádej, že „utečie hrobárovi z lopaty“, že zostane pri moci aspoň do najbližších parlamentných volieb. Zároveň sa koalícii zavďačila po druhýkrát.

Generálny prokurátor Slovenskej republiky M. Žilinka návrhom z 18. marca 2021 požiadal Ústavný súd Slovenskej republiky, aby preskúmal ústavnosť obmedzení viacerých základných práv a slobôd vyhláškami Hlavného hygienika Slovenskej republiky.

Konanie o súlade predmetu referenda je konanie, ktoré ústavný súd musí ukončiť v lehote 60 dní. Lehota dosť šibeničná. Je prakticky vylúčené, že ústavný súd sa pred rozhodnutím o ústavnosti predmetu referenda bude zaoberať akoukoľvek inou kauzou. Inak povedané, prezidentka darovala vláde Slovenskej republiky a Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky 60 dní navyše na porušovanie základných práv a slobôd. Na úkor obyvateľstva Slovenskej republiky, ktorému pláva hlávka štátu venuje asi tolko pozornosti a priznáva mu asi taký význam ako orientálny despota plebsu v časoch otrokárstva. Kto chce a chýba mu dôkaz pre toto tvrdenie, tomu azda stačí pripomenúť, že prezidentka SR podala návrh na ústavný súd, ktorým napadla súlad zákona č. 286/2020 Z. z. s Ústavou SR, no z množstva všetkých obmedzení základných práv a slobôd, ktoré tento zákon priniesol, si vybrala jediné ustanovenie – § 58 odsek 5 poškodzujúce predovšetkým podnikateľov pri náhrade škôd spôsobených nesprávnym úradným postupom na podnikaní. Mnohé ďalšie obmedzenia týkajúce sa bežných ľudí jej zostali ukradnuté.

Tie následne svojím návrhom na ústavný súd napadla verejná ochrankyňa práv. Ešte vždy zostalo dosť na namietnutie tretím návrhom od generálneho prokurátora.

Príbeh na pokračovanie

Nekonečný príbeh odporu voči národnému referendu sa rozhodnutím Ústavného súdu SR neskončil. Hneď po vyhlásení rozhodnutia Ústavného súdu SR o ústavnej neprípustnosti skrátenia volebného obdobia v referende lídri koalíčných strán na čele s Borisom Kollárom proklamovali svoje odhodlanie zmeniť Ústavu SR tak, aby sa do nej vpravila možnosť skrátenia volebného obdobia Národnej rady SR z vôle ľudu. Sotva došlo na lámanie chleba, lídri a ich poskokovia zistili, že zákon takú zmenu Ústavy SR nedovoľuje. Núti koalíciu odložiť hlasovanie o zmene ústavy na neskôr. Inak povedané, zmenu ústavy vo veci skrátenia volebného obdobia koalície zostavenej roku 2020 je možné pochovať v minulosti.

Hrádzu tomuto ušľachtilému zámeru postavila opozičná strana Smer-SD. Prišla s iniciatívou za vyhlásenie referenda o zmene ústavy, ktorou by sa ústava doplnila o právo voličov skrátiť volebné obdobie do Národnej rady SR hlasovaním v referende. Za tým účelom spísala dve otázky. Nepriložila k nim petíciu podpísanú 350 tisícmi voličov. Pri najväčšej ústretovosti k strane Smer-SD to ponúka otázku, či nežijeme vo veľkej psychiatrii. Tiež naznačuje možnosť, že sa prezidentka nemýli. Róbertovi Ficovi, ktorý sa tiež nikdy neprezentoval ako prívrženeц rozhodovania ľudu v referende, nejde o pro-referendovú zmenu ústavy. Predváža sa svojim voličom, no opatrne, aby ani náhodou nezapríčinil zavedenie referenda do rozhodovania o verejných veciach na Slovensku.

No preč s dohadmi. Čo navrhujú referendové otázky Smer-SD?

Prvá otázka požaduje od voličov odpoveď, či si želajú zmeniť Ústavu SR tak, aby voliči mohli požiadať o vyhlásenie referenda o skrátení volebného obdobia do Národnej rady SR.

S touto otázkou si prezidentka SR nepomôže. Ústavný súd už dávno rozhodol, že voliči majú právo hlasovaním v referende zmeniť Ústavu SR. „Ústava Slovenskej republiky neobsahuje zákaz, aby predmetom referenda podľa čl. 93 ods. 2 ústavy bola otázka o zmene ústavy alebo jej časti.“ (II. ÚS 31/97. Uznesenie o výklade čl. 72 a čl. 93 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky z 21. mája 1997 uverejnené v Zbierke zákonov Slovenskej republiky č. 139/1997).

Manévrovací priestor pre uplatnenie želaní prezidentky SR zostáva iba v druhej petičnej otázke formulovanej pre prípad, že k prijatiu návrhu na zavedenie zmeny ústavy v referende dôjde.

Prezidentka SR si 11. novembra 2021 dala usporiadať tlačovú besedu k dvojotázkovému petičnému návrhu. Ústavný základ pre vyhlásenie referenda sa spája s predpísaným počtom voličov. Kde ten chýba, prezidentka nesmie ani uvažovať o vyhlásení referenda. Tým, čo uviedla na tlačovej besede, odhalila seba samú. O referende uvažovala, aj keď inak, ako jej to ukladá ústava.

Prezidentka zdôraznila, že prednáša predbežné stanovisko k veci. Pri jeho prezentácii povedala všeličo. Svoje rozprávanie rozvinula hneď nasledujúci deň rozhovorom pre Rádio Expres v učebnicovej ukážke servilnosti predvedenej zástupcom Rádia Expres Braňom Závodským. Pri istej úrovni hodnotovej vyspelosti by bolo primerané, ak by sa prezidentka s moderátorom kvôli tomu odmietla baviť. No nie. Prezidentka vysvetlila, že „dala predbežné stanovisko ako akt dobrej vôle. Predbežné konzultácie v budúcnosti robiť nebude. Predbežné stanovisko dala výnimočne, s prihliadnutím na napätie v spoločnosti. Aby neprispievala rozkolu v spoločnosti, rozhodla sa dať stanovisko.“

Nosnou myšlienkou stanoviska sa stalo odporúčanie Róbertovi Ficovi, aby sa poradil s právnikom.

V skutočnosti by sa s právnikom mala poradiť predovšetkým prezidentka. Druhá otázka pripravená

Smerom-SD je precedenčná otázka v slovenskom ústavnom práve. Neprimerané povahe veci je, ak odpoveď v takom prípade na vlastnú päť pripraví prezidentka. Celoštátne referendum dlhodobo naráža na nepriazeň žien vo funkciách silnejšie ako je to v prípade mužov. Schmögnerová. Radičová. Čaputová. Referendum im jednoducho nekonvenovalo nikdy, keď začalo hroziť, že sa môže konať. Z dôvodu predpojatosti by sa v prípade druhej otázky navrhovanej Smerom-SD patrilo, aby odpoveď na otázku, či sa môže stať predmetom referenda, nedala prezidentka sama, ešte k tomu stručnou argumentáciou pre novinárov na tlačovej besede. Právnu analýzu by mala prezidentka ponechať na právnikov so špecializáciou v ústavnom práve. Tí by prezidentke nepripravili návrh jej rozhodnutia, ale iba návrh na ústavný súd, aby o veci rozhodol. Poradca pre ústavné právo nie je zameniteľnou náhradou za ústavný súd ani keď je poradcom prezidentky.

Prezidentka svoju úvahu, z istého hľadiska nedostatočnú a málo kvalifikovanú, neopiera o právne názory ústavného súdu. Pre smerovanie interpretácie ústavy o precedenčnej otázke jej postačujú názory poradcov, ktorí zakladajú svoj postoj na metódach formálneho právneho štátu. V konfrontácii s podmienkami a zásadami materiálneho právneho štátu existuje 50% pravdepodobnosť, že druhé referendum sa môže konať naraz o oboch navrhnutých otázkach, aby sa zohľadnila napríklad finančná záťaž štátneho rozpočtu spojená s konaním referenda. S prihliadnutím na postup, aký prezidentka SR uplatnila pri prvom referende, aj druhé referendum nielen môže, ale aj by mala odkázať na ústavný súd, aby ten rozhodol, čo s oboma referendovými otázkami. Za predpokladu, že vôbec bude o čom vyhlasovať referendum, pod ktoré sa podpíše ústavou predpísaný počet voličov.

Zmena Ústavy SR tak, aby sa predmetom referenda stalo povolenie na rozhodovanie voličov o skrátení volebného obdobia do Národnej rady SR zostala tam, kde bola. Mimo ihriska, v aute. Vládna koalícia sa opäť môže nadýchnuť z plného hrdla, ba aj od pľúc. Najbližšie sa môže riešiť otázka, či Fico, ktorého hlava štátu odkázala na poradu s právnikom, sa bude môcť poradiť s hlavou štátu, keď je právnička. Dosť ďaleko od nebezpečného rozhodnutia o udelení povolenia voličom, aby sa vyslovili, či sú za parlamentné voľby v kratšom ako štvorročnom cykle. Hrá prezidentka na vlastnú päť, alebo krátkodobo vytvorila tandem s Róbertom Ficom?

Omyl alebo predpojatosť?

Ingredienciou výkladu ústavy je zdravý rozum. Na Slovensku sa celoštátne referendum opakovane zavrchovalo odkazom na milióny zo štátneho rozpočtu, ktoré možno prehajdákať lepšie ako platbami za hlasovanie obyvateľstva. Tento faktor je prítomný aj v hlasovaní o najnovších otázkach Smer-SD. Jedno referendum je výrazne lacnejšie ako dve referendá presadzované prezidentkou. Prinajmenšom z tohto dôvodu stojí za zamyslenie, či voliči nemôžu žiadať o vyhlásenie referenda, v ktorom by prijali zmenu ústavy a vzápätí, v tom istom referende by rozhodli aj o skrátení konkrétneho volebného obdobia. „Nedá sa,“ je najľahšia odpoveď, no rozhodne nie najrozumnejšia.

Prístup prezidentky SR k prvému a druhému referendu skrýva vnútorný protiklad. V prípade prvého referenda prezidentka neposúdila sama, či predmet referenda je v súlade s Ústavou SR, alebo nie. Vec postúpila Ústavnému súdu SR na rozhodnutie, aj keď z predchádzajúcej rozhodovacej činnosti ústavného súdu mohla vyvodiť, že vyhlásením referenda neporuší ústavu. V prípade druhého referenda prezidentka má právomoc požiadať ústavný súd o posúdenie predmetu referenda. Zatiaľ uprednostňuje vlastnú právnu úvahu. Inými slovami, prvé referendum, ktorého ústavnosť mohla posúdiť sama, nechala preskúmať ústavnému súdu. Druhé referendum prinášajúce precedenčnú otázku, a preto by o nej mal rozhodnúť ústavný súd, vybavuje vo vlastnej réžii bez ústavného súdu. Toto sú zadné vrátka, ktoré otvárajú výhľad na možnosť, že prezidentka SR znovu uplatňuje postup,

ktorý ju privádza k zdanlivo korektnému spochybneniu ústavnosti referenda hroziaceho predčasným ukončením vlády vládnej koalície.

Medzi prvým a druhým prístupom k ustálovaniu ústavnosti predmetu referenda môžu byť politické súvislosti a následky. Pri prvom referende prezidentka Čaputová zbytočne prehodila horúci zemiak ústavnému súdu. Po vyhlásení výsledku konania o ústavnosti predmetu referenda sa značná časť verejnosti nedala oblafnúť. Z neuskutočnenia referenda nevinila ústavný súd, ale vinila prezidentku. Tej výrazne klesli percentá obľúbenosti u obyvateľstva SR. Dôvod, pre ktorý sa udiala šaráda s ústavným súdom, sa nenaplnil.

V prípade druhého referenda skúsenosť naznačuje, že argumenty proti ústavnosti referendových otázok znovu privedú k zníženiu popularity hlavy štátu. No zároveň existuje závažnejšie nebezpečenstvo, že ústavný súd nebude k záujmom prezidentky naklonený rovnako priaznivo ako pri prvom referende, a že ďalší nesúlad s ústavou pre druhé referendum nevyhlási. A nastane výbuch, ako v momentálnej politickej situácii na Slovensku môže mať rovnaký účinok ako výbuch atómovej bomby nad Hirošimou. A tak prezidentka prevzala rozhodnutie na seba. Na koho sa už môže viac spoľahnúť?

Covidovanie oslobodené od povinnosti nahrádzať škodu spôsobenú nezákonnými rozhodnutiami a nesprávnym úradným postupom

V prvom roku kovidovania, v roku 2020, sa prezidentke darilo predstierať verejnosti, že sa nestotožňuje s vládou koalíciou. Kvôli tomu predstierala občasné záchvaty kritického myslenia a kritického postoja ku krokom vládnej koalície, ba dokonca aj jej premiéra. Predstieranie zrejme neprinášalo vytúžený nárast voličských preferencií. Prezidentka sa stále otvorene neprihlásila ku koalícii, no zvyšuje svoj osobný vklad ku koalíčnému blahu.

Ako prvý príklad hodno spomenúť úpravu práva na náhradu škody spôsobenej nesprávnym úradným postupom. Vládnej koalícii toto základné právo výrazne prekáža. Zvlášť pri prijímaní protipandemických opatrení, takých blízkych Hlavnému hygienikovi Slovenskej republiky.

Podľa čl. 46 ods. 3 Ústavy SR: „Každý má právo na náhradu škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím súdu, iného štátneho orgánu či orgánu verejnej správy alebo nesprávnym úradným postupom.“

Podľa čl. 51 ods. 1 Ústavy SR: „Domáhať sa práv uvedených v čl. 35, 36, 37 ods. 4, čl. 38 až 42 a čl. 44 až 48 tejto ústavy sa možno len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú.“

„Zákon“ v terminológii používanej v Ústave neoznačuje jeden konkrétny všeobecne záväzný právny predpis, ale neurčitý počet všeobecne záväzných právnych predpisov s definovaným stupňom právnej sily (PL. ÚS 15/1998). Zároveň predurčuje jediný orgán verejnej moci, ktorý smie danú otázku alebo dané otázky upraviť svojím všeobecne záväzným právnym predpisom. Tým orgánom je Národná rada Slovenskej republiky.

Vykonávacím zákonom k článku 51 odsek 1 v otázkach škody spôsobenej výkonom verejnej moci je zákon č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Povahu vykonávacieho ustanovenia vo vzťahoch upravených zákonom o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia má čl. I bod 21 (§ 58) zákona č. 286/2020 Z. z.

Podľa článku I bod 21 zákona č. 286/2020 Z. z.: „§ 58 sa dopĺňa odsekom 5, ktorý znie: „Právo na náhradu škody a ušlého zisku z dôvodu vykonávania opatrení podľa tohto zákona, ktoré sa týkajú neurčitého počtu osôb, je vylúčené.“

Na rozdiel od všeobecného zákona č. 514/2003 Z. z., ktorý ustanovuje podmienky pre vznik zodpovednosti orgánov verejnej moci za škodu spôsobenú výkonom verejnej moci, ustanovenie článku I bod 21 (§ 58 ods. 5) zákona č. 286 má opačný význam. Ustanovuje výnimku zo všeobecnej zodpovednosti orgánov verejnej moci, jeden zo subjektov práva vykonávajúcich verejnú správu oslobodzuje od ústavou určenej zodpovednosti. Výnimka nie je náležite vysvetlená a odôvodnená. Predstavuje účelový a svojvoľný zásah do ústavného režimu uplatňovania verejnej moci v Slovenskej republike.

Vo vzťahu k základným právam a slobodám je zákon č. 286/2020 Z. z. deravý ako ementál. Naznačuje to okolnosť, že návrh o nesúlade jeho ustanovení s ústavou podala na ústavný súd verejná ochrankyňa práv Slovenskej republiky a ešte vždy zostalo dosť pre generálneho prokurátora pre návrh o protiústavnosti iných ustanovení zákona.

Prezidentka Slovenskej republiky ich oboch predbehla vlastným návrhom na ústavný súd. Nešlo iba o prvý návrh, ale zároveň o najskromnejší návrh spochybňujúci ústavnosť zákona č. 286/2020 Z. z.

Ústavná úprava zakladá zodpovednosť štátu predovšetkým za činnosť jeho orgánov, ale aj za zákonom ustanovenú činnosť subjektov práva, ktoré pôsobia v jeho mene. Spravodajské služby a iné organizácie pôsobiace v oblasti bezpečnosti štátu v mene štátu sa správajú ako štátne orgány, ale nie vždy sú zákonom jasne proklamované ako orgány štátu. Ústavnú zodpovednosť za škodu spôsobenú nezákonným rozhodnutím alebo nesprávnym úradným postupom musí štát prevziať aj vtedy, keď škodu spôsobí subjekt práva, ktorý síce nie je výslovne označený za orgán štátu, ale ktorý v mene štátu koná. Formulácia zákonov je výsledkom činnosti štátnych orgánov. Preto nie jednoznačná formulácia zákona nemôže zbaviť štát zodpovednosti za činnosť tých zložiek, ktoré hoci nie sú označené za štátne, pôsobia v mene štátu.

Ústava SR v článku 13 odsek 4 určuje: „Pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel. Takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ.“

Účelom základného práva na náhradu škody spôsobenej nesprávnym výkonom verejnej moci je nastoliť spravodlivú rovnováhu medzi hodnotami chránenými právnym poriadkom. Jedným z konfliktných práv je záujem orgánov verejnej moci, aby bez obáv v celom rozsahu zverenej právomoci mohli konať, uplatniť svoju právomoc. V protiklade k tomuto záujmu stoja právne aprobeované záujmy subjektov súkromného práva, fyzických a právnických osôb, aby im orgány verejnej moci pri protiprávnom uplatnení právomoci nespôsobovali škodu a ak škodu napriek tomu spôsobia, aby spôsobenú škodu nahradili.

Účelom základného práva na náhradu škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím alebo nesprávnym úradným postupom nie je chrániť štát, jeho orgány a ďalšie subjekty podieľajúce sa uplatňovaní potrieb a záujmov štátu pred občanmi Slovenskej republiky a ďalšími subjektami súkromného práva.

Účelom základného práva na náhradu škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím a nesprávnym úradným postupom je ochrana občanov a ďalších subjektov súkromného práva pred nezákonným rozhodovaním a nesprávnym úradným postupom orgánov verejnej moci a ďalších subjektov uplatňujúcich potreby a záujmy štátu.

S kultúrou materiálneho právneho štátu je celkom nezlučiteľný stav, keď subjekt s právomocou zaväzovať iné subjekty práva, určovať im povinnosti, sa beztrešne môže dopúšťať chýb a omylov pri

uplatnení svojej právomoci, lebo ho účelovo prijatý zákon výnimkou udelenou zo všeobecného právneho režimu zbaví právnej zodpovednosti za protiprávne správanie, ktorého sa dopustí svojou činnosťou alebo nečinnosťou.

Navrhovateľ zmeny zákona o ochrane verejného zdravia v čase prípravy návrhu zákona č. 286/2020 Z. z. už poznal, ako a čím sa Úrad verejného zdravotníctva SR dopustil s ústavou nezlučiteľného správania. Ako príklad hodno spomenúť Opatrenie Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky pri ohrození verejného zdravia sp. zn. OLP/7693/2020 zo dňa 29.09.2020. Úrad verejného zdravotníctva SR týmto opatrením nariadil všetkým osobám povinnosti usporiadané do troch bodov. V bode 4 opatrenia sa uvádzajú rozmanité výnimky z prvých troch bodov predpísaného správania.

Podľa jednej z výnimiek opatrenia v bode 1 až 3 sa nevzťahujú okrem iného na „štátnych zamestnancov a zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme vyslaných na plnenie úloh vyplývajúcich zo zastupovania Slovenskej republiky v medzinárodnej organizácii alebo medzinárodného vojenského zastupiteľstva mimo územia Slovenskej republiky, ktorí vstupujú na územie Slovenskej republiky počas a po skončení vyslania v cudzine, spolu s ich rodinnými príslušníkmi.“

Ak dôvodom pre zavedenie opatrenia obmedzujúceho slobodu pohybu boli zdravotné dôvody spojené s pandemiou koronavírusu, potom výnimka pre osoby vykonávajúce práce istého druhu (vo verejnom záujme) v zahraničí nemá základ v medicínskom poznaní, pretože chýbajú dôkazy o tom, že koronavírus si netrúfa na štátnych zamestnancov pôsobiacich v zahraničí. Zamestnanci a ich rodinní príslušníci môžu byť koronavírusom nakazení alebo môžu byť jeho prenášačmi rovnako dobre ako všetci ostatní, ktorí výnimku z povinnosti nepožijú.

Príklad s Opatrením OLP/7693/2020 zo dňa 29. septembra 2020 plní ilustračnú funkciu a zároveň je dôkazom, že zákonodarca pripravil návrh zákona č. 286/2020 Z. z. tak, aby dodatočne oslobodil úrad verejného zdravotníctva a regionálne úrady verejného zdravotníctva spod právnej zodpovednosti za protiústavné správanie, o ktorom v čase prípravy návrhu zákona muselo byť známe, že sa ho úrad verejného zdravotníctva a regionálne úrady verejného zdravotníctva dopustili v činnosti, ktorou obmedzovali základné práva a slobody v boji proti koronavírusu. Zákon v tomto prípade a takým spôsobom poslužil na dodatočné vylúčenie zodpovednosti štátu za správanie subjektov práva, ktoré podporoval a chránil v čase, keď k správaniu dochádzalo. Taký prístup k využitiu inštitútov ústavného práva je nemorálny a nezlučiteľný so zásadami materiálneho právneho štátu.

Zákonodarca takto vytvoril paradoxnú situáciu.

Po prvej vlne koronavírusu vláda SR prijala opatrenia na odškodnenie v niektorých oblastiach podnikania, napríklad v cestovnom ruchu. Tieto opatrenia vychádzajú z konkludentného uznania politickej zodpovednosti za prijaté opatrenia namierené proti koronavírusu a ich negatívne pôsobenie na podnikanie. Zároveň, presnejšie s miernym časovým sklzom, Národná rada SR na návrh vlády SR prijala zákon č. 286/2020 Z. z., ktorým vylúčila právnu zodpovednosť Slovenskej republiky za škodu spôsobenú počas prvej vlny (ale aj všetkých budúcich vln) koronavírusovej epidémie.

Rozdiel medzi akceptáciou politickej zodpovednosti a vylúčením ústavou chránenej právnej zodpovednosti je determinovaný finančnými záujmami vlády SR. Odškodné pri politickej zodpovednosti je výrazne nižšie ako odškodné, aké by Slovenská republika musela vyplatiť pri uplatnení právnej zodpovednosti. Odškodné vyplatené ex lege nezávisí od politických záujmov vlády, ale od ekonomického vyčíslenia vzniknutej škody. Súbežne s tým uplatnenie politickej zodpovednosti sa spája s propagandistickým prínosom, aký uplatnenie právnej zodpovednosti nemá potenciál priniesť.

Ústava SR ustanovením článku 51 odsek 1 vytvára predpoklady pre vznik takej právnej zodpovednosti ustanovenej v článku 46 odsek 3, pri ktorej sa táto zodpovednosť zákonom obmedzí. Ústava v článku 51 odsek 1 nevytvára Slovenskej republike právny základ, aby sa zákonom oslobodila spod každej právnej zodpovednosti v akomkoľvek rozsahu.

Ustanovenie článku I bod 21 zákona č. 286/2020 Z. z. nie je v súlade s článkom 46 odsek 3 Ústavy SR. Ústava SR podľa článku 46 odsek 3 vytvára právny základ, na ktorom Národná rada SR vo fáze tvorby práva môže obmedziť právnu zodpovednosť za výkon verejnej moci. Národná rada SR však pri prijímaní zákona č. 286/2020 Z. z. porušila článok 46 odsek 3 ústavy, pretože zodpovednosť úradu verejného zdravotníctva a regionálnych úradov verejného zdravotníctva úplne vylúčila. Tým ustanovenie článku I bod 21 zákona č. 286/2020 Z. z. nie je v súlade s článkom 46 odsek 3 ústavy a zároveň nie je v súlade ani s článkom 13 odsek 4 Ústavy SR.

Ustanovenie článku I bod 21 zákona č. 286/2020 Z. z. nie je napokon ani v súlade s prvou vetou článku 1 odsek 1 Ústavy SR.

„Materiálny právny štát sa nezakladá na zdanlivom dodržiavaní práva či na formálnom rešpektovaní jeho obsahu spôsobom, ktorý predstiera súlad právne významných skutočností s právnym poriadkom. Podstata materiálneho právneho štátu spočíva v uvádzaní platného práva do súladu so základnými hodnotami demokraticky usporiadanej spoločnosti a následne v dôslednom uplatňovaní platného práva bez výnimiek založených na účelových dôvodoch.“ (PL. ÚS 17/08)

Rozhodovacia činnosť Ústavného súdu SR vychádza z koncepcie, že orgán verejnej moci, ktorý poruší niektorú ústavnú normu rozdielnu od ustanovenia o právnom štáte určeného článkom 1 odsek 1 Ústavy SR, sa nespráva ako orgán právneho štátu, a že ústavný súd rozhodne súbežne s rozhodnutím o porušení iného ustanovenia ústavy aj o porušení článku 1 odsek 1 Ústavy SR, ak navrhovateľ požiada o rozhodnutie ohľadne článku 1 odsek 1 Ústavy SR (napr. PL. ÚS 15/98).

Článok I bod 21 zákona č. 286/2020 Z. z. tým, že porušuje základné právo na náhradu škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím a nesprávnym úradným postupom zaručené článkom 46 odsek 3 Ústavy SR zároveň nemá kvalitu zákona, akú je Národná rada Slovenskej republiky povinná dodržať pri tvorbe práva podľa zásad materiálneho právneho štátu.

Ústavný súd SR zareagoval operatívne na návrh prezidentky SR. Uznesením zo 4. novembra 2020 rozhodol, že pozastavuje účinnosť § 58 ods. 5 zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 286/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony. Uznesenie Ústavného súdu SR bolo vyhlásené v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 318/2020 Z. z.

Rozhodnutie, ktorým ústavný súd pozastaví účinnosť zákona, je veľmi vážnou výstrahou. Dosiaľ sa nestalo, aby ústavný súd pozastavil účinnosť zákona a neskôr, aby také rozhodnutie zrušil. Pozastavenie účinnosti zákona je priama cesta k neskoršiemu rozhodnutiu o porušení ústavy dotknutou časťou zákona.

Vláda Slovenskej republiky sa hrá na vládu, ktorá nerobí nič neústavné. Nález potvrdzujúci nesúlad § 58 ods. 5 zákona o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia by bol názorným dôkazom, že to tak nie je.

Vláda sa na posledný okamih zachránila pred pádom do priepasti. Ústavný súd si dal na čas s právoplatným rozhodnutím o tom, či pozastavený paragraf ozaj porušuje ústavu.

Národná rada SR prijala 12. mája 2021 zákon č. 220/2021 Z. z. ako ďalšiu novelu zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Rozsiahlejšia ako sám zákon je všeobecná časť dôvodovej správy k návrhu zákona.

Ťažiskom dôvodovej správy je odsek, v ktorom sa uvádza:

„V situácii, ak sú možné viaceré výklady zákona a ak okrem výkladu ustanovenia zákona, ktorý je v rozpore s ústavou, existuje aj taký výklad predmetného ustanovenia zákona, ktorý v rozpore s ústavou nie je, nie je dôvod, aby Ústavný súd konštatoval nesúlads zákona s ústavou. Konštatuje len to, že zákon je potrebné vykladať ústavne konformným spôsobom, teda tak, že sa má uplatňovať len výklad zákona, ktorý je v súlade s ústavou, nie ten, ktorý je s ústavou v rozpore. Tak je tomu podľa názoru predkladateľov aj v tomto prípade. V záujme odstránenia interpretačných pochybností a nastolenia právnej istoty v danej veci sa však navrhuje do zákona doplniť, že vylúčenie náhrady škody a ušlého zisku sa netýka náhrady škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím alebo nesprávnym úradným postupom.“

Osem poslancov z radov poslancov zapísaných na súpisku koalíčných strán vysvetlilo účel predloženia návrhu zákona zavedením jednotnej interpretácie do zákona. Vsuvka do § 58 ods. 5 zákona o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia sa zavádza ako „interpretačná doložka“ kvôli odstráneniu právnej neistoty o tom, ako sa § 58 ods. 5 bude vysvetľovať a uplatňovať.

Ústava SR v článku 152 odsek 4 ustanovuje všeobecnú interpretačnú doložku pre výklad a uplatňovanie každého všeobecne záväzného právneho predpisu. Odkedy sa vyhlášky Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky označili za všeobecne záväzný právny predpis, tak podľa článku 152 odseku 4 ústavy sa musia vysvetľovať a uplatňovať dokonca aj tieto skvosty právneho poriadku Slovenskej republiky. Za takého stavu právneho poriadku SR poslanci-navrhovatelia odvodili zbytočnú nadprácu, keď sa podujali uskutočniť zámer vložiť do zákona o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia špeciálnu interpretačnú doložku. Prečo sa všetky ostatné zákony prijímajú bez takých interpretačných doložiek?

Prečo pre všetky ostatné zákony prijaté v Slovenskej republike stačí všeobecná interpretačná doložka určená článkom 152 odsek 4? Ak by poslanci - navrhovatelia takú otázku dostali, veľmi by sa zapotili pri hľadaní odpovede. A predsa by nijakú rozumnú odpoveď nenašli.

Lenže poslancom Národnej rady SR možno nahovoriť čokoľvek, s čím sa stotožní líder strany, ktorú v parlamente práve zastupujú. A tak plénum národnej rady nezačalo dobiedzať požiadavkami o presvedčivý výklad príčiny pre úpravu § 58 odsek 5. Má sa za to, že zákon č. 286/2020 Z. z. treba vylepšiť osobitnou interpretačnou doložkou ukrytou v zákone, nuž dajú svoj hlas za vloženie osobitnej interpretačnej doložky do § 58 odsek 5 zákona o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia.

Na odvrátenej strane vylepšovania zákona interpretačnou doložkou je príčina, o ktorú pri novelizácii zákona išlo naozaj.

Prijatím nového ustanovenia § 58 ods. 5 zanikol dôvod pre rozhodovanie ústavného súdu o tom § 58 ods. 5, ktorému 4. novembra pozastavil účinnosť.

Národná rada Slovenskej republiky schválila náhradu za úpravu § 58 odsek 5 zákona č. 286/2020 Z. z. 12. mája 2021. Ústavný súd SR rozhodol, že zastavuje konanie o nesúlade § 58 odsek 5 zákona č. 286/2020 Z. z. s ústavou. Rozhodnutie urobil 30. júna 2021. Na toto prevratné rozhodnutie potreboval jeden a pol mesiaca. Spomalené chápanie alebo úmysel zatajiť pred verejnosťou, že Národná rada SR schválila 12. mája 2021 novelu zákona o ochrane, podpore a rozvoji verejného

zdravia, ktorou sa zachovala podstata nesúladu zákona s ústavou?

Spoločným vzopätím vlády SR, parlamentu SR, prezidentky SR a úplne nezávislého Ústavného súdu SR sa podarilo zabrániť nastoleniu stavu, v ktorom by Ústavný súd SR vyslovil, že do zákona č. 286/2020 Z. z. ktosi zasadil ústavu porušujúci paragraf. Aj po završení súlože sa podarilo zachrániť dobrú povesť účastníčky aktu ako panny.

Zákon č. 220/2021 Z. z. znovu novelizujúci § 58 ods. 5 zákona o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia má dva články. Na prvé počutie to navodzuje dojem, že je obsahovo bohatý. V skutočnosti ide o ojedinelú zmenu zákona aj v slovenských podmienkach a zvyklostiach. Celý zákon mení a dopĺňa jediné ustanovenie zákona o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia, a to § 58 odsek 5.

Podľa vložky do zákona z 12. mája 2021:

„V § 58 odsek 5 znie:

„(5) Právo na náhradu škody a ušlého zisku z dôvodu vykonávania opatrení osobami, ktorým sú uložené podľa tohto zákona a na jeho základe, ktoré sa týkajú neurčitého počtu osôb, je vylúčené; tým nie je dotknuté právo na náhradu škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím alebo nesprávnym úradným postupom podľa osobitného predpisu, ani právo na primeranú náhradu za vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva.“

Podľa článku II: „Tento zákon nadobúda účinnosť 15. júna 2021.“

Zákon č. 220 zavádza to isté, čo mal za lubom aj zákon č. 286/2020. Zachrániť v štátnom rozpočte peniaze, ktoré z neho rozkotúľaval svojimi pseudo legislatívnymi výčinmi Hlavný hygienik Slovenskej republiky od prepuknutia zaujatia pre obmedzovanie základných práv a slobôd.

Od 13. novembra 2020, keď uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo 4. novembra 2020 dostalo svoje číslo 318/2020 Z. z. a našlo svoje miesto v Zbierke zákonov Slovenskej republiky a s tým aj účinnosť, do 15. júna 2021, keď účinnosť nadobudol zákon č. 220/2021 Z. z. na Slovensku neplatila výnimka zo zrušenia práva na náhradu škody a ušlého zisku z dôvodu vykonávania opatrení uložených v mene protikovidového boja.

Riskantný krok sa vyplatil. Pozastavenie účinnosti § 58 ods. 5 zákona č. 286/2020 Z. z. sa spoločným úsilím vlády a jej blízkych médií podarilo udržať mimo pozornosti podnikateľov poškodených nesprávnym úradným postupom Hlavného hygienika Slovenskej republiky a jemu blízkych úradíkov. Oceníť si zaslúži aj tichá podpora opozičných strán, ktoré tiež udržali v tichosti fakt, že žaloby o náhradu škody spôsobenej nesprávnym úradným postupom treba podávať čo najskôr po vyhlásení uznesenia Ústavného súdu SR č. 318/2020 Z. z. v Zbierke zákonov SR. Štátny rozpočet nemožno rozflákať len tak. Vláda potrebuje rezervy, nech má na čo siahť.

Ludské správanie obvykle má logické, rozumné vysvetlenie. V tomto prípade prezidentka SR najskôr očividne neústavné ustanovenie § 58 ods. 5 zákona č. 286/2020 Z. z. označila za nesúladné s ústavou a prehnela ho cez ústavný súd. Ten uznal nesúlad § 58 ods. 5 zákona č. 286/2020 Z. z. s ústavou a pozastavil mu účinnosť. Keď sa toto udialo, prezidentka SR bez námietok a výhrad podpísala zákon č. 220/2021 Z. z. s novým ustanovením § 58 ods. 5. Vo formálnej inej podobe, pretože k formulácii § 58 ods. 5 pribudli nové slová „o nedotknutí práva na náhradu škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím alebo nesprávnym úradným postupom podľa osobitného predpisu“ tiež sa úprava ustanovením § 58 ods. 5 rozšírila nad rámec úpravy danej zákonom č. 286/2020 Z. z. o slová o zachovaní práva na primeranú náhradu za vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva, no čo bolo neústavné v § 58 ods. 5 zákona č. 286/2020 Z. z., zostalo neústavné aj podľa zákona č. 220/2021 Z. z. A prezidentka SR to podpísala, ako keby ani netušila, že v predchádzajúcej podobe

podpísať odmietla, záležitosť predložila ústavnému súdu a ten jej návrhu vyhovel.

Komu to prospelo?

Čomu to prospelo?

Odpoveď by mohla byť jednoduchá, ak by sa overilo advokátska kancelária ktorého z poradcov hlavy štátu v čase po 13. novembri 2020, no najneskôr 14. júna 2021 vo veci náhrady škody spôsobenej nesprávnym úradným postupom zavŕšeným prijatím opatrenia proti pandémie začala zastupovať podnikateľa, ktorý v tomto období podal žalobu proti štátu. Žonglovanie so zákonom na objednávku nie je zaužívané, no zrejme by sa mohlo začleniť medzi formy propagovaného boja štátu proti korupcii.

Vyšetrovanie na overenie, či ozaj išlo práve o toto môžu uskutočniť iba orgány štátu vyčlenené na boj s organizovaným zločinom. Život navodzuje zdanie, že môžu byť plne vyťažené bráním do väzby zločincov z období minulých vlád i priamo z jej radov vo veľmi skorých ranných hodinách, a že na preverovanie poradcov z prezidentskej kancelárie azda dôjde až s fázovým posunom volebného obdobia po najbližšej personálnej výmene na najvyššom mieste. Deje s fázovým posunom sa vo fyzike dejú jedna radosť. Lepšie ako v našom právnom štáte.

Napokon, mali by sme si položiť otázku, akú úlohu v tom celom zohráva hlava štátu.

Funkcia hlavy štátu sa vníma ako pocta, prejav obrovského uznania od celej spoločnosti osobe, ktorá je hlavou štátu. Ale prečo by to malo byť takto? Hlava štátu ozaj nemusí byť bábkou, ktorej lichotí, že je na predaj na každej pošte na známke a vo vybraných papiernictvách na farebných fotografiách. Ak povieme, že o priepasti času medzi prijatím dvoch zákonov o tom istom nič nevie, urobíme z nej obeť, ale zároveň aj bezduchú bábku vhodnú iba na nosenie cyklámenového rúška k cyklámenovým šatám.

Celkom neopodstatnená predstava. Pani prezidentka je dáma s právnickým vzdelaním. Musela si všimnúť, čo vlastne všetci na Slovensku, že vstup do politiky, získanie funkcie v štátnom mechanizme nie je cieľ, ale prostriedok. Pre prístup k donedávna celkom cudziemu majetku a jeho premene na vlastný. Nemožno vylúčiť, že prezidentka nadobudla dojem, že bude bielou vranou a nesiahne na verejný majetok. Je to pravdepodobné?

Odpoveď nie je jediná možná. Spája sa so štatistickou vyhlídkou, že hlava štátu je iná ako prevažná väčšina ostatných ústavných činiteľov. No komu by uškodilo, ak by sa orgány s právomocou vyšetrovať zaoberali otázkou, čo ju viedlo k podpisu opakujúceho sa zákona?

Nech to označíme za akokoľvek nepravdepodobné, tiež by mohla mať záujem vytvoriť pre svojho klienta príležitosť podať žalobu za nesprávny úradný postup pri prijímaní obmedzujúceho opatrenia počas boja s pandemiou.

Sponzorovanie politikov je téma, ktorej médiá venujú iba čiastočnú pozornosť. Na prvý, ďalej neoverovaný pohľad sa zdá, že dobročinná činnosť výstredne bohatého jednotlivca, ktorý prejavuje svoje sympatie určitému politikovi alebo političke pomocou šekov vystavených na dobre živé sumy. Dotovaný politik, ak sa dočká volebného úspechu, sa odvdáča sympatiami, ktoré prejavuje uplatnením svojej právomoci v prospech sponzora. Médiami priamo nepodporované, no vnímané ako jedno z početných huncútstiev, akých je na najvyššej úrovni mnoho.

Vzťahy okolo sponzoringu politika nemusia byť také zjednodušené. O rozprávko bohatých sponzoroch vieme, že k bohatstvu ich priviedlo nekompromisné presadzovanie vlastných zámerov. A odrazu – láskavosť a porozumenie pre osobu v radostnom očakávaní, ktorá verí, že vyhrá voľby. Čo ak nie? Láskavý sponzor si odškrtne z účtu nejakých dvesto tisíc mesačne a fajn? A o mesiac to

zopakuje, iba s iným kandidátom? Nakolko je to pravdepodobné?

Čo ak je všetko inak?

Čo ak sponzor dá uchádzačovi o verejnú funkciu podpísať zmluvu, dlžný úpis či čokoľvek iné, čím si zaviaže sponzorovaného politika k splátke určitej sumy? Po častiach alebo naraz, aj s úrokmi? Čo ak je politik pre prípad úspechu stimulovaný ku korupčnému správaniu, lebo si pri výkone funkcie musí zarobiť „nad plán“ prinajmenšom toľko, koľko musí zaplatiť svojmu štedrému sponzorovi? Uškodilo by uplatňovaniu verejnej moci tak, aby sa preverila táto možnosť?

Čaputovanie ústavy sa nekončí

Ľudia robia chyby. Nie všetci rovnaké. Každý svoje vlastné. Pretože ľudia robia chyby, prvotnou reakciou okolia je porozumenie a tolerancia chýb. Porozumenie a tolerancia má svoje hranice. Ak sú chyby neúnosne veľké, zarážajúco závažné alebo príliš časté. Dôležité tiež je, či sú chyby úmyselné alebo vyvolávajú dôvodné podozrenie, že sú úmyselné.

Prezidentka SR Zuzana Čaputová kus roka 2020 navštevovala inštitúcie verejnej moci, vyhľadávala aj iné medializované príležitosti. Všade sa ponosovala a poplakávala, ako sa musí prizerať daniu v štáte, pretože nemá náležité právomoci. Novinárky i novinári chápavo, tu i tam aj lútostivo prikyvovali. Čo už zmôže, keď nič nemôže?

V skutočnosti chyba nie je v rozsahu právomocí, ale v uplatňovaní tých právomocí, ktoré prezidentka má.

Podrobnejší pohľad na nakladanie s ústavnými právomocami naznačuje, že prezidentka Zuzana Čaputová nepestruje iba neškodnú ľahostajnosť voči tomu, čo Ústava SR ukladá hlave štátu, čo ústava očakáva od hlavy štátu v záujme budovania efektívne fungujúceho materiálneho právneho štátu. Vláda Slovenskej republiky pod zámienkou boja proti pandémie odstraňuje základné práva a slobody priznané Ústavou SR a spolu s nimi aj ľudské práva zaručené medzinárodnými dohovormi. Obmedzuje demokratickú formu vlády, potláča materiálny právny štát. Inak povedané, v chode Slovenskej republiky likviduje všetko dobré, čo vláda na Slovensku môže potláčať. Prezidentka SR v tejto hre pôsobí ako nahrávačka, ktorá uplatňuje alebo neuplatňuje svoje právomoci tak, aby vláde pomáhala pri presadzovaní jej zaujatia proti Ústave SR, demokracii a právnemu štátu. Zároveň pracuje na imidži ľudovej prezidentky, čo nie je a nikdy nebude. Toto predstieranie sa deje na úkor plnenia reálnych povinností hlavy štátu.

Štát, ktorý nedokáže dodržiavať ani vlastnú ústavu, si zbytočne a neoprávnene robí chute na uznanie za právny štát. Ak ambície štátu stať sa právnym štátom hatí sama hlava štátu, je to obrovská hanba, ale aj nešťastie a tragédia. Ak to hlave štátu obyvateľstvo toleruje, znevažuje sa a zahanbuje sa samo obyvateľstvo. Jasná správa o zlom vysvedčení pre všetkých dotknutých.

doc. JUDr. Ján Drgonec, DrSc.

emeritný sudca

Ústavného súdu Slovenskej republiky

ZDROJ: infovojna