

VEREJNÁ SPRÁVA A JEJ FUNKCIE V ČASE PANDÉMIE (SO ZAMERANÍM NA SLOVENSKÚ REPUBLIKU)

PUBLIC ADMINISTRATION AND ITS FUNCTIONS DURING A PANDEMIC (WITH A FOCUS ON THE SLOVAK EPUBLIC)

Igor Palúš¹

Abstrakt

Príspevok skúma pozíciu verejnej správy ako formy verejnej moci v podmienkach Slovenskej republiky v čase pandémie spôsobenej Covidom 19. Všíma si tvorbu a aplikáciu práva dotýkajúcu sa prostredia verejnej správy a následne analyzuje jej vybrané funkcie, ktorých obsah modifikuje prebiehajúca koronakríza, ovplyvňuje aj metódy a formy činnosti verejnej správy. Autor poukazuje aj na niektoré problémy sprevádzajúce slovenskú spoločnosť a štát v posledných rokoch, ktoré prebiehajúca pandémia ešte viac zvýraznila. Naznačuje možnosti ich riešenia v rovine spoločensko-politickej a legislatívnej.

Kľúčové slová

verejná správa, pandémia, tvorba práva, funkcie verejnej správy

Abstract

The paper examines the position of public administration as a form of public power in the Slovak Republic during the pandemic caused by Covid 19. Notes the creation and application of law affecting the environment of public administration and then analyzes its selected functions, the content of which modifies the ongoing corona crisis, influences methods and forms of public administration activity. The author also points out some problems accompanying Slovak society and the state in recent years, which have been further accentuated by the ongoing pandemic. The author indicates the possibilities of their solution at the socio-political and legislative level.

¹ Ústav verejnej správy a sociálnej politiky, Fakulta verejných politík v Opavě, Slezská univerzita v Opavě

Keywords

public administration, pandemic, law - making, public administration functions

ÚVOD

Verejnú správu v najvšeobecnejšej podobe možno vymedziť ako správu verejných vecí realizovanú vo verejnom záujme orgánmi štátnej správy a orgánmi územnej samosprávy, ktoré ju vykonávajú ako svoju povinnosť. Okruh záležitostí uskutočňovaný uvedenými orgánmi je určený ústavou a zákonmi a predstavuje ich pôsobnosť. Realizovaním tejto pôsobnosti sa naplňajú jednotlivé funkcie verejnej správy, ktoré sú všeobecne dané dosiahnutým stupňom vývoja spoločnosti a štátu, ich vedeckým vymedzením, ale determinované sú aj mimoriadnymi okolnosťami, ktoré vývoj spoločenských vzťahov ovplyvňujú v jednotlivých oblastiach, alebo majú generálny charakter zasahujúci celú spoločnosť a chod štátu.

Takouto mimoriadnou okolnosťou je nepochybne pandémie spôsobená vírusom Covid 19, ktorá z územného hľadiska zasiahla takmer celý svet a z hľadiska obsahu priniesla rovnaké, či podobné problémy pre všetky štáty, ktoré postihla. Je len prirodzené, že sa dotkla aj verejnej správy a jej funkcií a to najmä z pohľadu ich obsahu, ale následne aj metód a foriem činnosti verejnej správy. V neposlednom rade ovplyvnila aj tvorbu práva súvisiacu s verejnou správou ako formou verejnej moci.

Cieľom predloženého príspevku je zhodnotiť tvorbu práva v čase pandémie vzťahujúcu sa k prostrediu verejnej správy a následne analyzovať jej vybrané funkcie z pohľadu ich obsahového zamerania, ako aj foriem realizácie. Zároveň poukázať na problémové miesta pri uplatňovaní jednotlivých funkcií, ako aj naznačenia možností ich zdokonaľovania do budúcnosti.

Naše úvahy v naznačenom zmysle sa pokúsime ilustrovať na skúsenostiach Slovenskej republiky, aj keď je zrejmé, že podobnosť s inými, najmä európskymi, štátmi je v mnohých smeroch evidentná. Príspevok vznikol v čase prebiehajúcej pandemickej situácie a naše úvahy vychádzajú zo skúseností viažucimi sa na obdobie od začiatku pandémie (marec 2020) po súčasnosť (júl 2021). Pre ľudský život je to doba pomerne dlhá, najmä ak ju vnímame ako obdobie plné obmedzení, príkazov a zákazov. Nie náhodou prináša so sebou fenomén nazvaný „pandemická únava“. Z hľadiska vedeckého spracovania a zovšeobecnenia získaných poznatkov je to však obdobie krátke. Aj preto je náš príspevok miestami konštatačný, napriek tomu sa pokúsime formulovať možné závery pre budúcnosť, najmä z pohľadu nutných legislatívnych úprav určitých prvkov nami skúmaných procesov, ale aj poukázaním na nutnosť riešenia niektorých súvislostí negatívne ovplyvňujúcich chod slovenskej spoločnosti a štátu.

TVORBA PRÁVA – VEREJNÁ SPRÁVA – PANDÉMIA

Pre verejnú správu a uplatňovanie jej funkcií v jednotlivých etapách pandémie má zásadný význam tvorba a aplikácia práva. V zásade možno sledovať tri roviny realizácie tohto procesu. Prvou je prijímanie zákonov v Národnej rade Slovenskej republiky všeobecne, druhou je prijímanie zákonov národnou radou, prostredníctvom ktorých sa prenáša výkon miestnej štátnej správy na územnú samosprávu a jej orgány, osobitne orgány obce. Tretiu rovinu predstavujú uznesenia vlády Slovenskej republiky (ďalej len vláda), ktorými vyhlasuje núdzový stav a následne v jeho rámci uznesením obmedzuje niektoré základné práva a slobody. Skúsme sa pri každej z uvedených rovín pristaviť bližšie.

Vo vzťahu k prvej rovine je žiaduce konštatovať, že vládna koalícia akoby pohrdala ústavnými tradíciami a legislatívnymi pravidlami tvorby zákonov, čo sa prejavuje v širokom využívaní (či skôr zneužívaní) prijímania zákonov v rámci skráteného legislatívneho konania, teda bez širšej diskusie s odbornou verejnosťou, či zainteresovanými subjektmi, ktorých sa bude legislatíva týkať. Deje sa tak napriek tomu, že vláda vo svojom programovom vyhlásení deklarovala cieľ demokratizovať a skvalitniť zákonodarný proces v parlamente. Niežeby predchádzajúce vládne garnitúry inštitút skráteného legislatívneho konania nevyužívali, žiadna však nie v takom rozsahu a obsahovo širokom ponímaní, ako táto súčasná, pričom svoje konanie zdôvodňuje pandemickou situáciou, hoci táto s celým radom prijatých zákonov nesúvisí. Potvrdením tohto konštatovania sú konkrétne čísla. Od svojho nástupu k moci (marec 2020) do konca júna 2021 vládna koalícia prijala 208 zákonov, z toho viac ako tretinu formou skráteného legislatívneho konania.

Druhá rovina tvorby a aplikácie práva súvisí s prenesenou pôsobnosťou územných samospráv, t. j. s prijímaním zákonov, ktorými sa na orgány obcí a samosprávnych krajov prenášajú úlohy miestnej štátnej správy. Z hľadiska preneseného výkonu štátnej správy je dôležité, osobitne z pohľadu obcí, ktorých personálne a finančné možnosti sú obmedzené, aby spomínané zákony boli formulované precízne a jednoznačne, so znalosťou miestnych podmienok, aby pravidlá vytvárané pre ich zabezpečenie boli zrozumiteľné a z hľadiska možností obcí vykonateľné. Dosiahnutie takéhoto stavu predpokladá, aby sa na príprave a obsahovej tvorbe takýchto zákonov aktívne zúčastňovali obecné samosprávy prostredníctvom svojich stavovských organizácií – Združenia miest a obcí Slovenska (ZMOS) a Únie slovenských miest (ÚSM), čo sa žiaľ, nie vždy deje a to ani v čase pandémie (Kaliňák, 2021, s. 12).

Rešpektovanie naznačených požiadaviek má svoje opodstatnenie, pretože prenesená pôsobnosť predstavuje v mnohých prípadoch výraznú komplikáciu z hľadiska zodpovednostných vzťahov. Určenie zodpovednosti za riešenie problémov verejnej správy vo veciach prenesenej pôsobnosti je náročné, keďže samosprávne orgány môžu poukazovať na nevytvorenie dostatočných predpokladov tejto pôsobnosti zo strany štátu, a orgány štátnej správy môžu hovoriť o nedostatku možností faktického ovplyvňovania preneseného výkonu štátnej správy, ktoré realizujú územné samosprávy vo svojej réžii personálne i organizačne (Matula, 2017, s.106–107).

Skúsenosti z prebiehajúcej pandémie v slovenských podmienkach potvrdzujú obidve možnosti. Aj preto je na mieste otázka, či by nebolo vhodné, aby územné samosprávy,

osobitne obce, vykonávali niektoré záležitosti v čase mimoriadnych okolností – a pandemická situácia medzi ne určite patrí – v rámci svojej samostatnej pôsobnosti (ktorú by finančne sponoval štát), alebo naopak, či by tieto záležitosti nemala zabezpečovať priamo štátna správa, v miestnych podmienkach pod gesciou okresných úradov ako miestnych orgánov štátnej správy.

Osobne sa prihovárame za prvú alternatívu hlavne preto, že obecné, ale i krajské, samosprávy počas pandémie preukázali značný stupeň aktivít s konkrétnymi pozitívnymi výsledkami (napr. riešenie miestnych ohnisk nákazy, celoplošné i regionálne antigénové testovanie, vakcinácia a pod.), kým okresné úrady v naznačenom zmysle bolo vidieť a cítiť menej (v niektorých okresoch takmer vôbec nie), čo nepochybne súvisí aj so spôsobom obsadzovania špičkových funkcií v týchto orgánoch, ktoré je stále viac výrazom politických nominácií, než odborných predpokladov uchádzačov (Palúš, 2021, s. 7–8). Zrejme nie je náhoda, ak v danej situácii až 48% obyvateľov dôverovalo obciam a mestám, spoliehalo sa na ich pomoc, a iba 14% v tomto zmysle verilo vláde, teda aj štátnej správe. Alarmujúci je však fakt, že až 24% obyvateľov štátu neverilo ani jednému z dvoch uvedených subjektov (údaje sú prevzaté z denníka Pravda zo dňa 17. 2. 2021, s. 3).

Z hľadiska obsahového zamerania nášho príspevku najkontroverznejšiu formu tvorby a aplikácie práva v čase pandémie predstavujú uznesenia vlády SR, ktorými na základe úst. zák. č. 227/2020 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu, v znení neskorších predpisov (ďalej len úst. zák. o bezpečnosti štátu), vyhlasuje núdzový stav. V jeho priebehu vláda zároveň formou svojich uznesení opakovane obmedzovala základné práva a slobody, konkrétne slobodu pobytu a pohybu a slobodu zhromažďovania.

Hlavne to druhé konanie vlády, obmedzovanie základných práv a slobôd formou uznesení, sa stalo predmetom odbornej polemiky, ktorá miestami prechádzala do kritiky obviňujúcej vládu, že v čase pandémie, koná nad rámec svojich ústavných právomocí (Drgonec, 2021, s. 2/11). Ústava SR totiž v čl. 2 ods.2 určuje pravidlo „čo nie je zakázané, je dovoľené“ a podľa čl. 13 ods.2 ústavy, medzi základných práv možno za podmienok stanovených ústavou upraviť len zákonom prijatým Národnou radou SR. Skúsme však na celú záležitosť pozrieť komplexnejšie.

Ústava v čl. 51 ods.2 hovorí, že podmienky a rozsah obmedzenia základných práv a slobôd a rozsahu povinností v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu, ustanoví ústavný zákon. Týmto ústavným zákonom je, už spomínaný úst. zák. o bezpečnosti štátu. Z jeho ustanovení (novelizovaných v dôsledku pandémie) vyplýva, že v čase núdzového stavu vyhláseného z dôvodu ohrozenia života a zdravia osôb v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie, v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas možno obmedziť základné práva a slobody a uložiť povinnosti na území Slovenskej republiky, alebo jej časti, konkrétne obmedziť slobodu pohybu a pobytu, ako aj obmedziť, či zakázať uplatňovanie práva pokojne sa zhromažďovať.

Analýzovaný ústavný zákon však neurčuje, ktorý štátny orgán má právo obmedziť základné práva a slobody, a už vôbec nie, akým formálno-právnym aktom to môže urobiť. V praxi núdzových stavov od marca 2020 sa na Slovensku zaužívala prax, že takúto právomoc má vláda, ktorá je takpovediac „vládcou núdzového stavu“ v zmysle, že rozhoduje o jeho vyhlásení a tiež o jeho ukončení.

Vláda obmedzovala vyššie uvádzané základné práva a slobody formou uznesení. V čase riadneho chodu spoločnosti a štátu je uznesenie vlády jej interným normatívnym aktom, ktorým vláda riadi a organizuje správanie subjektov, ktoré sú jej podriadené (napr. okresných úradov). S určitými výhradami však možno súhlasiť s názormi, že v čase núdzového stavu uznesenia vlády, ktorými obmedzuje základné práva a slobody treba vnímať ako akty aplikácie práva vládou ako vrcholným orgánom výkonnej moci, majúcim v čase núdzového stavu špecifické postavenie. Uznesenia vlády, ktorými obmedzila základné práva a slobody nemajú povahu právneho predpisu, ide však o iné právne akty zverejňované v Zbierke zákonov (Skurka, 2021, s. 7/21). Takýto postup vo vzťahu k uzneseniam vlády, ktorými vyhlasovala núdzový stav a následne obmedzovala niektoré základné práva a slobody, udobril aj Ústavný súd SR, keď ich svojimi rozhodnutiami v októbri 2020 a v marci 2021, označil za súladné s Ústavou SR.

Aj keď sa analyzovaný proces uplatňovania uznesení vlády zdá vcelku logický a akceptovateľný, predsa len chceme uplatniť dve poznámky smerujúce k úst. zák. o bezpečnosti štátu. Predovšetkým máme za to, že ústavodarca mal byť precíznejší a predvídateľnejší v dvoch smeroch. Tým prvým bola potreba jednoznačného určenia štátneho orgánu, ktorý môže v čase núdzového stavu obmedziť základné práva a slobody, vrátane stanovenia právnej formy akou to má urobiť. Núdzový stav (ale aj iné stavy predvídané ústavným zákonom o bezpečnosti štátu) je príliš vážna situácia, ktorá si zasluhuje precíznu úpravu v každom smere nepripúšťajúcu iný, než jednoznačný výklad. Druhá naša poznámka súvisí s požiadavkou, v zmysle ktorej by malo z úst. zák. o bezpečnosti štátu jasne vyplývať, že aj v čase núdzového stavu (analogicky ako v čase riadneho chodu štátu) musí obmedzujúce uznesenie vlády (rovnako ako obmedzujúci zákon národnej rady v čase riadneho chodu štátu) zostať všeobecne generálnou klauzulou rešpektujúcou princíp rovnosti (Palúš, 2017, s. 4), ktorý zaručuje, že obmedzenie základných práv a slobôd sa uplatní ku všetkým subjektom rovnako, vrátane použitia sankcií za jeho nerešpektovanie (čl. 13 ods. 3 ústavy). Obdobne musí byť zreteľné, že aj v čase núdzového stavu sa pri obmedzení základných práv a slobôd musí dbať na ich podstatu a zmysel (čl. 14 ods. 4 ústavy).

Naplnenie uvedených požiadaviek by podľa nášho názoru malo pozitívny vplyv nielen na výklad príslušných právnych ustanovení, ale hlavne na ich čistejšiu právnu aplikáciu a s ňou spojený pocit právnej istoty.

FUNKCIE VEREJNEJ SPRÁVY V ČASE PANDÉMIE

Priebeh pandémie a právny rámec jej regulovania má priamy vplyv aj na funkcie verejnej správy. Obsah niektorých funkcií verejnej správy sa viaže na celú verejnú správu (napr. informačno-preventívna funkcia, kontrolno-represívna funkcia, či funkcia mediačná), iné funkcie sa uplatňujú vo vzťahu k určitým oblastiam (segmentom) verejnej správy (napr. vzdelávacia funkcia – školstvo, ochranná funkcia – zdravotníctvo).

Z pohľadu fungovania verejnej správy a jej orgánov, a teda aj uplatňovania funkcií verejnej správy, je nutné zdôrazniť, že rozhodujúcim riadiacim orgánom v celom procese zvládania pandemického stavu, je vláda SR ako vrcholný orgán výkonnej moci. Súčasťou výkonnej moci je totiž štátna správa a jej orgány, a prenesený výkon štátnej správy realizovaný obcami a vyššími územnými celkami v zmysle ústavy SR riadi, kontroluje a finančne zabezpečuje tiež vláda SR (čl. 71 ods.2 ústavy).

S nástupom pandémie sa prioritnou funkciou v prostredí verejnej správy stala informačno-preventívna funkcia smerujúca hlavne k občanom štátu, ale aj k inštitúciám rôzneho druhu, územným samosprávam, či zamestnávateľom. Keďže Covid 19 bolo doteraz nepoznané vírusové ochorenie, hlavným obsahom tejto funkcie bolo oboznamovanie ľudí s podstatou daného ochorenia, spôsobmi akými sa prejavuje, ako aj možnosťami ochrany pred ním. Vzhľadom k tomu, že prepuknutím pandémie došlo veľmi rýchlo k zatváraní škôl, obchodov (okrem tých, ktoré zabezpečovali základné životné potreby), reštaurácií a iných stravovacích zariadení, hotelov, športovísk a pod., informácie usmerňovali ľudí ako sa v záujme ochrany zdravia správať na verejnosti, v doprave, v zdravotníckych a sociálnych zariadeniach, na pošte, v banke, či poisťovni a pod. Pre naplnenie informačno-preventívnej funkcie sa využívali hlavne telekomunikačné prostriedky – rozhlas, televízia, tlač a internetové zdroje (hoci hlavne ich prostredníctvom sa šírili mnohé dezinformácie). Možno povedať, že realizácia analyzovanej funkcie prebiehala vcelku pozitívne, ak neberieme do úvahy neraz mnoho protichodných názorov odborníkov a „tiežodborníkov“, ktoré sa na ľudí doslova valili z médií a spolu so zmätočnými vyjadreniami niektorých politikov spôsobovali vo verejnosti, keď už nie paniku, tak určite nedôveru. Z úrovne vlády, resp. jej ministerstiev, najmä ministerstva zdravotníctva, ale aj ministerstva vnútra, či ministerstva školstva, chýbali zjednocujúce vyjadrenia opierajúce sa o názory a oficiálne stanoviská odborných orgánov (napr. pandemickej komisie, konzília zdravotníckych odborníkov a pod.). Inak povedané, medzi názormi a odporúčaniami odborných kruhov a konaním vládnych (ale aj opozičných) politikov, nebola vždy jednota, až príliš bolo miestami cítiť, že obidvom síce ide o ochranu zdravia a života ľudí, ale politikom aj o zbieranie politických bodov, či naháňanie preferencií. Stručne povedané: odporúčania epidemiológov a iných odborníkov a obsah vládnych opatrení smerujúcich proti pandémie, nebolo ani zďaleka vždy to isté.

S tvorbou práva, ale hlavne jeho aplikáciou úzko súvisí kontrolno-represívna funkcia verejnej správy. Ide o kombináciu dvoch najmenej populárnych funkcií v činnosti verejnej správy, ktoré však nemožno opomenúť, resp. sa im vyhnúť, v opačnom prípade môže dôjsť k formalizovaniu ostatných funkcií a nepresvedčivosti ich výkonu. V čase pandémie, ktorý sa vyznačoval opakovaným predlžovaním núdzového stavu, keď bolo treba dodržiavať množstvo povinností a rešpektovať celý rad obmedzení, sa táto funkcia stala nenahraditeľnou, ťažko však povedať, či vždy aj efektívnou.

Efektívnosť spomínanej funkcie je totiž determinovaná súčinnosťou troch faktorov – prehľadnými a zrozumiteľnými pravidlami, ktoré treba rešpektovať a dodržiavať (pričom tieto pravidlá musia pokrývať všetky súčasti života súvisiace s pandemiou a jej dôsledkami), kapacitnými možnosťami ich kontroly a rovnakým uplatňovaním represí vo vzťahu ku všetkým subjektom v situáciách, ktoré sú rovnaké, či porovnateľné. Výkon kontrolno-

represívnej funkcie naviac sťažuje fakt, že niektoré subjekty, ktorým sú obmedzujúce opatrenia určené ich nepovažujú za potrebné, nestotožňujú sa s nimi, či dokonca ich odmietajú rešpektovať.

Symbiózu naznačených požiadaviek sa počas pandémie nedarilo naplňať požadovaným spôsobom. Rôznych obmedzujúcich opatrení vlády, jej ministerstiev, ale aj iných orgánov verejnej moci regulujúcich správanie ľudí a iných subjektov bolo veľa, nie vždy boli jednoznačné, občas si vzájomne odporovali a hlavne často sa menili. Ľudia v nich miestami strácali prehľad, a ak ich plnili, či rešpektovali tak skôr z obavy o svoje zdravie a život, než ako prejav dôvery k štátu, resp. verejnej moci.

Problémy prinášali aj kapacitné možnosti kontroly prijatých opatrení. Kontrolu vykonávala polícia (štátna i obecná) za pomoci príslušníkov armády, avšak tieto zložky majú aj iné povinnosti vyplývajúce im zo zákonmi stanovenej pôsobnosti, preto bola kontrola nárazová, spravidla deň dva po tom, čo prijaté opatrenia nadobudli účinnosť, inak skôr náhodná, určite nie systematická. Odborníci z oblasti kontroly tvrdia, že efektívnemu pôsobeniu tejto činnosti chýbalo napr. zavedenie dennej (či aspoň týždennej) medializácie počtu vykonaných kontrol, udelených sankcií, osobitne pokút, oboznamovanie s riešením extrémnych prípadov porušenia prijatých opatrení, ako aj zriadenie webovej stránky, kde by občania mohli nahlasovať porušovanie opatrení známe im z ich okolia, osobitne nedodržiavanie karantény. Otázkou je, či naplnenie takýchto požiadaviek bolo reálne z hľadiska personálnych možností spomínaných silových zložiek.

Rozporuplné bolo uplatňovanie represívnych opatrení v čase obmedzenia základných práv a slobôd, ktoré vyvolávalo dojem neobjektívnosti. Skúsime toto tvrdenie ilustrovať na obmedzení slobody pohybu a pobytu. Ľudia nemohli slobodne cestovať z okresu do okresu v rámci Slovenskej republiky, avšak za prvé tri mesiace roku 2021 približne 30 000 Slovákov (údaje priniesol denník Pravda zo dňa 18. 3. 2021, s. 4) absolvovalo exotickú dovolenku v zahraničí, pričom sa po návrate z nej zaradili do bežného života bez výrazných obmedzení (je pravdou, že v závere marca 2021 vláda tento spôsob dovolenkovania značne sprísnila). Na druhej strane časovo približne v rovnakom období je známy prípad z východného Slovenska, keď policajti uložili finančnú pokutu Rómovi, ktorý pri zaobstarávaní potrebného dreva pre vykúrenie jeho domu, prekročil hranice okresu, v Bratislave dostal finančnú pokutu bezdomovec, ktorý pri náhodnej kontrole nevedel zdôvodniť, prečo sa v čase pandémie pohybuje po meste. Ide o prípady extrémne, na Slovensku mediálne známe, nie sú však ani zďaleka jediné, ktoré potvrdzujú, že uplatňovanie kontrolno-represívnej funkcie v činnosti verejnej správy počas pandémie malo zjavné medzery.

Práve takéto situácie sme mali na mysli, ak sme v predchádzajúcej časti príspevku upozorňovali, že aj počas núdzového stavu spôsobeného pandemiou musí pri obmedzovaní základných práv a slobôd platiť univerzálne pôsobiaci ústavný princíp rovnosti. Pandémia a s ňou súvisiaci núdzový stav nemôžu byť výnimkou pri uplatňovaní princípov, z ktorých vychádza demokratická ústava, a na ktorých stojí ústavná koncepcia základných práv a slobôd v demokratickom a právnom štáte (Antoš – Winter, 2021, s. 28–30).

Inak sa vytvára priestor pre fenomén, ktorý právna teória, avšak i aplikačná prax, vníma ako tzv. selektívnu spravodlivosť (Matula, 2016, s. 241–242). Dochádza k postihovaniu ľudí, ktorí porušujú právom stanovené povinnosti, avšak len ich malej časti a z hľadiska uplatnenia sankcií spôsobom, prinajmenšom, diskutabilným. Takýto stav však vedie k spochybňovaniu objektívnosti uplatňovania právnych predpisov, resp. plnenia povinností, ktoré z nich vyplývajú, a v konečnom dôsledku znižuje autoritu práva. Prevencia vzniku stavu tzv. selektívnej spravodlivosti spočíva najmä v ukladaní primeraného množstva povinností, ktorých kontrola dodržiavania je dôsledne vyžadovaná v rovnakom rozsahu od všetkých adresátov, ku ktorým smerujú a rovnaký je aj sankčný postih k tým, ktorí stanovené povinnosti nedodržiavajú (čl.12 ods. 2 ústavy).

Pandémia zvýraznila význam mediačnej funkcie verejnej správy a to v celej štruktúre jej fungovania od vlády, cez iné ústredné orgány štátnej správy, pracovné orgány vytvorené ad hoc pre účely zvládnutia pandémie, cez miestnu štátnu správu, až po orgány územných samospráv. Zmyslom mediačnej funkcie je schopnosť subjektu verejnej správy dokázať verejnosti veci vysvetliť, primeraným spôsobom zdôvodniť nutnosť prijímaných opatrení, ľudí motivovať a v tomto duchu ich na prijatých opatreniach aktívne zainteresovať. Naplnenie mediačnej funkcie si vyžaduje od jej nositeľa odbornosť, skúsenosť a empatiu, neznáša amaterizmus, neodpúšťa neznalosť a zmätočné konanie.

Vláda ako rozhodujúci subjekt uplatňovania mediačnej funkcie však tieto atribúty v ich vzájomnej podmienenosti napĺňala len veľmi ťažko. V jednotlivých etapách boja s pandemiou zlyhávala v komunikácii, nedokázala ľudí presvedčiť, že vie čo má robiť, vie aj ako a zároveň má predstavu aký dosah bude mať jej konanie pre spoločnosť a jej členov. Veľmi často si zamieňala pojmy poslušnosť (ktorá sa dá prikázať a mocensky vyžadovať) a zodpovednosť (o ktorej ľudí treba presvedčiť múdrou komunikáciou a argumentmi), čo je z dlhodobého hľadiska krátkozraké a hlavne nebezpečné. Verejná správa je formou verejnej moci a tak sa pri uplatňovaní jej funkcií prejavuje mocenský prvok, avšak práve mediačná funkcia je tou funkciou, kde využitie mocenského prvku musí byť v úzadí a najlepšie je, ak sa vôbec neprejaví. Nerešpektovanie tejto premisy (aj) si vláda sama vystavila svoje hodnotenie, kým na začiatku pandémie (apríl 2020) jej dôverovalo 56,2% občanov, v júni tohto roku ich bolo len 17,2% (údaje zverejnila televízia TA3, dňa 8. 6. 2021).

Oveľa lepšie si s mediačnou funkciou poradili samosprávne celky – obce, mestá, kraje, a to nielen preto, že sú k obyvateľom bližšie, ale preto, že vo väčšine prípadov prijímali opatrenia znamenajúce pozitívny posun v boji s pandemiou, pričom svoje kroky dokázali vysvetliť a ľudia ich prijímali s pochopením, aj keď nie vždy s nimi súhlasili.

Funkcie verejnej správy, o ktorých sme doteraz hovorili sa vzťahujú na verejnú správu ako celok. Sú však aj funkcie, ktoré dominantne viažu len na určité oblasti (odbornosti) verejnej správy. My sa mienime stručne zaoberať dvomi z nich – zdravotníctvom a školstvom.

Keďže Covid 19 je vírusové ochorenie je prirodzené, že pandémia a jej priebeh sa výsostne dotkli rezortu zdravotníctva, prostredníctvom ktorého verejná správa napĺňa svoju ochrannú funkciu, t. j. prevenciu a ochranu zdravia a života ľudí. V záujme zvládnutia priebehu pandémie sa dôraz kládol najmä na riadiacu, koordinačnú a organizačnú činnosť ministerstva zdravotníctva a jemu podriadených zložiek, ale aj činnosť samosprávnych krajov a obcí v rozsahu prenesenej pôsobnosti v danej oblasti.

Nie sme kompetentní hodnotiť výkon spomínaných činností, faktom však zostáva, že boli predmetom častej a ostrej kritiky smerujúcej hlavne voči ministerstvu zdravotníctva, ktorému sa kládlo za vinu množstvo nedostatkov, medzi nimi napr. dlhodobé zanedbávanie prednemocničnej starostlivosti o pacientov a ochorením Covid 19, nedostatočná kontrola dostupnosti všeobecných lekárov, zmätky pri prihlasovaní na očkovanie proti Covid 19, nepresvedčivá vakcinačná kampaň a ďalšie.

Svoju funkciu a úlohy našťastie zvládli, aj keď s vypätím všetkých síl, nemocnice a záchranne služby, a vďaka lekárom, zdravotným sestram a ďalšiemu pomocnému personálu sa darilo pandémie držať pod kontrolou, aj keď počet mŕtvych z dôvodu ochorenia na Covid 19 radí Slovensko v rámci Európskej únie na popredné miesta. Napriek tomu možno povedať, že profesionálny prístup a zodpovednosť pracovníkov zdravotníckych zariadení zreteľne prevýšil úroveň riadenia a organizovania správy zdravotníctva a ním poskytovaných služieb (činností) z úrovne všetkých riadiacich zložiek počínajúc ministerstvom zdravotníctva.

Pandémia zdravotníctvu „pripomenula“ aj problémy, s ktorými zápasi už niekoľko rokov. Máme na mysli nedostatok lekárov a hlavne zdravotných sestier v nemocniciach, ale aj alarmujúci nedostatok obvodných lekárov, ktorých je nielen nedostatok, ale väčšina z tých, ktorí sú k dispozícii má dôchodkový vek presahujúci 70 rokov.

Výraznými zmenami v čase pandémie prechádzala vzdelávacia (edukačná) funkcia verejnej správy, ktorá zasiahla z hľadiska formy jej realizácie všetky druhy škôl a školských zariadení, pričom priniesla celý rad doteraz nepoznaných problémov v správe a riadení škôl, ale aj v organizovaní vzdelávacieho procesu. Školy boli od príchodu koronakrízy viac menej celú dobu zavreté, okrem niekoľkých týždňov prezenčnej výučby na začiatku školského roku 2020/21. Prvý stupeň základných škôl prezenčne fungoval dlhšiu dobu v závislosti od epidemiologickej situácie v jednotlivých regiónoch Slovenska, na druhej strane prezenčná výučba na vysokých školách sa nerealizovala takmer vôbec, s výnimkou štúdií v niektorých odboroch, ktoré si pre zvládnutie vyžadujú osobnú účasť študentov na výučbe (napr. medicínske odbory). Inak bola dominantnou formou výučby na vysokých školách výučba on line.

Tento spôsob vzdelávania prinášal so sebou problémy dvojakého druhu. Prvá rovina sa týkala riadiacej a koordinačnej činnosti odvíjajúcej sa od ministerstva školstva ako ústredného orgánu štátnej správy v danej oblasti. Jeho konanie a rozhodnutia boli často zmätočné a oneskorené, prinášali nervozitu a chaos o to viac, že ich obsah sa často menil. Riadeniu školstva chýbali jasné pravidlá (ktoré situáciu predvídajú a nie na ňu dodatočne reagujú), opierajúce sa o fakty a nie dojmy.

Druhá skupina problémov súvisí s výučbou on line. Každému, kto rozumie problematike vzdelávania je jasné, že táto forma výučby nemôže nahradiť osobný kontakt učiteľa so žiakmi (študentmi), dôležité však je, aby sa mu aspoň približovala. To je však vecou jednotlivých škôl, ich riadiacich pracovníkov a hlavne konkrétnych pedagógov. My chceme v tejto súvislosti upozorniť na dve iné skutočnosti, ktoré výrazne relativizujú možnosti výučby on line, osobitne z pohľadu žiakov základných škôl.

O digitalizácii verejnej správy sa hovorí veľa, ale reálne sa robí podstatne menej. Viac ako 15% slovenských obcí má nedostatočné alebo žiadne pokrytie mobilným internetom, v prípade sociálnych sietí je situácia ešte horšia (údaje prevzaté z denníka Korzár, dňa

22. 12. 2020, s. 6). Pre deti žijúce v týchto obciach výučba on line nemá reálny význam. Oveľa väčšiu skupinu však tvoria deti, ktoré si túto formu výučby nemôžu dovoliť nie z technických, ale sociálnych dôvodov. Na mysli máme sociálne slabé, vo väčšine prípadov mnohohodetné rodiny, kde rodičia nedokážu z finančných dôvodov zabezpečiť pre svoje deti potrebné technické vybavenie, resp. nie v dostatočnom množstve a navyiac svojim deťom nevedia pomôcť so zvládnutím učiva v takom rozsahu, aké je pri on line vyučovaní potrebné.

Podľa oficiálnych údajov (denník Pravda, 23. 7. 2002, s. 8) sa na druhom stupni základných škôl reálne neučilo takmer 25 000 žiakov, na prvom stupni to bude zrejme ešte viac. Existujú obce, v ktorých vedenie škôl rozhodlo, že si na prvom stupni zopakujú ročník celé triedy. Nožnice vo vzdelávaní sa tak ešte roztvorili, životné šance niektorých detí ešte viac klesli.

NAMIESTO ZÁVERU

Pandémia nielen ovplyvnila tvorbu práva a jeho aplikáciu, zmenila obsah funkcií verejnej správy vrátane foriem a metód jej činnosti, ale neúprosne pripomenula aj problémy, ktoré Slovenskú republiku v posledných rokoch sprevádzajú, vyžadujú si náležitú pozornosť a neodkladné riešenia. Na niektoré problémy sme už upozornili pri analýze funkcií verejnej správy, na tomto mieste chceme zamerať pozornosť na ďalšie tri okruhy majúce, takpovediac, generálny charakter, pretože ovplyvňujú chod spoločnosti a štátu, ale tým aj život bežných občanov (ľudí).

Prvým problémom dlhodobou sužujúcim Slovenskú republiku sú veľké regionálne rozdiely a s nimi spojená nezamestnanosť. Kým v Bratislave a ďalších ekonomicky vyspelých regiónoch sa jej čísla pohybujú na úrovni 2 až 4%, v južných okresoch stredného Slovenska a v mnohých lokalitách východu republiky je percento nezamestnanosti podstatne vyššie. Začiatkom leta 2021 bolo na Slovensku 10 okresov, v ktorých sa nezamestnanosť pohybovala v rozpätí 15 až 21 %, pričom možno predpokladať, že tento počet sa navýši. Nezamestnanosť sa týka hlavne ľudí bez primeraného vzdelania, patričnej odbornosti, či požadovaných pracovných návykov. Osobitne však ťaží mladú generáciu, ktorej príslušníci aj po absolvovaní stredného, či vysokoškolského vzdelania len ťažko nachádzajú zamestnanie v miestach, kde žijú. Preto odchádzajú za prácou do iných regiónov Slovenska alebo do zahraničia, čím postupne dochádza k vyludňovaniu slovenského vidieka a niektoré obce sa tak menia na „skanzeny“. Koronakríza tento proces ešte viac urýchlila.

Druhým problémom je rómska komunita. Neexistujú presné údaje o jej počte, pretože mnoho Rómov sa pri sčítaní obyvateľstva hlási k slovenskej alebo maďarskej národnosti, avšak podľa štatistických údajov opierajúcich sa o podklady obecných samospráv, ale aj rómskych združení, žije dnes na Slovensku okolo 500 000 príslušníkov tohto etnika. Slovensku sa dlhodobo nedarí riešiť problémy tejto časti obyvateľstva, medzi ktoré patrí chronická nezamestnanosť, problémová školská dochádzka školopovinných detí, neakceptovateľný život v rómskych osadách, kde sú mnohokrát sociálne podmienky

na hranici ich prijateľnosti. Situáciu komplikuje kriminalita rómskeho obyvateľstva, ktorá síce oficiálne nevykazuje, ale ľudia o nej vedia a neskrývajú pred ňou obavy.

Existencia rómskych osád nachádzajúcich sa na okrajoch obcí a miest, zahrňujúca veľa ľudí na relatívne malom priestore, pri nie vždy vyhovujúcich sociálnych podmienkach, sa v čase pandémie podpísala v niekoľkých prípadoch na koncentrovanom šírení ochorenia Covid 19 v tomto prostredí. Štát reagoval uzavretím takýchto osád strážených príslušníkmi polície a armády, ktorí vykonávali nielen dozor nad pohybom osôb smerom dnu i von zo stráženého priestoru, ale zároveň pomáhali pri zabezpečovaní služieb pre život osadníkov (nakupovanie a doprava potravín, vyplácanie dôchodkov a iných sociálnych dávok, zabezpečovanie dreva na kúrenie a pod.). Z epidemiologického a bezpečnostného pohľadu išlo o konanie nutné a akceptovateľné, z pohľadu ústavných štandardov však bolo opakovane prezentované niektorými ľudsko-právnymi inštitúciami, ale aj verejnou ochrankyňou práv, ako porušovanie ľudských práv.

Pandémia nástoľivo poukázala aj na dôsledky organizácie a fungovanie stranícko-politického systému na Slovensku, ktorého základy položil tzv. Mečiarov volebný zákon z roku 1998. Tento premenil Slovenskú republiku pri voľbách do Národnej rady SR na jeden volebný obvod, čím sústredil navrhovanie a tvorbu kandidátnych volebných listín do jedného centra a vo svojej podstate vyhovoval väčším politickým stranám so silným lídrom (práve takou politickou stranou bolo vtedajšie Hnutie za demokratické Slovensko vedené V Mečiarom). V čase svojho vzniku bol tento zákon predmetom ostrej kritiky z úrovne vtedy aktívne pôsobiacich politických strán, avšak žiadna z ďalších vládnych garnitúr ho nezmenila, pretože vo svojej podstate každej vyhovoval.

Práve tento volebný zákon umožnil v slovenskom politickom prostredí etablovať sa v posledných rokoch politickým stranám postaveným výlučne na marketingu jednotlivca, ich zakladateľa, ktorý ich následne spravuje ako svoje „eseročky“. Ide o strany, ktoré nemajú vyhranený politický profil, nebudujú sa na klasických princípoch fungovania politických strán v demokratickom štáte, nemajú svoju členskú základňu, ani pevné originálne štruktúry, chýba im systematická príprava odborníkov pre výkon možných funkcií v štátnom aparáte, absentujú odborné i ľudské skúsenosti zo spravovaním štátnych záležitostí na centrálnej i miestnej úrovni. Ak sa takéto politické strany prostredníctvom parlamentných volieb dostanú k riadeniu štátu (čo je prípad súčasného Slovenska) všetky uvedené skutočnosti sa prejavujú v ich každodennej činnosti a násobia sa so všetkými dôsledkami v krízovej situácii, akou pandémia spôsobená Covidom 19 nepochybne je.

Naznačené problémy v rôznych podobách negatívne ovplyvňujú boj s Covidom 19 a aj preto by bolo nešťastným krokom ich vzájomné oddeľovanie v zmysle postupnosti samostatného riešenia. Riešenie obidvoch (problémov sužujúcich Slovensko dlhú dobu i boj s Covidom 19) predpokladá poučiť sa z doterajších chýb, vyžaduje si dobré a múdre zákony, resp. kvalitnú legislatívu na všetkých úrovniach riadenia štátu, ale rovnako ľudsky a odborne spôsobilých predstaviteľov verejnej moci ochotných slúžiť občanom ako zdroju moci v štáte (čl. 2 ods.1 ústavy). Symbióza týchto požiadaviek je zárukou prijímania opatrení na úrovni ústrednej i miestnej, ktoré budú garantovať zosúladenie záujmov štátu na jednej strane a slobodné konanie a osobnú zodpovednosť jednotlivcov na strane druhej.

Literatura

ANTOŠ, M. a WINTR, J. *Ústavní právo a koronavirus*. Praha: Nakladatelství leges,s.r.o., 2021. ISBN 978-80-750-2484-8.

DRGONEC, J. Aj v covidovej ére základné práva majú chrániť človeka. *Právne listy*. 28. 2. 2021. Dostupné z <http://www.pravnelisty.sk/clanky/a941>

KALIŇÁK, M. Hazard s dôverou. *Pravda*. 30. 3. 2021.

MATULA, M. Fenomén migrace a perspektívy veřejné správy, In: Jermanová, H. a CVRČEK, F. (ed) *Metamorfózy práva v střední Evropě*. Praha: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. ISBN 978-80-738-0636-1.

MATULA, M. *Proměny funkce veřejné správy*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2017. ISBN 978-80-261-0686-9.

PALÚŠ, I. Ukladanie povinností ako súčasť ústavnej koncepcie základných práv a slobôd. *Štát a právo*. 2017, roč. 04, č. 1. ISSN 1339-7753.

PALÚŠ, I. Obecná samospráva ako súčasť decentralizácie verejnej moci. In: PALÚŠ, I., VYROSTKO, M. (eds.): *Územní samospráva jako forma veřejné moci: Recenzovaný sborník z mezinárodní vědecké konference*. Opava: Ústav veřejné správy a sociální politiky, Fakulta veřejných politik v Opavě, Slezská univerzita v Opavě, 2021, 196 s. ISBN 970-80-7510-463-2. Dostupné z: <https://www.slu.cz/file/cul/3b90f1af-ba81-49e1-abdb-c007bbea890d>

SKURKA, L. Sú uznesenia vlády obmedzujúce základné práva a slobody počas núdzového stavu nulitné? *Právne listy*. 17. 2. 2021. Dostupné z <http://www.pravnelistz.sk/clanky/a936>

Kontakt

prof. JUDr. Igor Palúš, CSc.,
Ústav veřejné správy a sociální politiky
Fakulta veřejných politik v Opavě
Slezská univerzita v Opavě
Bezručovo náměstí 14, 746 01 Opava
Česká republika
igor.palus@fvp.slu.cz