



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL. ÚS 2/2021-80

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a sudcov Jany Baricovej, Libora Duľu, Miroslava Duriša, Rastislava Kaššáka, Jany Laššákovéj, Miloša Maďara, Petra Molnára, Petra Straku, Ľuboša Szigetiho, Roberta Šorla a Martina Vernarského (sudca spravodajca)

o návrhu **skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky**, zastúpených advokátskou kanceláriou KALLAN Legal, s. r. o., Súmračná 25, Bratislava, IČO 52 304 604, v mene ktorej koná advokát a konateľ spoločnosti JUDr. Robert Kaliňák, na začatie konania podľa čl. 129 ods. 6 Ústavy Slovenskej republiky o súlade uznesenia vlády Slovenskej republiky č. 160 zo 17. marca 2021 k návrhu na opakované predĺženie času trvania núdzového stavu podľa čl. 5 ods. 2 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov vyhláseného uznesením vlády Slovenskej republiky č. 587 z 30. septembra 2020 a na prijatie opatrení podľa čl. 5 ods. 4 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov, uverejneného v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 104/2021 Z. z., s Ústavou Slovenskej republiky a ústavným zákonom č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov, a

o návrhu **generálneho prokurátora Slovenskej republiky** na začatie konania podľa čl. 129 ods. 6 Ústavy Slovenskej republiky o súlade uznesenia vlády Slovenskej republiky č. 160 zo 17. marca 2021 k návrhu na opakované predĺženie času trvania núdzového stavu podľa čl. 5 ods. 2 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov vyhláseného uznesením vlády Slovenskej republiky č. 587 z 30. septembra 2020 a na prijatie opatrení podľa čl. 5 ods. 4 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov, uverejneného v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 104/2021 Z. z., v bodoch C.1, D.1, E.1, F.1, F.5, F.6 a F.7, s Ústavou Slovenskej republiky

takto

r o z h o d o l :

Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 160 zo 17. marca 2021 k návrhu na opakované predĺženie času trvania núdzového stavu podľa čl. 5 ods. 2 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov vyhláseného uznesením vlády Slovenskej republiky č. 587 z 30. septembra 2020 a na prijatie opatrení podľa čl. 5 ods. 4 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov, uverejnené v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 104/2021 Z. z., **je v súlade** s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 13, čl. 16 ods. 1 a čl. 23 ods. 1 a 3 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 5 ods. 2 a 3 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Návrhy na začatie konania

1. Ústavnému súdu bol 22. marca 2021 doručený návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „navrhovatelia“ alebo „skupina poslancov“), doplnený originálom v listinnej podobe 24. marca 2021, na začatie konania podľa čl. 129 ods. 6 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade uznesenia vlády č. 160 zo 17. marca 2021 k návrhu na opakované predĺženie času trvania núdzového stavu podľa čl. 5 ods. 2 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov vyhláseného uznesením vlády Slovenskej republiky č. 587 z 30. septembra 2020 a na prijatie opatrení podľa čl. 5 ods. 4 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov, uverejneného v Zbierke zákonov Slovenskej republiky (ďalej len „zbierka zákonov“) pod č. 104/2021 Z. z. (ďalej aj „napadnuté uznesenie vlády“), s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2 ústavy a s čl. 5 ods. 2 a 3 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov (ďalej aj „ústavný zákon o bezpečnosti štátu“ alebo „ústavný zákon“).

2. Ústavnému súdu bol 23. marca 2021 doručený návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky (ďalej len „generálny prokurátor“), doplnený originálom v listinnej podobe 25. marca 2021, na začatie konania podľa čl. 129 ods. 6 ústavy o súlade uznesenia vlády č. 160 zo 17. marca 2021 k návrhu na opakované predĺženie času trvania núdzového stavu podľa čl. 5 ods. 2 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov vyhláseného uznesením vlády Slovenskej republiky č. 587 z 30. septembra 2020 a na prijatie opatrení podľa čl. 5 ods. 4 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov, uverejneného v zbierke zákonov

pod č. 104/2021 Z. z., v bodoch C.1, D.1, E.1, F.1, F.5, F.6 a F.7 s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 2 ods. 2, čl. 13, čl. 16 ods. 1 a čl. 23 ods. 1 a 3 ústavy.

3. Uznesením č. 160 zo 17. marca 2021 k návrhu na opakované predĺženie času trvania núdzového stavu podľa čl. 5 ods. 2 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov vyhláseného uznesením vlády Slovenskej republiky č. 587 z 30. septembra 2020 a na prijatie opatrení podľa čl. 5 ods. 4 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov, uverejneného v zbierke zákonov pod č. 104/2021 Z. z., vláda Slovenskej republiky (ďalej aj „vláda“):

A. schválila *„A.1. návrh na opakované predĺženie času trvania núdzového stavu podľa čl. 5 ods. 2 ústavného zákona č. 227/2002 Z.z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov, vyhláseného uznesením vlády SR č. 587 z 30. septembra 2020 a na prijatie opatrení podľa čl. 5 ods. 4 ústavného zákona č. 227/2002 Z.z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov“*;

B. predĺžila *„B.1. opakovane podľa čl. 5 ods. 2 ústavného zákona č. 227/2002 Z.z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov na obdobie 40 dní s účinnosťou od 20. marca 2021 na postihnutom území Slovenskej republiky, ktorým je územie celej Slovenskej republiky, núdzový stav, vyhlásený uznesením vlády SR č. 587 z 30. septembra 2020, ktorý bol vyhlásený z dôvodu ohrozenia života a zdravia osôb v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie“*;

C. obmedzila *„C.1. s účinnosťou od 20. marca 2021, ak nie je ďalej uvedené inak, podľa čl. 5 ods. 4 ústavného zákona č. 227/2002 Z.z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov na území Slovenskej republiky slobodu pohybu a pobytu zákazom vychádzania od 20. marca 2021 v čase od 05.00 hod. do 01.00 hod. nasledujúceho dňa, do odvolania, najneskôr však do konca núdzového stavu opakovane predĺženého týmto uznesením, teda uplynutím 28. apríla 2021“*, s výnimkami uvedenými v bodoch 1 až 30;

D. uložila

podpredsedovi vlády a ministrom financií Slovenskej republiky

„D.1. vyčleniť z rozpočtovej kapitoly Všeobecná pokladničná správa finančné prostriedky na plnenie úloh na zabezpečenie testovania obyvateľstva na území Slovenskej republiky na prítomnosť ochorenia COVID-19 pre subjekty vykonávajúce testovanie,

D.2. vyčleniť z rozpočtovej kapitoly Všeobecná pokladničná správa finančné prostriedky na plnenie úloh podľa bodu D.5 tohto uznesenia“

bezodkladne

predsedovi vlády

„D.3. zabezpečiť uverejnenie tohto uznesenia vlády v Zbierke zákonov Slovenskej republiky“

bezodkladne

ministerke kultúry Slovenskej republiky

„D.4. zabezpečiť vyhlásenie prijatia tohto uznesenia vlády vo vysielaní Rozhlasu a televízie Slovenska a v TASR“

bezodkladne

„D.5. v súčinnosti s podpredsedom vlády a ministrom financií povereným riadením Ministerstva zdravotníctva SR zabezpečiť osvetu v oblasti prevencie šírenia ochorenia COVID-19“

bezodkladne

podpredsedovi vlády a ministrom financií Slovenskej republiky poverenému riadením Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky

„D.6. predkladať na rokovanie vlády aktualizáciu mapy okresov podľa aktuálnej rizikovosti s ohľadom na šírenie ochorenia COVID-19“

týždenne

podpredsedovi vlády a ministrom financií Slovenskej republiky poverenému riadením Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky

ministrom vnútra Slovenskej republiky

„D.7. predkladať na rokovanie vlády informáciu o kontrole dodržiavania opatrení podľa tohto uznesenia a nadväzujúcich opatrení“

týždenne

členom vlády

„D.8. prijímať opatrenia, ktoré umožnia odvolať núdzový stav a prijaté obmedzenia v čo najkratšom čase“

priebežne;

predsedovi Správy štátnych hmotných rezerv Slovenskej republiky

„D.9. zabezpečiť potrebný počet respirátorov a ochranných štítov pre zamestnancov škôl a školských zariadení“

priebežne;

E. poverila

ministra vnútra Slovenskej republiky

„E.1. v súlade so zákonom č. 387/2002 Z.z. o riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu v znení neskorších predpisov podporou obcí a miest pri testovaní obyvateľstva na prítomnosť ochorenia COVID-19“;

F. odporučila

starostom obcí

primátorom miest

„F.1. zabezpečiť na svojom území vykonanie testovania obyvateľstva na prítomnosť ochorenia COVID-19 podľa manuálu vydanom Ministerstvom vnútra Slovenskej republiky“
od 20. marca 2021;

„F.2. zabezpečiť maximálne množstvo kontrol protiepidemiologických opatrení príslušníkmi mestských polícií a obecných polícií“
bezodkladne

„F.3. prijať potrebné opatrenia na zabezpečenie základných životných potrieb pre odkázané osoby, ktoré sú pozitívne na ochorenie COVID-19“
bezodkladne

predsedom vyšších územných celkov

„F.4. prevádzkovať e-mail, nonstop linku a webstránky na prípadné nahlásenie nedostupnosti všeobecných lekárov“
bezodkladne

hlavnému hygienikovi Slovenskej republiky

„F.5. vydať vyhlášku, ktorou zabezpečí realizáciu obmedzení podľa tohto uznesenia vlády uzatvorením príslušných prevádzok, na ktorých návštevu sa nevzťahuje výnimka z obmedzenia zákazu vychádzania a zákazom podujatí, na ktoré sa nevzťahuje výnimka z obmedzenia zákazu vychádzania“
bezodkladne

„F.6. vydať vyhlášku, ktorou sa uloží povinnosť prevádzkovateľom a zamestnávateľom vrátane škôl a školských zariadení prijať hygienické opatrenia, a to zákazom vstupu zamestnancov alebo iných osôb na pracoviská alebo do iných priestorov zamestnávateľa a prevádzkovateľa vrátane škôl a školských zariadení, ak sa nepreukázu negatívnym výsledkom antigénového testu certifikovaného na území Európskej únie na ochorenie COVID-19 nie starším ako ustanovuje toto uznesenie alebo negatívnym výsledkom RT-PCR testu na ochorenie COVID-19 nie starším ako ustanovuje toto uznesenie, alebo ak táto osoba prekonala ochorenie COVID-19 a má o jeho prekonaní doklad nie starší ako tri mesiace, alebo ak táto osoba bola zaočkovaná proti ochoreniu COVID-19 aj druhou dávkou vakcíny a od tohto očkovania uplynulo aspoň 14 dní, alebo osoba, ktorej zdravotný stav alebo zdravotná kontraindikácia neumožňuje vykonanie testu na ochorenie COVID-19“
bezodkladne

„F.7. určiť vo vyhláške osoby, na ktoré sa zo zdravotných dôvodov nebude vzťahovať podmienka negatívneho výsledku RT-PCR testu alebo antigénového testu certifikovaného na území Európskej únie na ochorenie COVID-19“
bezodkladne

„F.8. zaviesť povinnosť nosiť respirátor FFP2 alebo N95/KN95 (s výnimkami) od 20. marca 2021 v obchodných prevádzkach, v hromadnej doprave a vo všetkých interiéroch (okrem domácností a fyzických náročných prác)“
bezodkladne.

I.1. Návrh skupiny poslancov:

4. Navrhovatelia uvádzajú, že predkladateľ návrhu predložil vláde na schválenie iba návrh uznesenia na opakované predĺženie času trvania núdzového stavu bez predkladacej správy, dôvodovej správy alebo akéhokoľvek iného relevantného dokumentu argumentačne odôvodňujúceho nevyhnutnosť opakovaného predĺženia núdzového stavu, preto nie je zrejmé, aké konkrétne skutkové okolnosti predkladateľa viedli k predloženiu návrhu a aké právne úvahy predchádzali samotnému uzneseniu vlády o opakovanom predĺžení núdzového stavu. V tejto súvislosti poukazujú na účel čl. 5 ústavného zákona o bezpečnosti štátu, ktorým je obmedzenie možnosti svojvoľného zneužitia inštitútu núdzového stavu plošne bez toho, aby právne dôsledky núdzového stavu boli limitované len na nevyhnutný rozsah a nevyhnutný čas. Napadnuté uznesenie podľa navrhovateľov v tomto smere neobsahuje žiadnu identifikáciu nevyhnutnosti rozsahu ani času a obmedzenia základných práv a slobôd, z čoho navrhovatelia vyvodzujú, že vláda pri vyhlasovaní opakovaného predĺženia času trvania núdzového stavu postupovala svojvoľne a pozitívno-právny, ako aj teleologický výklad ustanovenia čl. 5 ústavného zákona o bezpečnosti štátu úplne ignorovala.

5. Absencia odôvodnenia právneho aktu zakladajúceho možnosti obmedzovania základných práv a slobôd podľa navrhovateľov navyše odporuje základným princípom právneho štátu, princípu právnej istoty a predvídateľnosti práva, a preto je v rozpore s čl. 1 ods. 1 ústavy. Tento článok totiž predpokladá presnosť legislatívnej úpravy pre účely vylúčenia vzniku interpretačných problémov pri jej aplikácii, pričom uvedené musí platiť o to viac, pokiaľ mimoriadny právny stav, ktorého vznik právny akt zakladá, umožňuje obmedzenia základných práv a slobôd a ukladanie povinností tak, ako je to v prípade opakovaného predĺženia núdzového stavu.

6. Ak sú v krízových situáciách prijímané opatrenia, ktoré zasahujú do základných práv a slobôd vo väčšej miere ako v bežných situáciách, musia byť zrozumiteľne, dostatočne určito a primerane okolnostiam zásahu konkretizované orgánmi verejnej moci (čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 ústavy) tak, aby boli predvídateľné a zároveň poskytovali silné záruky proti ich zneužitiu. Zasahujúce opatrenia musia byť v súlade s princípom legality (ústavou, ústavnými zákonmi a zákonmi – čl. 13 ods. 1 a 2 ústavy), legitimacy (musia korešpondovať s cieľom, účelom a záujmom odôvodňujúcim ich nariadenie a uplatňovanie; môže ísť o záujem štátu, spoločnosti alebo o záujem jednotlivcov – čl. 13 ods. 4 ústavy) a proporcionality [zasahujúce opatrenia môžu obmedzovať základné práva a slobody osôb len v nevyhnutnom rozsahu (vecnom, územnom aj časovom – čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy, čl. 5 ods. 3 ústavného zákona o bezpečnosti štátu)]. Uznesenie o opakovanom predĺžení núdzového stavu na celom území Slovenskej republiky podľa navrhovateľov preto vzbudzuje pochybnosti nielen čo sa týka naplnenia materiálnych podmienok na predĺženie núdzového stavu, ale najmä vo vzťahu k nedostatku jeho základných formálnych náležitostí, ktorými je absencia predkladacej správy, analýzy účinnosti doterajšieho núdzového stavu a platných opatrení na jeho základe prijatých, ako aj absencia akéhokoľvek zdôvodnenia opakovaného predĺženia núdzového stavu, čo neumožňuje tieto pochybnosti legitímne rozptýliť.

7. Navrhovatelia poukázali na neúčelnú a neadekvátnu existenciu doterajšieho núdzového stavu, ktorý nebol využitý na zlepšenie organizačnej funkcie štátu pri riadení opatrení na zmiernenie dopadov pandémie COVID-19, ale skôr na prekrytie zlyhávania exekutívnej zložky verejnej moci.

Uviedli aj niekoľko formálnych pochybení pri prijímaní napadnutého uznesenia, ktoré bolo schválené až po aktualizácii mapy okresov podľa aktuálnej rizikovosti s ohľadom na šírenie ochorenia COVID-19, hoci mu malo predchádzať, uznesenie neobsahuje zmienku o ďalšom procese vyslovenia súhlasu s predĺžením núdzového stavu v Národnej rade Slovenskej republiky ani poverenie na predloženie vládneho návrhu do Národnej rady Slovenskej republiky a odôvodnenie v jej orgánoch.

8. V nadväznosti na uvedené navrhovatelia navrhli, aby ústavný súd nálezom vyslovil, že uznesenie vlády č. 160 zo 17. marca 2021 vyhlásené v zbierke zákonov pod č. 104/2021 Z. z. nie je v súlade s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2 ústavy a čl. 5 ods. 2 a 3 ústavného zákona o bezpečnosti štátu.

I.2. Návrh generálneho prokurátora:

9. Generálny prokurátor svojím návrhom nenapáda tie časti uznesenia vlády č. 104/2021 Z. z., ktorými s účinnosťou od 20. marca 2021 opakovane predĺžila núdzový stav na obdobie 40 dní, a to z dôvodu nepriaznivej epidemiologickej situácie v súvislosti s pandémiou ochorenia COVID-19. Svojím návrhom napáda tie rozhodnutia vlády (čo aj len vo forme odporúčaní), ktoré nadväzujú na jej rozhodnutie o predĺžení núdzového stavu v časti A a B napadnutého uznesenia vlády, ak z nich vyplýva povinnosť podrobiť sa povinnému celoštátnemu plošnému testovaniu antigénovými testami na ochorenie COVID-19 alebo ak súvisia s povinnosťou podrobiť sa takému testovaniu. Konkrétne ide o rozhodnutie uvedené v bode C.1 napadnutého uznesenia vlády a na tento bod nadväzujúce rozhodnutia uvedené v bodoch D.1, E.1, F.1, F.5, F.6 a F.7 napadnutého uznesenia vlády a o otázku ich súladu s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 2 ods. 2, čl. 13, čl. 16 ods. 1 a čl. 23 ods. 1 a 3 ústavy.

10. Vláda napadnutým uznesením v časti C bode C.1 s účinnosťou od 20. marca 2021 obmedzila slobodu pohybu a pobytu na území Slovenskej republiky zákazom vychádzania v čase od 5.00 h do 1.00 h nasledujúceho dňa, a to do odvolania, najneskôr do konca núdzového stavu, teda uplynutím 28. apríla 2021, s výnimkami uvedenými v bodoch 1 až 30 daného uznesenia. Ustanovením zákazu vychádzania vláda obmedzila základné práva a slobody, a preto je podľa generálneho prokurátora nevyhnutné posúdiť, či obmedzenie základných práv a slobôd spĺňa ústavné podmienky. Mnohé z výnimiek v bodoch 1 až 30 sú podmienené negatívnym výsledkom testu na ochorenie COVID-19. Obyvatelia Slovenskej republiky sa už niekoľkokrát museli podrobiť celoštátnemu plošnému testovaniu antigénovým testom na ochorenie COVID-19, inak by celé týždne nemohli chodiť do práce, sprevádzať deti do a z materskej školy alebo ísť do prírody. Z dôvodu takto štátom vytvorenej prekážky v zamestnaní nemajú zamestnanci nárok na uznanie pandemickej práceneschopnosti (PN) či uznanie nároku na ošetrovne pri ošetrovaní člena rodiny (OČR), musia požiadať zamestnávateľa o dovolenku alebo neplatené voľno, pretože zamestnávateľ im nesmie umožniť vstup na pracovisko. Celoštátne plošné testovanie obyvateľov preto nemožno považovať za dobrovoľné.

11. Povinnosť pravidelne sa podrobiť antigénovému testovaniu zvyšuje mobilitu obyvateľstva, tým znižuje účinok zákazu vychádzania a v konečnom dôsledku vedie k sprísneniu protiepidemiologických opatrení. Odborníci pritom poukazujú na viaceré aspekty ohrozenia verejného zdravia pri celoplošnom testovaní a tiež na nízku efektivitu vynaloženia značných finančných prostriedkov pri celoplošnom testovaní, ktoré by sa dali zrejme efektívnejšie použiť

na zabezpečenie zdravotnej starostlivosti. Vykonanie antigénového testu odberom biologického materiálu predstavuje podľa generálneho prokurátora zásah do telesnej integrity človeka, pričom je otázne, či podrobenie sa testovaniu, ktoré je vynútené pod hrozbou straty zamestnania, zákazu sprevádzať svoje deti do materskej školy, základnej školy či zákazu vychádzky do prírody, možno považovať za súhlas. Generálny prokurátor uvádza, že vláda nemá na vydanie takého rozhodnutia, ktorým obmedzuje nedotknuteľnosť osoby a jej súkromia, právny základ, keďže tú možno obmedziť len v prípadoch ustanovených zákonom. Povinné antigénové testovanie je zároveň potrebné posúdiť aj z hľadiska ochrany osobných údajov.

12. Generálny prokurátor poukázal na skutočnosť, že vláda ustanovením zákazu pohybu a pobytu implicitne zasiahla aj do výkonu ďalších základných práv a slobôd občanov garantovaných ústavou, ako je napríklad vlastnícke právo (čl. 20 – obmedzenie práva užívať majetok v inom okrese), sloboda náboženského vyznania (čl. 24 – obmedzenie účasti na bohoslužbách, náboženských úkonoch, obradoch a vyučovaní), právo slobodného združovania (čl. 29 – výkon práva združovať sa na účel športovej činnosti alebo inej záujmovej činnosti občanov), právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobnú činnosť (čl. 35 – zatvorenie prevádzok reštaurácií, obchodov a pod.). Generálny prokurátor zastáva názor, že v núdzovom stave by mal byť primeraný rozsah obmedzení aj týchto základných práv a slobôd ustanovený v rozhodnutí vlády.

13. Podľa generálneho prokurátora je potrebné dôsledne posúdiť otázku, či vláda má oprávnenie svojím rozhodnutím obmedziť počas núdzového stavu slobodu pohybu a pobytu akoukoľvek formou, vzhľadom na to, že podľa platného znenia ústavného zákona o bezpečnosti štátu možno nariadiť zákaz vychádzania len v čase vojny a v čase výnimočného stavu.

14. Aj keď odhalenie ohnisk výskytu ochorenia COVID-19 a izoláciu pozitívne testovaných osôb a osôb, ktoré boli s nimi v úzkom kontakte, so zámerom dosiahnuť spomalenie alebo elimináciu šírenia ochorenia COVID-19 považuje generálny prokurátor za cieľ legitímny, spochybňuje spôsobilosť celoplošného antigénového testovania tento cieľ dosiahnuť. Generálny prokurátor vyjadril presvedčenie, že v právnom štáte musí byť celoplošné testovanie antigénovými testami na ochorenie COVID-19 založené na dobrovoľnej báze a musí rešpektovať základné princípy právneho štátu.

15. Vzhľadom na uvedené ústavnému súdu navrhol, aby nálezom rozhodol, že napadnuté uznesenie vlády č. 104/2021 Z. z. v bodoch C.1, D.1, E.1, F.1, F.5, F.6 a F.7 nie je v súlade s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 2 ods. 2, čl. 13, čl. 16 ods. 1 a čl. 23 ods. 1 a 3 ústavy, a aby napadnuté uznesenie vlády v rozsahu uvedených bodov zrušil.

II.

Ďalší priebeh konania a stanovisko vlády

II.1. Priebeh konania:

16. Ústavný súd v súlade s § 60 ods. 2 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) listom z 23. marca 2021 a listom z 24. marca 2021 vyzval vládu ako účastníka

konania, aby sa bezodkladne vyjadrila k návrhu skupiny poslancov a k návrhu generálneho prokurátora a predložila ústavnému súdu všetky materiály, ktoré slúžili ako podklad pre vydanie napadnutého rozhodnutia, či už v písomnej, elektronickej alebo zvukovej podobe (najmä návrh predkladateľa na opakované predĺženie času trvania núdzového stavu a pod.).

17. Návrh skupiny poslancov a návrh generálneho prokurátora ústavný súd predbežne prerokoval na neverejnom zasadnutí pléna 24. marca 2021 a uznesením č. k. PL. ÚS 2/2021-18 z 24. marca 2021 (ďalej len „uznesenie z predbežného prerokovania“) spojil návrh skupiny poslancov vedený pod sp. zn. Rvp 620/2021 a návrh generálneho prokurátora vedený pod sp. zn. Rvp 640/2021 na spoločné konanie, ktoré bude ďalej vedené pod sp. zn. Rvp 620/2021 (v súčasnosti už pod sp. zn. PL. ÚS 2/2021), a prijal návrhy navrhovateľov na ďalšie konanie v celom rozsahu. Uznesenie nadobudlo právoplatnosť a vykonateľnosť okamihom jeho prijatia ústavným súdom.

II.2. Stanovisko vlády:

18. Vláda predložila svoje stanovisko k návrhom skupiny poslancov a generálneho prokurátora podaním č. 3431/2021/LO doručeným ústavnému súdu 26. marca 2021. Všeobecne k dôvodom predĺženia núdzového stavu a prijatia protipandemických opatrení uviedla, že prijať napadnuté uznesenie vlády o opätovnom predĺžení núdzového stavu bolo podľa jej presvedčenia potrebné a zároveň nevyhnuté v záujme ochrany životov a zdravia obyvateľstva. Artikulovanú potrebu opätovného predĺženia núdzového stavu vláda nachádza výhradne v napĺňaní záujmu na riadnom výkone verejnej moci v spojitosti s legitímnou a racionálnou snahou vlády byť aj naďalej legislatívne primerane pripravená na pretrvávajúcu vážnu a z pohľadu hospitalizovaných pacientov s ochorením COVID-19 zhoršujúcu sa epidemiologickú situáciu v Slovenskej republike.

19. Riadnym výkonom verejnej moci v situácii pandémie koronavírusu COVID-19 je dôsledné plnenie z ústavy vyplývajúceho pozitívneho záväzku štátu chrániť aj legislatívnou cestou životy a zdravie obyvateľov. Pri opätovnom predĺžení núdzového stavu sa vláda opiera aj o nález ústavného súdu č. k. PL. ÚS 10/2013 z 10. decembra 2014, podľa ktorého čl. 40 ústavy deklaruje pozitívny záväzok štátu účinne zabezpečovať ochranu zdravia, ktorý je realizovaný predovšetkým prijatím právnej úpravy zameranej na ochranu zdravia. Opätovné predĺženie núdzového stavu ako reakcia na vážnu a zhoršujúcu sa epidemiologickú situáciu v Slovenskej republike v súvislosti so šírením koronavírusu COVID-19 a jeho britskej agresívnejšej mutácie B.1.1.7 možno hodnotiť ako verejnoprávny akt, ktorým si vláda plní pozitívne záväzky vyplývajúce jej z dikcie ústavy a z judikatúry ústavného súdu v oblasti ochrany života (čl. 15 ods. 1 ústavy) a zdravia (čl. 40 ústavy) ľudí.

20. Opätovné predĺženie núdzového stavu vytvára pre vládu iba predpolie pre potenciálne vykonanie následných legislatívnych a ďalších súvisiacich opatrení, ktoré bude potrebné prijať v záujme ochrany verejného zdravia a životov ľudí, keďže vzhľadom na vývoj epidemiologickej situácie v Slovenskej republike dochádza a bezprostredne hrozí, že dôjde k masívnejšiemu ohrozeniu života a zdravia osôb. To znamená, že samotným opätovným predĺžením núdzového stavu nedochádza k obmedzeniu základných práv a slobôd občanov, ale predovšetkým k aktivovaniu stavu, v ktorom je možné po bežne nedostupných prostriedkoch a obmedzeniach práv siahnuť. Opätovné predĺženie núdzového stavu v zmysle napadnutého uznesenia vlády je

legitímnym a nevyhnutným krokom, ktorý vláda ako zodpovedný orgán verejnej moci činí v záujme ochrany životov a zdravia obyvateľov.

21. Opätovné predĺženie núdzového stavu sa vzťahuje na celé územie Slovenska a je časovo obmedzené na obdobie 40 dní. Vláda je tak povinná neustále skúmať, preverovať a vyhodnocovať potrebu ponechania potenciálne prijatých obmedzení základných práv a slobôd v platnosti. Zároveň je potrebné pripomenúť, že potenciálne opatrenia v oblasti obmedzenia základných práv a slobôd počas opätovne predĺženého núdzového stavu sa prijímajú na základe nového mechanizmu z COVID AUTOMATU, a teda prijímanie opatrení je a bude pre ich adresátov subtilnejšie, presnejšie adresované a predvídateľné. Pri prijímaní opatrení vládou sa uplatňuje regionálny princíp vychádzajúci z COVID AUTOMATU, čím prijímanie opatrení je vzhľadom na pandemickú situáciu v jednotlivých regiónoch proporcionálne, vyvážené a lepšie reflektujúce empiricky overiteľné dáta.

22. Vláda súčasne dáva ústavnému súdu na vedomie, že už dlhobojšie pripravuje prijatie tzv. pandemického zákona, pri príprave ktorého vychádza zo skúseností a údajov o vplyvoch aktuálnych protipandemických opatrení na zastavenie šírenia ochorenia COVID-19 prijatých práve počas núdzového stavu. Vláda má záujem prijať systémový legislatívny nástroj na prijímanie protipandemických opatrení mimo núdzový stav.

23. K nevyhnutnosti opätovného predĺženia núdzového stavu a prijatia protipandemických opatrení vláda konštatovala, že z hľadiska dodržania princípu legality postupovala striktnie v zmysle ústavy a ústavného zákona o bezpečnosti štátu. Opätovné predĺženie núdzového stavu bolo prijaté na zasadnutí vlády, bolo prijaté formou uznesenia, o obsahu uznesenia prebehla riadna diskusia členov vlády na jej zasadnutí a výsledné znenie vyhlásenia núdzového stavu bolo publikované riadne v zbierke zákonov.

24. Z pohľadu legitimacy opätovného predĺženia núdzového stavu podľa názoru vlády je potrebné skúmať, či nedošlo k zjavnému excesu zo strany vlády. Je všeobecne známou skutočnosťou, že Slovenská republika bola a je zasiahnutá pandémiou ochorenia koronavírusu COVID-19, ktorá so sebou priniesla straty na životoch a ohrozenie zdravia obyvateľstva a spôsobuje značné škody. Skutočnosťou rovnako zostáva, že koronavírus COVID-19 môže mať fatálne následky na život človeka a jeho šírenie predstavuje hrozbu pre zdravie a život každého z nás i v dnešných dňoch, bez ohľadu na pohlavie, rasu, etnický pôvod, náboženské a iné presvedčenie či miesto pobytu alebo sociálny status. Objektívny stav výskytu a šírenia pandémie a jeho britskej mutácie B.1.1.7 v Slovenskej republike podľa názoru vlády odôvodňoval vzhľadom na kvalitu informácií o tomto ochorení a počte zasiahnutých a na živote a zdraví ohrozených ľudí prístup vlády k sanácii škôd a najmä k predchádzaniu stratám na životoch a zásadnému ohrozeniu zdravia populácie aj prostredníctvom využitia ústavným zákonom predpokladaného opätovného predĺženia núdzového stavu.

25. Pokiaľ ide o nevyhnutnosť opätovného predĺženia núdzového stavu na celom území Slovenska a na konkrétny čas, vláda dôvodí, že na „nevyhnutnosť“ sa pri hodnotení výskytu predpokladov pre vyhlásenie núdzového stavu hľadí inou prizmou vtedy, ak predpokladom pre vyhlásenie núdzového stavu sú interné (vnútroštátne) a spoločenským životom potencované udalosti (napr.

dopravná alebo iná prevádzková havária), a odlišnou ústavnoprávnou optikou v situácii, ak predpoklad pre vyhlásenie núdzového stavu prichádza z externého prostredia a na ktorého kvalitu a šírenie nemá ľudský ani politický faktor vplyv a dosah (napr. vis maior živelná pohroma, prírodná katastrofa, pandémie a pod.).

26. V prípade pandémie koronavírusu nie je podľa mienky vlády možné posudzovať nevyhnutnosť pristúpenia k využitiu opätovného predĺženia núdzového stavu najprísnejším testom nevyhnutnosti. Tak pri pandémii, ako aj pri prírodných katastrofách a živelných pohromách vlády zväčša len s oneskorením reagujú na samotný výskyt udalosti a nemajú predvídateľné nástroje, ktoré by udalosť sanovali (z pohľadu ochrany života a zdravia ľudí) rovnako účinne pri jasne čitateľnom menšom rozsahu obmedzenia ľudských práv a slobôd. Naopak, v situácii neistoty ohľadom kauzalít v pandémii (stále limitované, hoci rastúce množstvo informácií o šírení vírusu, o správaní jeho mutácií a ich rozšírení, o vplyve jednotlivých opatrení na situáciu, ak ide o paralelný výkon siete opatrení, o odhade ich praktického dodržiavania atď.) je ťažké „klasický“ test proporcionality vykonať, o to menej predbežne než následne. Platí tak, že prijímanie opatrení v čase pandémie je z povahy veci reaktívne a vyhodnotiť ich efektívnosť je často možné len následne a často iba nepresne.

27. Napriek textácii ústavného zákona, ktorá pracuje so slovom nevyhnutnosť, je potrebné na opätovné predĺženie núdzového stavu hľadiť zo strany vlády i ústavného súdu prizmou „potrebnosti“ alebo „primeranosti“ či „proporcionality“ ako synonymami. Preto aj ústavný súd testoval vyhlásenie núdzového stavu z 30. septembra 2020 v rozhodnutí č. k. PL. ÚS 22/2020 fakticky miernym testom proporcionality. Navyše, aj druhý krok testu proporcionality nazývaný „nevyhnutnosť“ je bežne vykladaný ako „potrebnosť“, inak by totiž nedal politickej moci priestor na politické rozhodnutie. Samotná fakticita, t. j. výskyt a prítomnosť pandémie koronavírusu a šírenie jeho britskej mutácie, je v istom zmysle dôvodom na vyhlásenie núdzového stavu alebo na jeho opätovné predĺženie. O aktivačnom účinku vyhlásenia núdzového stavu osvedčujúcom faktický stav hovorí napokon aj ústavný súd v rozhodnutí č. k. PL. ÚS 22/2020 v bode 62 a 68, samozrejme, treba brať do úvahy využiteľnosť opatrení na potláčanie tohto ochorenia ponúkané právnym poriadkom. Za legitímne však ústavný súd považuje aj núdzový stav vo svojej aktivačnej fáze bez spustenia ďalších procesov, napr. uznesení vlády podľa ústavného zákona. Vláda v tejto súvislosti dôvodí, že pokiaľ by mala pri pandémii akéhokolvek ochorenia a pri snahe sanovať jej dôsledky obmedzením určitej slobody vždy aplikovať striktný test proporcionality, potom by úprava núdzového stavu v čl. 5 ústavného zákona bola zbytočná, keďže ústava umožňuje obmedziť zákonom práva a slobody v záujme ochrany ústavou chráneného záujmu, keď sa v ústavnej praxi aplikuje práve striktný test proporcionality. Aj preto je potrebné na opätovné predĺženie núdzového stavu hľadiť zo strany vlády i ústavného súdu prizmou „potrebnosti“ alebo „primeranosti“.

28. Podľa vlády je kľúčové poukázať na dôvodnosť uvažovania o využití nástroja, ktorý má verejná moc k dispozícii, aby mohla efektívne bojovať so závažným ohrozením životov a zdravia občanov spôsobeným šírením (tzv. kvapôčkovou metódou) ochorenia COVID-19. Takýmto nástrojom je najmä obmedzenie slobody pohybu a pobytu (mobility) a obmedzenie vzájomného styku (zhromažďovania) obyvateľov medzi sebou a na frekventovaných verejných miestach. Racionalita využívania práve tohto nástroja nebola doteraz expertne ani medicínsky spochybnená, panuje široká

medzinárodná odborná zhoda na využívaní práve obmedzenia pohybu a styku občanov na zabránenie prenosu vírusu z človeka na človeka kvapôčkovou metódou. Ide však o zásadný zásah do základných práv a slobôd, a preto ústava a ústavný zákon umožňujú obmedziť tieto ústavné práva (slobodu pohybu a pobytu), a to buď na podklade ústavy, a to zákonom, ak je to nevyhnutné pre ochranu zdravia, alebo na podklade ústavného zákona, pri núdzovom stave vyhlásenom z dôvodu ohrozenia života a zdravia osôb v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie, a to v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas podľa závažnosti ohrozenia.

29. Charakter pandémie (najmä jej výnimočnosť, nepoznanosť, dočasnosť a neustále menenie jej charakteru a schopnosť mutácie ochorenia) a charakter ohrozenia životov a zdravia občanov (prenos ochorenia, možnosť nákazy a pod.) jednoznačne odôvodňuje potenciálne využitie obmedzenia slobody pohybu a pobytu a práva pokojne sa zhromažďovať, a to na podklade vyhláseného alebo opätovne predĺženého núdzového stavu.

30. Vláda v bode C napadnutého uznesenia obmedzila s účinnosťou od 20. marca 2021 podľa čl. 5 ods. 4 ústavného zákona na území Slovenskej republiky slobodu pohybu a pobytu zákazom vychádzania od 20. marca 2021 v čase od 5.00 h do 1.00 h nasledujúceho dňa do odvolania, najneskôr však do konca núdzového stavu opakovane predĺženého týmto napadnutým uznesením, teda uplynutím 28. apríla 2021, pričom toto obmedzenie sa nevzťahuje na výnimky uvedené v bodoch 1 až 30. Medzi účely cesty a pobytu (t. j. uplatňovanie slobody pohybu a pobytu), na ktoré je opustenie obydlija v každom prípade prípustné a na ktoré sa nevzťahuje zákaz vychádzania, okrem iného patrí: a) odvrátenie bezprostredného nebezpečenstva pre život a zdravie návštevou lekára a zdravotníckeho zariadenia, b) starostlivosť a pomoc pre osoby odkázané, ako výkon rodinných práv a plnenie rodinných povinností, c) obstaranie nevyhnutných životných potrieb, d) výkon zamestnania, povolania, podnikania alebo inej obdobnej činnosti, ak je to nevyhnutné, e) pohyb a pobyt vo voľnej prírode na telesný a psychický oddych vrátane individuálneho športu, a to v rámci určeného územia. Vláda kladie dôraz na skutočnosť, že mnohé z výnimiek majú za cieľ chrániť najzraniteľnejšie skupiny obyvateľstva pred závažnými negatívnymi vplyvmi zákazu vychádzania, ako aj cieľ zaručiť ochranu dôstojnosti a súkromia každého obyvateľa aj v časoch šírenia ochorenia COVID-19.

31. Vláda konštatuje, že vzhľadom na (i) ustanovenie 30 výnimiek zo zákazu vychádzania, (ii) charakter výnimiek, (iii) neplatnosť zákazu vychádzania na čas od 1.00 h do 5.00 h daného dňa a (iv) dočasnosť zákazu vychádzania (do odvolania, najneskôr však do konca núdzového stavu opakovane predĺženého týmto napadnutým uznesením 28. apríla 2021) je prijatie protipandemického opatrenia vo forme obmedzenia slobody pohybu a pobytu zákazom vychádzania v zmysle napadnutého uznesenia (bod C) legitímnym, primeraným a nevyhnutným opatrením chrániacim životy a zdravie obyvateľov.

32. Keďže, ako už bolo uvedené, obmedzenie slobody pohybu a pobytu obyvateľov je možné iba v zmysle ústavy (zákonom) a ústavným zákonom (uznesením vlády na podklade vyhláseného núdzového stavu), vláda zastáva názor, že využitie núdzového stavu pre prijímanie obmedzenia slobody pohybu a pobytu je ústavne udržateľné, ústavným poriadkom predpokladané a v tejto situácii nanajvýš vhodné a zodpovedné rozhodnutie vlády.

33. Vo vzťahu k nevyhnutnosti opätovného predĺženia núdzového stavu a naň nadväzujúcich opatrení z epidemiologického hľadiska vláda uviedla, že pri prijímaní napadnutého uznesenia 17. marca 2021 vychádzala z odporúčaní a záverov zo zasadnutia Pandemickej komisie vlády Slovenskej republiky (ďalej len „pandemická komisia“), ktorá je poradným orgánom vlády zriadeným na účel odporúčania návrhov opatrení vláde, s cieľom chrániť životy a zdravie (čl. 2 ods. 1 Štatútu pandemickej komisie), a to jej zasadnutia 16. marca 2021. Zároveň vláda zohľadňovala v tom čase aktuálnu epidemiologickú situáciu v Slovenskej republike, o ktorej informoval vládu a jej jednotlivých členov podpredseda vlády a minister financií poverený riadením Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky.

34. V momente, keď sa rozhodovalo o opätovnom predĺžení núdzového stavu, pokračoval rast počtu hospitalizovaných pacientov. Za ostatných 7 dní vzrástol k 16. marcu 2021 počet hospitalizovaných pacientov na 3756 osôb (COVID-19 pozitívnych alebo suspektných), z toho COVID-19 pozitívnych bolo 3566 hospitalizovaných osôb, čo je nárast oproti počtu hospitalizovaných pri opätovnom predlžovaní núdzového stavu o 40 dní k 8. februáru 2021 o 115 pacientov (z počtu 3451 COVID-19 pozitívnych hospitalizovaných osôb k 8. februáru 2021) (údaje čerpané a dostupné na <https://covid-19.nczisk.sk/sk>). K 16. marcu 2021 bolo na JIS 327 pacientov s COVID-19, na OAIM bolo 303 pacientov s COVID-19 a podporu umelej pľúcnej ventilácie potrebovalo 379 osôb s COVID-19 (<https://covid-19.nczisk.sk/sk>). COVID AUTOMAT, ktorý bol prijatý vládou (uznesenie vlády č. 156 zo 17. marca 2021 uverejnené zbierke zákonov pod č. 105/2021 Z. z.) a navrhnutý odborníkmi v oblasti hygieny, epidemiológie a verejného zdravotníctva, určuje presne definované fázy pandemického vývoja. Súčasne určuje aj strop únosnosti, po prekročení ktorého je epidemický stav tak kritický, že priamo ohrozuje chod zdravotníctva na Slovensku a riskuje jeho kolaps. Tento strop bol stanovený ako maximum 3 000 COVID-19 pacientov ležiacich v nemocniciach.

35. V neposlednom rade je potrebné poukázať na hrozbu nového britského variantu ochorenia COVID-19 pre zdravie a národnú bezpečnosť Slovenska. Ide o extrémne infekčnejší variant (cca 40 % rýchlejšie šírenie) a súčasne aj smrteľnejší variant (cca 35 – 65 % vyššia mortalita), a to vo všetkých vekových kategóriách. V praxi to znamená, že nemocniciam hrozí ešte väčšia preplnenosť a súčasne budú lôžka zastúpené mladšími pacientmi. Z údajov z 8. marca 2021, ktoré mala vláda na zasadnutí k dispozícii, vyplýva, že britský variant pandemického vírusu bol potvrdený v približne 90 % z celkového počtu 2198 vyšetrených pozitívnych vzoriek. Oproti prieskumu realizovaného 3. februára 2021 a 15. februára 2021 britský variant B.1.1.7 zvýšil v populácii svoj podiel a dominuje nad inými variantmi pandemického vírusu (údaj ministerstva zdravotníctva k 8. marcu 2021, dostupné na <https://www.uvzsr.sk/docs/info/tb/09032021/B117naSlovensku.pdf>).

36. V platnosti ostáva naďalej aj uznesenie vlády č. 718 z 11. novembra 2020 publikované v zbierke zákonov pod č. 315/2020 Z. z., ktorým došlo k obmedzeniu práva pokojne sa zhromažďovať v počte nad 6 osôb, okrem osôb žijúcich v jednej domácnosti. Toto uznesenie vlády je rozhodnutím vlády vydaným priamo v nadväznosti na vyhlásený a momentálne opätovne predĺžený núdzový stav.

37. Čo sa týka iných opatrení realizovaných na podklade opätovného predĺženia núdzového stavu, ide najmä o využitie inštitútu hospodárskej mobilizácie. V rámci opatrenia hospodárskej mobilizácie, ktorým je organizácia zdravotníckeho zabezpečenia v nadväznosti na aktuálnu epidemiologickú situáciu, v ostatnom čase vydal minister zdravotníctva príkazy na vykonanie očkovania obyvateľstva vo vybraných 20 subjektoch hospodárskej mobilizácie – očkovacích centrách, pre 39 subjektov hospodárskej mobilizácie vydal príkaz poskytovať len neodkladnú zdravotnú starostlivosť so stanovenými výnimkami, určil nové subjekty hospodárskej mobilizácie pre účely reprofilizácie lôžok a vybraným už predtým určeným subjektom hospodárskej mobilizácie zvýšil rozsah poskytovanej zdravotníckej starostlivosti, určil nemocnice, ktoré sú vyčlenené pre pacientov s ochorením COVID-19.

38. Vláda tiež uviedla konkrétne opatrenia hospodárskej mobilizácie realizované v pôsobnosti Ministerstva práce sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky, ktorých cieľom je zabezpečiť trvalú starostlivosť o klientov zariadení sociálnych služieb, o deti v bývalých detských domovoch (realizovaním príkazov na pracovnú povinnosť) a riadny chod týchto zariadení, centralizovaným spôsobom zabezpečiť ochranné pracovné pomôcky a testy zo štátnych hmotných rezerv. Skončením núdzového stavu by s veľkou pravdepodobnosťou skolaboval systém starostlivosti z dôvodu nedostatku personálu a zariadenia sociálnych služieb by nemali prednostne nárok na dodávku energií. Nariadením vlády k opatreniam hospodárskej mobilizácie je umožnené ministerstvu práce vydávať úlohy vyšším územným celkom, mestám a neverejným poskytovateľom k plneniu úloh na zabezpečenie krízových situácií v zariadeniach sociálnej starostlivosti. Zrušením núdzového stavu by ostali neverejní poskytovatelia sociálnych služieb odkázaní sami na seba. Verejní poskytovatelia sociálnych služieb by nemohli môcť vydávať príkazy na povinnú prácu, a tak si vypomôcť so zamestnancami v zariadeniach, ktoré sú v ich pôsobnosti.

39. Vláda dáva do pozornosti, že podľa vládou schváleného COVID AUTOMATU sú opatrenia realizované vládou v záujme zastavenia šírenia nákazy automatizované, tzn. podľa stavu epidemiologickej situácie v regióne sa riadia a prijímajú základné opatrenia v zmysle COVID AUTOMATU. To okrem iného znamená, že v III. a IV. stupni varovania sa automaticky vládou prijíma obmedzenie slobody pohybu a pobytu a v I. až IV. stupni varovania sa automaticky prijíma obmedzenie práva pokojne sa zhromažďovať. Inak povedané, „vypnutie“ núdzového stavu znamená nemožnosť vládou obmedziť slobodu pohybu a pobytu a právo pokojne sa zhromažďovať.

40. Vo vzťahu k námietkam skupiny poslancov vláda ďalej uviedla, že ústava ani ústavný zákon neukladajú vláde povinnosť predložiť spolu s návrhom vyhlásenia alebo predĺženia núdzového stavu aj písomné dôvody takéhoto návrhu. Ústava nikde neurčuje pravidlá predkladania návrhov na rokovanie vlády a ani neupravuje proces odôvodňovania návrhov predkladaných na rokovanie vlády v zbere. Nejde však o nedostatok základného zákona, ide o logické a úmyselné opomenutie ústavodarcu pri stanovení takejto požiadavky. Nemožno pri výskyte pandémie alebo prírodnej katastrofy totiž ipso facto očakávať, že pri nutnosti promptnej reakcie zo strany vlády a minimalizácie škôd na zdraví alebo životoch je rozumné napr. spísať podrobné sprievodné odôvodnenie návrhu na vyhlásenie alebo predĺženie núdzového stavu. Odôvodnením opätovného predĺženia núdzového stavu sa tu stáva samotný výskyt pandémie alebo prírodnej katastrofy, ktoré svojím charakterom a potenciálnymi následkami dodávajú dôvodnosť zaobrerania sa opätovným

predĺžením núdzového stavu. Navyše, vláda na svojom zasadnutí prijíma opatrenia a rozhodnutia na základe vopred predrokováných a odborne spracovaných a odôvodnených podkladov a návrhov členov vlády. Aj samotný ústavný súd, posudzujúc v minulosti prijímanie uznesení vládou alebo národnou radou, dôvodil, že ak vláda schváli návrh predloženého uznesenia, možno za dôvody, ktoré ju viedli k schváleniu uznesenia, považovať aj dôvody, ktoré boli v prospech návrhu prednesené či už v rozprave alebo na rokovaní poradných, iniciatívnych alebo kontrolných orgánov (II. ÚS 576/2012, bod 6.2.b); a ústava nikde neustanovuje, že by vláda bola povinná uskutočniť verejné pripomienkovanie návrhu uznesenia (II. ÚS 514/2012, body 4.2 a 4.3).

41. Vláda prijala napadnuté uznesenie na podklade záverov zo zasadnutia pandemickej komisie, ktorá je poradným orgánom vlády. Zároveň vláda zohľadňovala v tom čase aktuálnu epidemiologickú situáciu v Slovenskej republike, o ktorej informoval vládu a jej jednotlivých členov člen vlády poverený riadením ministerstva zdravotníctva a každý člen vlády mal zabezpečenú tlačnú formu analýzy epidemiologickej situácie k 17. marcu 2021. Vláda sa zároveň riadila prijatým COVID AUTOMATOM, ktorý je v napadnutom uznesení zohľadnený pri jednotlivých výnimkách zo zákazu vychádzania. Z pohľadu vlády sú preto námietky skupiny poslancov zjavne neopodstatnené a nespôsobilé spochybníť ústavnosť napadnutého uznesenia.

42. Vo vzťahu k námietkam generálneho prokurátora vláda uviedla, že zákaz vychádzania v zmysle bodu C napadnutého uznesenia je upravený len v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas počas dňa. Zákaz vychádzania tak neplatí v čase od 1.00 h do 5.00 h. Samotný zákaz vychádzania v konkrétnych prípadoch (životných situáciách) neguje v napadnutom uznesení uvedených 30 výnimiek z tohto zákazu, na účel ktorých je opustenie obydľia v každom prípade prípustné a na ktoré sa zákaz vychádzania nevzťahuje.

43. Zákaz vychádzania v zmysle bodu C napadnutého uznesenia vláda považuje za dlhodobo predvídateľný a najmä nevyhnutný a legitímny zásah do základných práv a slobôd obyvateľov v záujme ochrany ich života a zdravia počas núdzového stavu a v čase pandémie ochorenia COVID-19. Ako už vláda uviedla, efektívnym nástrojom na zabránenie šírenia ochorenia COVID-19 je najmä obmedzenie slobody pohybu a pobytu (mobility) a obmedzenie vzájomného styku (zhromažďovania) obyvateľov medzi sebou a na frekventovaných verejných miestach. Racionalita využívania práve tohto nástroja nebola doteraz expertne ani medicínsky spochybnená.

44. Úvahy generálneho prokurátora o účelnosti a efektívite celoplošného testovania, o nákupe konkrétneho počtu COVID testov členmi vlády, úvahy o nastolenom a pokračujúcom „trende testovania“, o presnosti či nepresnosti antigénových COVID testov, o účinnosti alebo neúčinnosti antigénového testovania na vyhľadávanie a znižovanie počtu infikovaných osôb, o správnosti nastavenia COVID AUTOMATU sú podľa názoru vlády úvahy politického charakteru, úvahy patriace na fóra medicínske a vedecké, úvahy, ktorým chýba ústavnoprávny rozmer.

45. K námietke generálneho prokurátora o povinnom testovaní obyvateľov COVID testami (PCR a antigénovými) vláda uviedla, že v napadnutom uznesení sa nenachádza ustanovená povinnosť podrobiť sa testovaniu na prítomnosť ochorenia COVID-19. Námietky generálneho prokurátora o zásahu do súkromia (čl. 16 ústavy) a osobných údajov (čl. 19 ods. 3 ústavy) osôb stanovením

povinnosti podrobiť sa testovaniu nedisponujú príčinnou súvislosťou so zákazom vychádzania v zmysle bodu C a nasl. napadnutého uznesenia.

46. Otázky uľahčenia testovania (testy na COVID-19 zo slín, kloktacie testy, tzv. samotesty, testy na prítomnosť protilátok a pod.), náhrad za testovanie (napr. použitie vycvičených psov, neinvazívne dištančné metódy testovania a pod.) alebo otázka samotnej potreby testovania (a akou formou) s cieľom zníženia incidencie ochorenia COVID-19 v populácii, sú podľa názoru vlády v prvom rade otázky vedecké, patriace na medicínske a vedecké fóra, na fóra pandemických a iných odborných komisií, ale aj otázky politické, patriace na politické grémiá.

47. Čo sa týka bodu D.1 napadnutého uznesenia, ten má charakter rozpočtového „opatrenia“ smerom dovnútra vlády. Body E.1 a bod F majú poverovací (E) a odporúčací (F) charakter a sú prejavom konkrétnej politiky vlády smerom dovnútra (E), ako aj smerom navonok (F). Vláda v týchto bodoch nenachádza žiadne znaky protiústavnosti, naopak, skúmanie obsahu týchto bodov nepatrí do výkonu pôsobnosti generálneho prokurátora smerom k vláde, čo sa prieskumu ústavnosti a zákonnosti jej činnosti týka.

48. Podľa mienky vlády sú námietky generálneho prokurátora zjavne neopodstatnené a nespôsobilé spochybníť ústavnosť napadnutého uznesenia ako celku a ani jednotlivu v jeho bodoch C.1, D.1, E.1, F.1, F.5, F.6 a F.7.

III.

Posúdenie dôvodnosti návrhov

III.1. Núdzový stav na území Slovenskej republiky a východiská rozhodovania ústavného súdu:

49. Ústavodarca zveril v čl. 129 ods. 6 ústavy ústavnému súdu právomoc rozhodovať o tom, či rozhodnutie o vyhlásení výnimočného stavu alebo núdzového stavu a na toto rozhodnutie nadväzujúce ďalšie rozhodnutia boli vydané v súlade s ústavou alebo s ústavným zákonom. Ústavný systém Slovenskej republiky teda predpokladá právnu kontrolu núdzového stavu ústavným súdom.

50. Núdzový stav bol vyhlásený uznesením vlády č. 587 z 30. septembra 2020 na obdobie 45 dní dňom 1. októbra 2020 na postihnutom území Slovenskej republiky. Toto uznesenie vlády bolo oznámené v zbierke zákonov 1. októbra 2020 pod č. 268/2020 Z. z.

51. Ústavný súd nálezom č. k. PL. ÚS 22/2020 zo 14. októbra 2020 rozhodol, že uznesenie vlády č. 587 z 30. septembra 2020 oznámené v zbierke zákonov 1. októbra 2020 pod č. 268/2020 Z. z., ktorým bol vyhlásený núdzový stav, je v súlade s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 ústavy a čl. 1 ods. 1 až 4 a čl. 5 ods. 1 až 3 ústavného zákona o bezpečnosti štátu.

52. Uznesením vlády č. 678 z 22. októbra 2020 k návrhu na rozšírenie opatrení v rámci vyhláseného núdzového stavu, uverejneným v zbierke zákonov 24. októbra 2020 pod č. 290/2020 Z. z., vláda obmedzila slobodu pohybu a pobytu zákazom vychádzania od 24. októbra 2020 do 1. novembra

2020 v územných obvodoch 4 okresov s výnimkami, ktoré boli podmienené preukázaním negatívneho výsledku RT-PCR testu alebo negatívneho antigénového testu. V ostatných okresoch výnimky zo zákazu vychádzania neboli podmienené preukázaním negatívneho testu.

53. Uznesením vlády č. 693 z 28. októbra 2020, ktoré bolo oznámené v zbierke zákonov 29. októbra 2020 pod č. 298/2020 Z. z., vláda obmedzila slobodu pohybu a pobytu na území Slovenskej republiky zákazom vychádzania od 2. novembra 2020 do 8. novembra 2020 s výnimkami, ktoré boli podmienené preukázaním negatívneho výsledku RT-PCR testu alebo certifikátu s negatívnym výsledkom antigénového testu.

54. Uznesením vlády č. 704 zo 4. novembra 2020, zverejneným v zbierke zákonov 5. novembra 2020 pod č. 306/2020 Z. z., vláda obmedzila slobodu pohybu a pobytu zákazom vychádzania od 9. novembra 2020 do 14. novembra 2020 v územných obvodoch 45 okresov s výnimkami, ktoré boli podmienené preukázaním negatívneho výsledku RT-PCR testu alebo certifikátu s negatívnym výsledkom antigénového testu vykonanými od 6. do 8. novembra 2020. V ostatných okresoch výnimky zo zákazu vychádzania boli tiež podmienené preukázaním negatívneho testu, avšak vykonaným od 29. októbra 2020 do 8. novembra 2020 (RT-PCR test) alebo od 29. októbra 2020 do 1. novembra 2020 (certifikát).

55. Uznesením vlády č. 718 z 11. novembra 2020, ktoré bolo oznámené v zbierke zákonov 11. novembra 2020 pod č. 315/2020 Z. z., vláda vykonala zmenu svojho uznesenia č. 587 z 30. septembra 2020 tak, že v bode B.1 nahradila číslicu „45“ číslicou „90“. Súčasne s účinnosťou od 15. novembra 2020 zakázala uplatňovanie práva pokojne sa zhromažďovať v počte nad 6 osôb, okrem osôb žijúcich v jednej domácnosti.

56. Uznesením vlády č. 804 zo 16. decembra 2020, zverejneným v zbierke zákonov 17. decembra 2020 pod č. 386/2020 Z. z., vláda obmedzila slobodu pohybu a pobytu na území Slovenskej republiky zákazom vychádzania od 19. decembra 2020 do 29. decembra 2020 s výnimkami, ktoré neboli podmienené preukázaním sa negatívnym výsledkom testu.

57. Uznesením vlády č. 807 z 29. decembra 2020, ktoré bolo oznámené v zbierke zákonov 29. decembra 2020 pod č. 427/2020 Z. z., vláda predĺžila núdzový stav vyhlásený uznesením vlády č. 587 z 30. septembra 2020 na obdobie 40 dní a súčasne obmedzila na území Slovenskej republiky slobodu pohybu a pobytu zákazom vychádzania od 30. decembra 2020 do 10. januára 2021 s výnimkami, ktoré neboli podmienené preukázaním sa negatívnym výsledkom testu. Národná rada Slovenskej republiky uznesením č. 519 z 12. januára 2021, ktoré bolo oznámené v zbierke zákonov 14. januára 2021 pod č. 4/2021 Z. z., vyslovila súhlas s predĺžením núdzového stavu schváleným uznesením vlády č. 807 z 29. decembra 2020.

58. Uznesením vlády č. 808 z 31. decembra 2020, ktoré bolo oznámené v zbierke zákonov 1. januára 2021 pod č. 453/2020 Z. z., vláda obmedzila na území Slovenskej republiky slobodu pohybu a pobytu zákazom vychádzania od 1. januára 2021 do 24. januára 2021 s výnimkami, ktoré neboli podmienené preukázaním sa negatívnym výsledkom testu.

59. Uznesením vlády č. 1 zo 6. januára 2021, ktoré bolo oznámené v zbierke zákonov 6. januára 2021 pod č. 1/2021 Z. z., vláda obmedzila na území Slovenskej republiky, okrem územného obvodu okresu Nitra, slobodu pohybu a pobytu zákazom vychádzania od 11. januára 2021 do 26. januára 2021 s výnimkami, ktoré neboli podmienené preukázaním sa negatívnym výsledkom testu. Toto uznesenie bolo zmenené a doplnené uznesením vlády č. 44 z 20. januára 2021, ktoré bolo oznámené v zbierke zákonov 22. januára 2021 pod č. 14/2021 Z. z.

60. Uznesením vlády č. 30 zo 17. januára 2021, ktoré bolo oznámené v zbierke zákonov 18. januára 2021 pod č. 8/2021 Z. z., vláda obmedzila na území Slovenskej republiky slobodu pohybu a pobytu zákazom vychádzania od 27. januára 2021 (resp. od 3. februára 2021 pre územný obvod 36 okresov, v ktorých na základe vykonaných antigénových testov vykázali menšiu mieru pozitivity, pozn.) do 7. februára 2021 s výnimkami podmienenými preukázaním sa negatívnym výsledkom testu, predložením dokladu o prekonaní ochorenia COVID-19 nie starším ako 3 mesiace alebo zaočkovaním proti ochoreniu COVID-19 aj druhou dávkou vakcíny, ak od tohto očkovania uplynulo aspoň 14 dní.

61. Uznesením vlády č. 77 z 5. februára 2021, ktoré bolo oznámené v zbierke zákonov 6. februára 2021 pod č. 49/2021 Z. z., vláda opakovane predĺžila núdzový stav na obdobie 40 dní s účinnosťou od 8. februára 2021 (do 19. marca 2021). Súčasne obmedzila na území Slovenskej republiky slobodu pohybu a pobytu zákazom vychádzania od 8. februára 2021 do odvolania, najneskôr však do konca núdzového stavu opakovane predĺženého, teda do 19. marca 2021. (Nie všetky) výnimky zo zákazu vychádzania boli podmienené preukázaním negatívneho výsledku testu nie staršieho ako 7, 14 alebo 21 dní v závislosti od zaradenia okresu uznesením vlády podľa COVID AUTOMATU do príslušného stupňa varovania, predložením dokladu o prekonaní ochorenia COVID-19 nie starším ako 3 mesiace, zaočkovaním proti ochoreniu COVID-19 aj druhou dávkou vakcíny, ak od tohto očkovania uplynulo aspoň 14 dní, alebo zdravotnou kontraindikáciou neumožňujúcou vykonanie testu na ochorenie COVID-19. Toto uznesenie bolo zmenené a doplnené uznesením vlády č. 88 z 13. februára 2021, ktoré bolo oznámené v zbierke zákonov 15. februára 2021 pod č. 64/2021 Z. z. Národná rada uznesením č. 607 z 26. februára 2021, ktoré bolo oznámené v zbierke zákonov 27. februára 2021 pod č. 92/2021 Z. z., súhlasila s opakovaným predĺžením núdzového stavu schváleným uznesením vlády č. 77 z 5. februára 2021.

62. Uznesením vlády č. 123 z 28. februára 2021, ktoré bolo oznámené v zbierke zákonov 3. marca 2021 pod č. 94/2021 Z. z., vláda obmedzila na území Slovenskej republiky slobodu pohybu a pobytu zákazom vychádzania od 3. marca 2021 do odvolania, najneskôr však do konca núdzového stavu (19. marca 2021) s výnimkami, ktoré (nie všetky) boli podmienené preukázaním negatívneho výsledku testu nie staršieho ako 7, 14 alebo 21 dní v závislosti od zaradenia okresu do príslušného stupňa varovania podľa COVID AUTOMATU, predložením dokladu o prekonaní ochorenia COVID-19, zaočkovaním proti ochoreniu COVID-19 aj druhou dávkou vakcíny alebo zdravotnou kontraindikáciou neumožňujúcou vykonanie testu.

63. Na účel dôkladného dokumentovania vývoja právnej úpravy núdzového stavu ústavný súd dodáva, že vláda uznesením č. 169 z 24. marca 2021, ktoré bolo oznámené v zbierke zákonov 25. marca 2021 pod č. 109/2021 Z. z., zmenila napadnuté uznesenie s účinnosťou od 25. marca 2021 v časti C.1 v bode 15 tak, že cesta na účel pobytu v prírode vrátane individuálneho športu sa

ako výnimka zo zákazu vychádzania môže uplatňovať za splnenia ďalších podmienok v čase od 5.00 h do 20.00 h. Zároveň doplnením bodu C.2 vláda obmedzila slobodu pohybu a pobytu zákazom cesty na rekreáciu v zahraničí aj v čase od 1.00 h do 5.00 h.

64. Napadnuté uznesenie vlády, ktoré obsahuje rozhodnutie o predĺžení núdzového stavu (časť A a B), a rozhodnutia nadväzujúce na rozhodnutie o predĺžení núdzového stavu (časť C, D, E a F) odrážajú z hľadiska aktuálnej krízovej situácie na území Slovenskej republiky kontinuálne pretrvávanie núdzového stavu a v ňom uplatňovaných obmedzení zavedených rozhodnutiami vlády uvedenými v bodoch 50 až 62 odôvodnenia tohto nálezu.

65. Podstatou veci je preskúmanie, či núdzový stav opakovane predĺžený napadnutým uznesením vlády a rozhodnutia nadväzujúce na rozhodnutie o predĺžení núdzového stavu sú v súlade s ústavou a ústavným zákonom o bezpečnosti štátu, konkrétne, či boli splnené formálne a vecné podmienky na jeho predĺženie (referenčné normy čl. 5 ods. 2 a 3 ústavného zákona o bezpečnosti štátu) a či tak boli naplnené kritériá princípu legality (čl. 1 ods. 1 ústavy) a viazanosti štátnej moci právom (čl. 2 ods. 2 ústavy), a či obmedzenie základných práv a slobôd a uloženie povinností vyplývajúce z rozhodnutí nadväzujúcich na predĺženie núdzového stavu spĺňa ústavné podmienky (referenčné normy čl. 13, čl. 16 ods. 1, čl. 23 ods. 1 a 3 ústavy).

66. Núdzový stav má v našom právnom poriadku rozsiahle účinky. Na základe ústavného zákona o bezpečnosti štátu umožňuje vláde, aby priamo jej rozhodnutím obmedzila vymenované základné práva alebo uložila povinnosti. Viacero zákonov obsahuje ustanovenia, ktoré sa aplikujú len na základe vyhláseného núdzového stavu, napríklad zákon o verejnom obstarávaní alebo zákon o elektronických komunikáciách. Osobitne možno spomenúť také zákony, ktoré v rámci núdzového stavu umožňujú vydávať vládne nariadenia súvisiace s núdzovým stavom a na základe ktorých môžu byť ukladané povinnosti.

67. Ústavnosť, život a zdravie, demokracia, sloboda a právny štát sú pojmy mimoriadnej hodnoty, ktoré sa osobitným spôsobom prejavujú v predmetnom konaní o ústavnosti núdzového stavu vyhláseného v súvislosti so šírením nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19.

68. Ústavný systém počíta s rozmanitosťou spoločenského a štátneho života, ktorých súčasťou môžu byť aj dramatické udalosti, na ktoré už nestačí reagovať bežnými nástrojmi právneho poriadku. Ústavný zákon o bezpečnosti štátu je samotnou ústavou predpokladaný predpis (čl. 51 ods. 2 a čl. 102 ods. 3 ústavy). Má rovnakú právnu silu ako ústava s tým, že stojí vedľa ústavy „pripravený“ na ním predpokladané osobitné krízové situácie. Pozícia ústavného zákona o bezpečnosti štátu vyjadruje, že sa aplikuje ojedinele, len v skutočne potrebných situáciách, avšak zároveň umocňuje právnu istotu tým, že je vopred jasné, ako bude štátna moc v osobitných situáciách postupovať. Ústava a ústavný zákon o bezpečnosti štátu tak sledujú, aby bol „za každú cenu“ zachovaný právny štát. Tieto myšlienky sú priamo vyjadrené v čl. 1 ods. 1 a 2 ústavného zákona o bezpečnosti štátu.

69. Ústavnoprávna koncepcia ľudských práv a slobôd počas núdzového stavu je upravená v čl. 51 ods. 2 ústavy. Podľa čl. 51 ods. 2 ústavy podmienky a rozsah obmedzenia základných práv a slobôd a rozsah povinností v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu ustanoví

ústavný zákon. Článok 51 ods. 2 ústavy je systematicky zaradený k spoločným ustanoveniam k druhej hlave ústavy, ktorá upravuje základné práva a slobody. Ústavný zákon o bezpečnosti štátu tak v zásade samostatne upravuje podmienky a rozsah obmedzenia základných práv a slobôd. Ústavný zákon o bezpečnosti štátu tak na rozdiel od ústavy umožňuje (i) priamo uznesením vlády obmedzovať vypočítané základné práva a slobody, (ii) pričom sa tak musí diať v nevyhnutnom rozsahu a čase. Uvedený model vytvára základ pre okamžitú akcieschopnosť vlády pri prijímaní účinných opatrení na odvrátenie bezprostrednej pandemickej hrozby. Osobitne pre núdzový stav v čase pandémie platí čl. 5 ods. 4 ústavného zákona o bezpečnosti štátu, podľa ktorého v čase núdzového stavu vyhláseného z dôvodu ohrozenia života a zdravia osôb v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie možno v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas podľa závažnosti ohrozenia obmedziť základné práva a slobody a uložiť povinnosti na postihnutom alebo na bezprostredne ohrozenom území, ktorým môže byť aj celé územie Slovenskej republiky, a to najviac v rozsahu podľa odseku 3 písm. a), b), e), g), h) alebo písm. j). Štandardom prieskumu obmedzení základných práv a slobôd počas núdzového stavu je test nevyhnutného rozsahu, ktorý zahŕňa hlavne ochranu pred excesívnosťou základného obmedzenia, resp. základných obmedzení stanovených vládou.

70. Súčasťou ústavnej obozretnosti voči núdzovému stavu a obdobným stavom je aj právomoc ústavného súdu v osobitnom type konania preskúmať predĺženie núdzového stavu (čl. 129 ods. 6 ústavy a § 189 a nasl. zákona o ústavnom súde). Ústavný súd musí byť pri preskúmaní núdzového stavu podozrievavý. Je povinný zvlášť citlivo vnímať signály, ktoré by naznačovali zásah do samotnej štruktúry ústavnosti. Zároveň je ústavný súd štandardne povinný preveriť formálne náležitosti, prípadne dôvodnosť predĺženia núdzového stavu. Ústavný súd by v rámci zákazu svojvôle musel zasiahnuť, ak by zistil, že núdzový stav bol predĺžený z iných dôvodov, než v čl. 5 pripúšťa ústavný zákon o bezpečnosti štátu (PL. ÚS 22/2020).

71. Núdzový stav vyhlásený z dôvodu ohrozenia života a zdravia osôb v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie možno v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas predĺžiť najviac o ďalších 40 dní, a to aj opakovane (čl. 5 ods. 2 ústavného zákona o bezpečnosti štátu). Núdzový stav tak možno predĺžiť len na základe zákonom ustanovených dôvodov a posúdenie, či tieto dôvody nastali a či vyžadujú predĺženie núdzového stavu, vyžaduje tiež expertné, koncepčné a v konečnom dôsledku politické uváženie. Ústavný súd preto deklaruje, že vláda (ako vrcholný exekutívny orgán s rozsiahlymi, vecne súvisiacimi kompetenciami) je v lepšej pozícii posúdiť takéto okolnosti a za toto posúdenie a dôsledky svojho (pozitívneho, ale aj negatívneho) rozhodnutia o tom, či predĺži núdzový stav, je demokraticky zodpovedná. Úlohou ústavného súdu v tomto konaní je v zásade posúdiť len základnú racionalitu širšieho skutkového základu a zistiť, či nejde o zjavne neprimeranú reakciu exekutívy. Ústavný súd neposudzuje, ako optimálne má byť núdzový stav rozhodnutím vlády vymedzený, s výnimkou zásahu proti aktivite vlády pri obmedzovaní základných práv a ukladaní povinností, ktorá nie je nevyhnutná. Uvedené vyplýva z princípu del'by moci, ale nepriamo aj zo zákonom ustanovenej 10-dňovej lehoty na rozhodnutie. Skutočnosť, že ústavný súd je na jednej strane k núdzovému stavu podozrievavý a na druhej strane necháva vláde široký priestor, nie je protirečením, ale ide o osobitosť a podstatu daného konania.

72. S účinnosťou od 29. decembra 2020 sa uplatňuje ústavný zákon o bezpečnosti štátu v novelizovanej podobe (zmena vykonaná ústavným zákonom č. 414/2020 Z. z.), ktorá v prípade

núdzového stavu vyhláseného z dôvodu ohrozenia života a zdravia osôb v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie vyžaduje, aby s jeho predĺžením vyslovila súhlas národná rada, a to do 20 dní od prvého dňa predĺženého núdzového stavu. Dôvodová správa k novele č. 414/2020 Z. z. okrem iného uvádza, že „*Nutnosť súhlasu národnej rady s predĺžením núdzového stavu sleduje cieľ vytvorenia ústavnej poisťky v rámci delby moci a systému brzd a protiváh v parlamentnej republike.*“.

73. Z hľadiska rozsahu a hĺbky kontroly ústavnosti, ktorú ústavný súd vykonáva vo vzťahu k inštitútu núdzového stavu, je v súvislosti naznačenej v predchádzajúcej citácii potrebné uviesť, že „zapojenie“ národnej rady do procesu predlžovania núdzového stavu nijako nenarúša dôležitosť a význam rozhodnutia ústavného súdu v konaní podľa čl. 129 ods. 6 ústavy. Decízne hodnotiace kritérium rozhodovania ústavného súdu je totiž prevažne orientované na ochranu základných práv a slobôd, ktorých obmedzovanie je so stále plynúcim časom pri predlžovaní núdzového stavu pociťované ich nositeľmi ako naliehavejšie a zaťažujúcejšie, zatiaľ čo ústavným zákonom vyžadovaný súhlas národnej rady sleduje dominantne zabezpečenie potrebnej mocenskej rovnováhy v štáte v období pretrvávajúceho núdzového stavu (čo sa spája s priamou ústavnou zodpovednosťou vlády parlamentu). Ústavný súd sa teda prioritne koncentruje na ochranu adresátov výkonu štátnej moci. Aj z uvedeného dôvodu rozhodnutie ústavného súdu, ktoré pri predlžovaní núdzového stavu môže z časových dôvodov zväčša predchádzať rozhodovaniu národnej rady o udelení súhlasu, národnú radu nezaväzuje v priestore prekračujúcom rámec čl. 129 ods. 7 ústavy pri tvorbe jej následného úsudku o tom, či predĺžený núdzový stav odsúhlasí alebo nie. Obdobne z rovnakého dôvodu však ani ústavný súd v dôsledku novelizovaného znenia čl. 5 ods. 2 tretej, štvrtej a piatej vety ústavného zákona o bezpečnosti štátu nesmie vo svojom podozrievavom prístupe, už naznačenom v náleze č. k. PL. ÚS 22/2020, ochabnúť a formálne znižovať štandard ochrany základných práv a slobôd uplatniteľný v krízových situáciách s poukazom na právomoc národnej rady udeľovať s predlžovaním núdzového stavu súhlas.

74. Napokon, ústavný súd považuje za potrebné doplniť, že ústavným zákonom o bezpečnosti štátu vyžadovaný súhlas národnej rady s predĺžením núdzového stavu taktiež zosilňuje dôvodnosť právneho názoru ústavného súdu, podľa ktorého vyhlásenie, no i predlžovanie núdzového stavu z hľadiska naplnenia dôvodov „vyžaduje tiež expertné, koncepčné a v konečnom dôsledku politické uváženie“ spojené s demokratickou zodpovednosťou vlády a po novele ústavného zákona o bezpečnosti štátu i parlamentu (PL. ÚS 22/2020, bod 43).

75. Vyhlásenie núdzového stavu na jednej strane a jeho predlžovanie na strane druhej otvára prirodzenú otázku, či pri dlhodobejšie pretrvávajúcom núdzovom stave nemá byť ústavný súd pri prieskume jeho dôvodnosti a nevyhnutnosti prísnejší, než je tomu pri prvotnom vyhlásení. Ako už ústavný súd uviedol, jeho rozhodovanie je dominantne orientované na ochranu základných práv a slobôd v predĺženom núdzovom stave (bod 73). Preto samotný formálny fakt, že ústavný súd preskúmava nie práve vyhlásený, ale už (opakovane) predlžovaný núdzový stav, môže signalizovať ako dôvodnú požiadavku na vyššiu mieru prísnosti takéhoto prieskumu. I plynutie času totiž ovplyvňuje vyhodnotenie kritéria nevyhnutnosti podľa čl. 5 ods. 2 a 4 ústavného zákona o bezpečnosti štátu. Na strane druhej ale ústavný súd vždy musí dôkladne vyhodnocovať aj závažnosť hrozby, ktorá k vyhláseniu a následnému, hoci i opakovanému predlžovaniu núdzového

stavu viedla. Niet totiž pochyb, že samotná jej povaha si za určitých okolností predĺžovanie krízového právneho režimu bude v záujme účinnej ochrany života a zdravia vyžadovať. Obraz formulovanej argumentácie dotvára aj skutočnosť, že do 28. decembra 2020 nebolo možné vyhlásený núdzový stav predĺžovať. No práve pod vplyvom závažnosti aktuálnej epidemickej hrozby ústavodarný orgán s účinnosťou od 29. decembra 2020 schválil ústavný zákon č. 414/2020 Z. z., ktorým umožnil aj opakované predĺžovanie núdzového stavu, aby vláda mohla prijímať účinné opatrenia.

76. Zhrnújúco teda ústavný súd konštatuje, že jeho podozrievavosť pri prieskume (opakovane) predĺžovaného núdzového stavu, aj napriek potrebe súhlasu národnej rady, je z dôvodu objektívneho faktu plynutia času vyššia a vyžaduje prísnejšie posúdenie, ako je tomu v prípade vyhláseného núdzového stavu. Prísnosť je však podstatne determinovaná závažnosťou a povahou pretrvávajúcej hrozby.

77. Ústavný súd po oboznámení sa s návrhmi navrhovateľov a stanoviskom vlády dospel k nasledovným záverom.

III.2. K návrhu skupiny poslancov:

78. Pokiaľ ide o námietku skupiny poslancov o chýbajúcej identifikácii nevyhnutnosti rozsahu a času zavedených obmedzení základných práv a slobôd, ústavný súd už konštatoval, že z ústavného zákona o bezpečnosti štátu nevyplýva explicitný príkaz, aby bol v uznesení vlády výslovne ustanovený dôvod (a tým aj východisko pre zhodnotenie nevyhnutnosti) vyhlásenia, resp. predĺženia núdzového stavu. Zároveň však pri takomto akte vlády je v záujme právnej istoty žiaduce, aby z textu uznesenia vlády vyplýval aspoň stručný dôvod vyhlásenia, resp. predĺženia núdzového stavu. Napokon, dôvod a účel núdzového stavu má byť prirodzene zistiteľný aj zo skutkového, spoločenského a právneho kontextu veci tak, aby bola vylúčená svojvôľa a aby bol dôvod objektívne poznateľný (m. m. PL. ÚS 22/2020). Na účel identifikácie uvedených determinantov je pre ústavný súd podstatné poznať okolnosti, ktoré v procese rozhodovania vlády o predĺžení núdzového stavu vyšli najavo.

79. Napadnuté uznesenie vlády v časti B výslovne uvádza, že vláda opakovane s účinnosťou od 20. marca 2021 predlžuje núdzový stav vyhlásený uznesením vlády Slovenskej republiky č. 587 z 30. septembra 2020, ktorý bol vyhlásený z dôvodu ohrozenia života a zdravia osôb v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie, na 40 dní, a to na postihnutom území Slovenskej republiky, ktorým je územie celej Slovenskej republiky. Jediný ústavne aprobovaný dôvod predĺženia núdzového stavu je z časti B, no i z napadnutého uznesenia vlády ako celku nespochybniteľne poznateľný.

80. Vláda zaslala ústavnému súdu záznam z neverejného zasadnutia vlády, na ktorom bolo napadnuté uznesenie prijaté. Návrh na predĺženie preskúmaného núdzového stavu predložil vláde podpredseda vlády a minister financií, pričom sa opieral o materiál „*Opakované predĺženie od 20. marca do 28. apríla*“, ktorý bol k dispozícii všetkým zúčastneným členom vlády. Z dokumentovanej diskusie vlády vyplýva, že dôvodom predĺženia núdzového stavu je pandémia a jej vplyv na životy a zdravie obyvateľov, pričom návrh podpredsedu vlády a ministra financií

nadväzuje na návrh prerokovaný na pandemickej komisii vlády. Tá na zasadnutí 16. marca 2021 odporúčala vláde predĺženie núdzového stavu o 40 dní, a to v rozsahu obmedzení realizovaných v ostatnom predĺžení núdzového stavu (uznesenie vlády č. 123 z 28. februára 2021). Zároveň pandemická komisia vlády odporučila zaviesť zákaz ciest do zahraničia na účel rekreácie. Diskusia na rokovaní vlády 17. marca 2021 sa týkala zdravotníckych dôvodov na vyhlásenie núdzového stavu. Navrhovateľ oboznámil členov vlády so štatistickými a analytickými výstupmi aktuálneho pandemického stavu, ktorých pôvodcami sú ministerstvo zdravotníctva, Národné centrum zdravotníckych informácií, Štátny ústav na kontrolu liečiv, Úrad verejného zdravotníctva, Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou, ako aj Štatistický úrad Slovenskej republiky. Predmetné výstupy, ktoré vláda doručila spolu so svojím vyjadrením i ústavnému súdu, obsahujú:

- prehľad epidemiologickej situácie v zahraničí a v Slovenskej republike,
- popis situácie v nemocničných zariadeniach,
- informácie o priebehu vakcinácie,
- aktuálny stav COVID AUTOMATU,
- krátkodobé prognózy za predpokladu zachovania núdzového stavu, ako aj
- samostatnú časť nazvanú „*Odôvodnenie potreby predĺžiť núdzový stav*“.

81. V uvedenej poslednej časti analytického materiálu bola vláda oboznámená s trendom vývoja základných pandemických ukazovateľov pri vyhlásení (1. októbra 2020), ako aj pri nasledovných predĺženiach (11. novembra 2020, 1. januára 2021) núdzového stavu vrátane stavu k 16. marcu 2021. Materiál v tejto časti kládol dôraz na popis zdravotných a individuálnych implikácií pandemickej krízy, ktoré spočívajú vo vysokom riziku mutácií spôsobilých uniknúť imunitnej odpovedi, vo výpadku pracovnej produktivity postihnutej časti obyvateľstva, a to aj v dlhodobejšej perspektíve (post-covid syndróm), a v neposlednom rade i v osobných a rodinných tragédiách (50 – 80 úmrtí denne).

82. Sumárne materiál tvoriaci podklad pre rozhodovanie vlády hodnotí epidemiologickú situáciu ako vykazujúcu vysoký počet denných prírastkov, prítomnosť znepokojujúcich variantov, reprodukčné číslo vírusu „*krehko pod úroveň 1*“ a konštatuje reálnosť kontroly epidémie len v nízkych číslach. Sumár naznačuje aj kritický stav nemocničných zariadení. Nadväzne navrhovaný manažment pandémie zahŕňa okrem iného odporúčanie obmedzenia vychádzania a cestovania (charakterizované ako „*protiepidemicky nevyhnutné*“), varovanie pred uvoľňovaním vedúcim k okamžitému nárastu prípadov späť s negatívnym vnímaním v spoločnosti, ako aj potrebu hospodárskej mobilizácie.

83. Záverečné odporúčania predmetného podkladového materiálu potom artikulujú potrebu „*predĺžiť núdzový stav o 45 dní*“, „*predĺžiť platnosť opatrení minimálne do 4.4.2021*“, „*výrazne obmedziť zahraničné cestovanie*“ a „*od 5.4.2021 na základe Covid automat pristúpiť k nastaveniu opatrení a veľmi pozvoľnom uvoľňovaní*“.

84. Rekapitulácia pandemickej situácie, ktorá tvorila informačný základ pre rozhodovanie vlády o opakovanom predĺžení núdzového stavu, podľa názoru ústavného súdu dostatočne ústavno-právne odôvodňuje napadnuté uznesenie vlády. Podľa už vysloveného právneho názoru ústavného súdu skutočnosť, že dôvod vyhlásenia núdzového stavu nie je v napadnutom uznesení vlády výslovne uvedený, jeho súlad s ústavou a ústavným zákonom neovplyvnila (PL. ÚS 22/2020). Platí to

i v posudzovanej veci predĺženia núdzového stavu. Vláda pri svojom rozhodovaní vychádzala z vecne relevantných podkladov, ktoré boli predtým expertne posúdené a prerokované a ktoré prerokovala aj vláda, tieto k svojmu vyjadreniu doručenému ústavnému súdu priložila, čím zabezpečila preskúmateľnosť jej rozhodnutia o opakovanom predĺžení núdzového stavu. Ústavný súd už konštatoval, že dôvod predĺženia núdzového stavu možno z napadnutého uznesenia vlády nezameniteľne identifikovať (bod 79).

III.2.1. Nevyhnutný rozsah

85. Pokiaľ ide o nevyhnutnosť rozsahu predĺženého núdzového stavu, ústavný súd zistil, že núdzový stav je vyhlásený na postihnutom území, ktorým je s ohľadom na rozsah a charakter pandemickej hrozby celé územie Slovenskej republiky. Vláda už skôr zaviedla COVID AUTOMAT, v zmysle ktorého sú aktuálne stále všetky okresy tvoriace územie Slovenskej republiky v „najhorších“ troch stupňoch zo siedmich. Vyplýva to z podkladov, ktoré mala vláda pri rozhodovaní k dispozícii a ktoré predložila aj ústavnému súdu. Skúmanie rozsahu predĺženého núdzového stavu si vyžaduje taktiež jednoznačnú overiteľnosť, či sa uplatňuje iba na báze vybraných alebo všetkých rezortov. Ani v tomto ohľade napadnuté uznesenie vlády nevyvoláva žiadne pochybnosti o tom, že núdzový stav je predĺžený vo všetkých rezortoch, v ktorých vládna moc realizuje svoje úlohy. Z tohto pohľadu ústavný súd konštatuje, že predĺženie núdzového stavu na celom území a vo všetkých rezortoch Slovenskej republiky je ústavnoprávne v poriadku. Ak by k tejto otázke mal ústavný súd zaujať odlišný postoj, musel by nielen preskúmať, ale aj účinne spochybníť kritériá, na ktorých je členenie okresov podľa COVID AUTOMATU založené, a navyše by taktiež musel bez náležitých podkladov (ako aj bez potrebného času na ich zabezpečenie a efektívne odborné preverenie) vyhodnocovať začlenenie jednotlivých okresov do konkrétnych stupňov varovania či ostrážitosti. Takúto mieru prieskumu ústava ani zákon o ústavnom súde od ústavného súdu neočakávajú (PL. ÚS 22/2020, desaťdňová lehota na rozhodnutie).

86. Úloha ústavného súdu sa koncentruje na ústavno-právne kritérium nevyhnutnosti (čl. 5 ods. 2 ústavného zákona) rozsahu i času predĺženia núdzového stavu. Vláda svojím vyjadrením a jeho prílohami podľa názoru ústavného súdu nevyhnutnosť, čo do jeho rozsahu, dôkladne zdokumentovala. Ústavný súd konštatuje, že aktuálna pandemická situácia vyvolaná šírením koronavírusovej infekcie v komplexnejšom obraze trendu jej vývoja od 1. októbra 2021 má za následok, že pretrvávanie núdzového stavu je aj pri prísnejšom hodnotení ústavného súdu ešte ústavne udržateľné. Ústavný súd považuje v tejto súvislosti za potrebné zdôrazniť, že po prieskume podkladov, ktoré mal k dispozícii, dospel k záveru, že predĺženie núdzového stavu sleduje ako legitímny cieľ ochranu verejného zdravia, ktoré má s ohľadom na charakter pandemickej hrozby sekundárne dopad aj na ďalšie ústavné hodnoty.

III.2.2. Nevyhnutný čas

87. Pokiaľ ide o námietku skupiny poslancov akcentujúcu čas predĺženého núdzového stavu, ústavný súd konštatuje, že núdzový stav bol predĺžený na 40 dní. Vláda teda využila strop ústavnej lehoty. Vláda je však povinná v každom prípade predlžovania núdzového stavu dôkladne skúmať, či je dôvodné predĺženie v maximálne prípustnom časovom rozsahu. Ústavný súd je pripravený akceptovať aj odhadovanú či predpokladanú intenzitu ohrozenia ako východisko pre rozhodovanie vlády o dĺžke núdzového stavu. To však platí predovšetkým v počiatočných štádiách relevantnej

hrozby, keď je jej nebezpečenstvo málo poznané a nedostatočne uchopiteľné. Čím dlhšie núdzový stav v dôsledku jeho opakovaného predlžovania trvá, tým väčšiu pozornosť je vláda povinná v záujme zohľadnenia invazívnosti nadväzujúcich obmedzení základných práv a slobôd i uložených povinností venovať dôkladnej (i odbornej a expertnej) analýze nevyhnutnosti ďalšieho predlžovania núdzového stavu. Plnenie tejto jej ústavnej povinnosti implikovanej okrem iného aj v čl. 5 ods. 2 ústavného zákona musí mať ústavný súd možnosť preskúmať. V opačnom prípade by kompetencia ústavného súdu podľa čl. 129 ods. 6 ústavy strácala svoj obsahový zmysel. Z uvedeného dôvodu je pre ústavný súd podstatný obsah vyjadrenia vlády i podklady predložené s vyjadrením, ktoré musia primerane dokumentovať fakty determinujúce ďalšie predĺženie núdzového stavu. Tieto skutočnosti ústavný súd nepreskúmava preto, aby hodnotil ich dôvodnosť po stránke expertnej, ale preto, aby zistil, či existuje racionálny základ pre ospravedlnenie ďalšieho vytvárania formálneho priestoru na prípadné invázie do základných práv a slobôd.

88. Nevyhnutnosť predĺženia núdzového stavu na obdobie 40 dní pri rozhodovaní vlády vyplývala z už rekapitulovaných podkladov (odporúčanie pandemickej komisie vlády, štatisticko-analytický materiál popisujúci charakter pandémie). Tie vláde za podmienky priaznivého vývoja základných pandemických ukazovateľov adresujú odporúčanie k postupnému uvoľňovaniu opatrení po skončení veľkonočných sviatkov s tým, že podľa prognózy Inštitútu zdravotných analýz Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky sa pri zachovaní aktuálnych opatrení dá zlom epidemickej krivky (prípadov) predpokladať v období mesiacov apríl až máj. Udržateľnosť priaznivého vývoja však v súčasnosti zjavne nie je istotou, iba predpokladom. Bude preto úlohou vlády v závislosti od vývoja situácie v najbližších dňoch znovu prehodnocovať zavedené opatrenia na báze kritéria nevyhnutnosti. Keďže však budúci vývoj nie je istý, nemožno a priori vylúčiť ani opätovné zhoršovanie pandemickej situácie. Matéria núdzového stavu zahŕňa množstvo rozmanitých opatrení, ktoré na seba zväčša nadväzujú. Vypustenie tých podstatných, ktoré s núdzovým stavom bytostne koexistujú, by potom v prípade zhoršenia ukazovateľov pandemickej situácie mohlo mať v protipandemickom boji za následok potrebu opätovného „reštartu“ celého mechanizmu, ktorého trvanie by viedlo k výraznému zhoršeniu stavu verejného zdravia na Slovensku. Preto pri posudzovaní času predĺženého núdzového stavu ústavný súd považuje za potrebné zdôrazniť, že dôvodom predĺženia nie je len existujúce ohrozenie života a zdravia osôb, ale aj jeho bezprostredná hrozba (čl. 5 ods. 1 ústavného zákona). Nevyhnutnosť času predĺženého núdzového stavu (čl. 5 ods. 2 ústavného zákona) sa preto nemôže odvíjať iba od stavu aktuálneho vo chvíli rozhodovania o jeho predĺžení, ale aj od reálnosti hrozby prípadného zhoršenia, na ktorú nadväzuje požiadavka okamžitej akcieschopnosti zo strany štátu. Podklady predložené vláde na účel rozhodovania podľa názoru ústavného súdu dostatočne dokumentujú reálnosť bezprostrednej hrozby pre život a zdravie osôb, ktorej pôvodcom je vírus SARS-CoV-2 v jeho rôznych mutáciách. Ústavný súd tu prihliada aj na faktor celospoločenského vnímania pretrvávajúceho núdzového stavu. Jeho zrušenie, tak ako to požaduje skupina poslancov, by v dôsledku pandemickej únavy síce v spoločnosti vyvolalo okamžitý nástup optimizmu, no zároveň aj výrazné oslabenie ostražitosti v epidemiologicky zodpovednom správaní, čo by potom mohlo viesť k zhoršeniu situácie a k opätovnému vyhláseniu núdzového stavu s mimoriadne negatívnym dopadom na subjektívne prežívanie spoločenskej atmosféry poznačenej novozavedenými obmedzeniami. Na podklade všetkých uvedených dôvodov dospel ústavný súd k záveru, že predĺženie núdzového stavu

napadnutým uznesením vlády na 40 dní nepostráda v aktuálnej situácii nevyhnutnosť požadovanú čl. 5 ods. 2 ústavného zákona.

89. Námiетка skupiny poslancov poukazujúca na nesprávny vládny manažment pandemických opatrení a nevyužitie organizačných predpokladov založených na núdzovom stave v prospech účinného boja s aktuálnou pandemickou hrozbou má podľa názoru ústavného súdu z vecného hľadiska viac odborný medicínsky než ústavno-právny kontext. Navyše, podklady, ktoré má k ústavný súd k dispozícii, nedokladujú „*netransparentné nákupy testovacích súprav a iných materiálov*“ či skutočnosť, že „*nástroje hospodárskej mobilizácie neboli využité na obstaranie chýbajúcich ventilačných prístrojov*“. Predmetnú námietku preto ústavný súd vo vzťahu k predmetu jeho prieskumu v konaní podľa čl. 129 ods. 6 ústavy nepovažuje za dôvodnú.

90. Pokiaľ ide o skupinou poslancov, namietané pochybenie pri prijímaní napadnutého uznesenia, ktoré bolo schválené až po aktualizácii mapy okresov podľa aktuálnej rizikovosti s ohľadom na šírenie ochorenia COVID-19, hoci mu malo predchádzať, ústavný súd dodáva, že skutočne ide o výsostne formálny problém, ktorý ústavno-právnu relevanciu nedosahuje. Rovnaký záver platí o kritike, podľa ktorej uznesenie neobsahuje zmienku o ďalšom procese vyslovenia súhlasu s predĺžením núdzového stavu v národnej rade ani poverenie na predloženie vládneho návrhu do národnej rady a odôvodnenie v jej orgánoch.

III.2.3. Záverečné posúdenie návrhu skupiny poslancov

91. Skupina poslancov ako navrhovateľ volá po tom, aby rozhodnutie vlády bolo zdôvodnené „konkrétnymi skutkovými okolnosťami“ a „právnymi úvahami“, keďže ide o právny akt zakladajúci možnosti obmedzenia základných práv a slobôd. Každý právny akt, či už ide o akt normotvorby alebo aplikácie noriem, je možným zásahom do základných práv a slobôd, a preto vyžaduje určitú podobu legitímácie. Zatiaľ čo základným prvkom legitímácie individuálnych právnych aktov je zákonom upravený procesný postup, ktorého súčasťou je aj skutkovými okolnosťami a právnymi úvahami odôvodnené či už súdne alebo administratívne rozhodnutie, legitímácia rozhodnutí vlády a parlamentu nielen pri normotvorbe vychádza z politických a demokratických prvkov, ktoré nie sú osobitne limitované konštruktmi procesných postupov tvorby individuálnych justičných a administratívnych rozhodnutí.

92. Ústavný súd v tejto súvislosti pripomína, že podmienky predĺženia núdzového stavu vládou predpokladané v čl. 5 ods. 2 ústavného zákona o bezpečnosti štátu, zavedenie osobitného schvaľovacieho postupu s účasťou národnej rady, no v neposlednom rade i právomoc ústavného súdu posúdiť súlad predĺženia núdzového stavu s ústavou alebo ústavným zákonom zreteľne reprezentujú eminentný záujem na starostlivom posúdení všetkých kritérií súvisiacich s výnimočnou situáciou bezprostredne ohrozujúcou život a zdravie ľudí v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie. Popísaný systém by súčasne objektívne mal povzbudzovať dôveru verejnosti, že predĺženie núdzového stavu bude posúdené adekvátne a komplexne. I keď tento proces predstavuje ústavnú poistku v rámci delby moci a systému vzájomných brzd a protiváh v parlamentnej republike, je potrebné nestrácať zo zreteľa, že sa odohráva výlučne na pozadí výnimočnej situácie ohrozenia života a zdravia ľudí pandemiou. Uvedená okolnosť by nemala uberať na dôraze pri uplatňovaní referenčných právomocí vlády, parlamentu či návrhom

podmienenej právomoci ústavného súdu v súvislosti s predĺžením núdzového stavu, naopak, mala by prispieť k tomu, aby sa uplatňovanie týchto báz a protiváh dialo za takých okolností, z ktorých bude možné porozumieť dôvodom, ktoré výsledok rozhodovania ovplyvnili.

93. Zároveň je však potrebné si uvedomiť, že legitímácia normotvorcu vychádza nie z justičných, ale z demokratických a politických postupov rozhodovania, ktorých základom je hľadanie politického konsenzu pri tvorbe normatívnych právnych aktov. Parlamentná a vládna normotvorba, a to aj núdzová, ako tomu je aj v tomto prípade, preto nie je podmienená vydaním rozhodnutia, ktoré by muselo obsahovať nearbitrárne odôvodnenie konkrétnymi skutkovými okolnosťami alebo právnymi úvahami. Tak, ako je limitom zákonodarcu ústava, tak je limitom predĺženia núdzového stavu len ústavná norma obsiahnutá v čl. 5 ods. 2 ústavného zákona, podľa ktorej núdzový stav vyhlásený z dôvodu ohrozenia života a zdravia osôb v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie možno v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas predĺžiť najviac o ďalších 40 dní, a to aj opakovane.

94. Tento limit nebol vládou prekročený, keďže skutočnosť pandémie ohrozujúcej životy a zdravie osôb, ako aj predpoklad, že pandémie nebude prekonaná najbližších 40 dní, bola v rozhodovacom procese predchádzajúcom napadnutému uzneseniu vlády jasne, odborne a zrozumiteľne verifikovaná tak, že je zrejma aj ústavnému súdu pri jeho rozhodovaní. O nesúlade predĺženia núdzového stavu s ústavným zákonom bude možné uvažovať len vtedy, ak bude zrejme, že nie sme konfrontovaní s nešťastným faktom – skutkovou okolnosťou pandémie ohrozujúcej životy a zdravie osôb. Tak tomu v súčasnosti nie je a ostáva len dúfať, že tomu tak skoro bude. Preto rozhodnutie vlády o predĺžení núdzového stavu je v súlade s čl. 5 ods. 2 ústavného zákona.

95. I keď sa môže javiť, že proces prijímania rozhodnutia vlády a jeho forma nemá požadované náležitosti, takéto procesné požiadavky zo znenia domnele porušených ustanovení ústavy a ústavného zákona nemožno vyvodiť. Opačné východisko ústavný súd dosiaľ zvolil iba v prípadoch uplatnenia individuálnej rozhodovacej právomoci vlády cielenej na konkrétneho adresáta (napr. IV. ÚS 478/2011), ktorá je svojím charakterom i ústavnoprávnym významom diametrálne odlišná od právomoci vyplývajúcej z ústavného zákona o bezpečnosti štátu. Súčasne ústavný súd zvýraznil neverejnosť rokovania vlády odkazom na osobitnú právnu úpravu (§ 1a prvá veta zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov; II. ÚS 514/2010, II. ÚS 514/2012). Napokon v tejto súvislosti treba dodať, že okrem identifikovaného ústavnoprávneho limitu, ktorý bol predmetom tohto konania, ďalším a osobitným prvkom demokratickej a politickej legitímácie napadnutého vládneho rozhodnutia bude proces vyslovenia súhlasu národnej rady s predĺžením núdzového stavu tak, ako ho predpokladá čl. 5 ods. 2 tretia veta ústavného zákona.

96. Z uvedených dôvodov ústavný súd dospel k záveru, že dôvody artikulované skupinou poslancov v návrhu na začatie konania podľa čl. 129 ods. 6 ústavy nie sú spôsobilé viesť k vyhovujúcemu rozhodnutiu ústavného súdu. Preto o ich návrhu bolo potrebné rozhodnúť tak, že napadnuté uznesenie vlády je v súlade s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 ústavy, ako aj s čl. 5 ods. 2 a 3 ústavného zákona.

III.3. K návrhu generálneho prokurátora na prieskum časti C.1 napadnutého uznesenia vlády:

97. Generálny prokurátor vo svojom návrhu nespochybňuje samotné predĺženie núdzového stavu na obdobie 40 dní z dôvodu nepriaznivej epidemiologickej situácie plynúcej z pandémie ochorenia COVID-19.

98. Namíeta však obmedzenia základných práv a slobôd zakotvené v uznesení vlády o predĺžení núdzového stavu, ako aj opatrenia, ktorými vláda určeným štátnym a verejným funkcionárom adresovala uloženie povinnosti a poverenie (časti D.1 a bod E.1), ako aj konkretizované odporúčania (časti F.1, F.5, F.6 a F.7).

99. Z ústavnoprávneho hľadiska sú najzásadnejšie argumenty generálneho prokurátora kritizujúce obmedzenia základných práv a slobôd obsiahnuté v časti C.1 napadnutého uznesenia vlády.

100. Na podklade rozsiahlej rekapitulácie regulatívov, ktoré vláda zaviedla do časti C.1 svojho uznesenia, generálny prokurátor na prvom mieste poukazuje na logický nedostatok časti C.1 v spojení s výnimkou upravenou v bode 2. Predmetné ustanovenie vychádza z obmedzenia slobody pohybu a pobytu zákazom vychádzania (všeobecné pravidlo). Zákaz vychádzania sa však neuplatní v prípade cesty do zamestnania a zo zamestnania zamestnanca, ktorý nemôže vzhľadom na povahu práce vykonávať túto ako prácu z domácnosti, a na cestu na výkon podnikateľskej činnosti alebo inej obdobnej činnosti, ktorá nemôže byť vykonávaná ako práca z domácnosti, a cestu späť (výnimka). Formulovaná výnimka sa však uplatní iba za splnenia podmienky, že sa dotknutá osoba preukáže negatívnym výsledkom testu (RT-PCR alebo antigénový test certifikovaný na území Európskej únie) nie starším ako 7 dní, ak ide o okres zaradený podľa COVID AUTOMATU do IV. a III. stupňa varovania, nie starším ako 14 dní, ak ide o okres zaradený podľa COVID AUTOMATU do II. stupňa varovania, alebo nie starším ako 21 dní, ak ide o okres zaradený do I. stupňa varovania. Alternatívne podmienky k negatívnemu testu na účel uplatnenia výnimky predstavujú vo všetkých okresoch prekonanie ochorenia COVID-19 preukázané dokladom nie starším ako tri mesiace alebo zaočkovanie proti ochoreniu COVID-19 aj druhou dávkou vakcíny, ak od tohto očkovania uplynulo aspoň 14 dní, alebo zdravotný stav či zdravotná kontraindikácia neumožňujúca vykonanie testu na ochorenie COVID-19.

101. Generálny prokurátor v tejto súvislosti poukazuje na skutočnosť, že COVID AUTOMAT má sedem stupňov (Monitoring, I. a II. stupeň ostražitosti, I. až IV. stupeň varovania), pričom sporná výnimka zo všeobecného pravidla je podmienená negatívnym výsledkom testu iba v štyroch najprísnejších stupňoch, kým alternatívne podmienky neberú zreteľ na to, v ktorom stupni COVID AUTOMATU je určitý okres zaradený. Z toho potom vyplýva absurdný dôsledok, keď v okresoch zaradených do najmenej prísnych stupňov (Monitoring, I. a II. stupeň ostražitosti) si osoba, ktorá chce cestovať do zamestnania a späť, bude môcť túto výnimku uplatniť, iba ak prekonala ochorenie COVID-19 alebo je zaočkovaná druhou dávkou a uplynulo 14 dní, alebo jej zdravotný stav či kontraindikácia bráni sa testovať. To vo výsledku znamená, že osoba, ktorá na COVID-19 neochorela ani nie je očkovaná a nemá ani zdravotné prekážky testovať sa, nebude môcť v okresoch zaradených podľa COVID AUTOMATU do najmenej prísnych stupňov výnimku zo zákazu vychádzania využiť.

102. Ústavný súd k rekapitulovanej námietke uvádza, že z hľadiska formálno-logického je úvaha generálneho prokurátora správna. Ústavný súd však rozhoduje v čase, keď sú všetky okresy tvoriace územie Slovenskej republiky zaradené do troch najprísnejších stupňov podľa COVID AUTOMATU. Problémy s aplikáciou výnimiek podmienených negatívnym výsledkom testu naznačované generálnym prokurátorom ani nemôžu nastať. Aj v prípade, že sa v niektorom z okresov v období do 28. apríla 2021 natoľko zlepši epidemiologická situácia, že tento bude preradený do I. stupňa varovania, nebude problém artikulovaný v návrhu generálneho prokurátora vznikajúť. V takých okresoch je potrebné preukazovať sa negatívnym testom nie starším ako 21 dní. K uvedenej analýze je vhodné doplniť, že zaradenie okresov do jednotlivých stupňov podľa COVID AUTOMATU sa realizuje na týždennej báze. Ak by predsa vývoj epidemiologického stavu na našom území viedol v čase do 28. apríla 2021 k takému výraznému zlepšeniu, že by sa niektoré z okresov už v tomto blízkom období dostali do stupňa Monitoring alebo do I. či II. stupňa ostražitosti, potom riešenie bude úlohou vlády (doplnením uznesenia) alebo ho bude možné hľadať v zodpovedajúcom racionálnom výklade napadnutého uznesenia vlády v časti C.1 bode 2, zohľadňujúc logiku COVID AUTOMATU, no predovšetkým v znižovaní miery obmedzení slobody pohybu a pobytu zákazom vychádzania.

103. Ústavný súd predmetnú námietku generálneho prokurátora vyhodnotil ako nedôvodnú.

104. Ďalšia kritika generálneho prokurátora sa orientuje na „*absolútny zákaz cestovania do zahraničia na účely rekreácie*“. Podľa názoru generálneho prokurátora tu prichádzajú do úvahy aj šetrnejšie opatrenia, „*ako napríklad povinná karanténa v štátom určenom zariadení a podrobenie sa testu za úhradu na náklady rekreačného účastníka, prípadne ustanovenie zákazu ciest iba do tých krajín, kde existuje preukázateľne hrozba infikovania novými mutáciami vírusu*“.

105. Ústavný súd nespochybňuje, že v časti C.1 bode 14 napadnutého uznesenia vlády je zakotvený de facto absolútny zákaz cestovať do zahraničia na rekreačné účely. Podstatou predmetnej námietky je absencia nevyhnutnosti konkretizovaného obmedzenia slobody pohybu a pobytu.

106. Vo všeobecnosti ústavný súd uvádza, že pravidlá obsiahnuté v čl. 5 ods. 3 a 4 ústavného zákona o bezpečnosti štátu už neregulujú podmienky vyhlásenia, resp. predĺžovania núdzového stavu ako formy tvoriacej potenciál pre opatrenia, ktorých prijímanie zo strany štátnej moci je rezervované núdzovému stavu. Sú priamo cielené na druhové obmedzenia základných práv a slobôd zavedené v konkrétnom vyhlásenom alebo predĺženom núdzovom stave. Aj nevyhnutnosť rozsahu a času obmedzení základných práv a slobôd v predĺženom núdzovom stave musí byť zo strany ústavného súdu preskúmateľná rovnako, ako to bolo uvedené pri overovaní súladu s čl. 5 ods. 2 ústavného zákona. Preskúmateľnosť sa tu však posudzuje vo vzťahu k odlišnému objektu. Kým pri čl. 5 ods. 2 ústavného zákona je to predĺženie núdzového stavu ako (už uvedenej) formy, pri čl. 5 ods. 3 a 4 ústavného zákona ide o druhové obmedzenia základných práv a slobôd, ktoré sú v konkrétnom predĺženom núdzovom stave zavedené a uplatňované. Ústavný súd teda, berúc na zreteľ aj dôvody návrhu generálneho prokurátora, očakáva predovšetkým preskúmateľnosť výnimiek zo zákazu vychádzania (obmedzenie slobody pohybu a pobytu) podmienených negatívnym výsledkom RT-PCR testu alebo antigénového testu certifikovaného na území Európskej únie na ochorenie COVID-19.

107. Z podkladov, ktoré vláda priložila k svojmu vyjadreniu a ktoré zároveň tvorili základ aj pre jej rozhodovanie, vyplýva, že pandemická komisia vlády sa na svojom rokovaní 16. marca 2021 osobitne venovala predmetnému zákazu. Návrh smerujúci k sprísneniu zákazu cestovania do zahraničia sa tu opieral jednak o poznatky o „zavlečení“ rôznych mutácií vírusu z exotických dovolenkových destinácií (Tanzánia, Zanzibar, Somálsko, Spojené arabské emiráty), ako aj o v tom čase aktuálny paradoxný fakt, keď vtedajšia právna úprava výrazne obmedzovala pohyb osôb medzi okresmi nášho územia, kým vycestovania do zahraničia limitovala minimálne. Následne sa členovia pandemickej komisie usilovali naformulovať výnimky z pripravovaného zákazu cestovať do zahraničia, keďže ich však bolo veľa, dospeli k záveru, že z pohľadu zrozumiteľnosti bude účinnejšie artikulovať zákaz vycestovania do zahraničia na rekreáciu. Napokon pandemická komisia jednohlasne schválila odporúčanie „vydať uznesenie vlády, ktoré zakazuje cestu do zahraničia z dôvodu rekreácie (dovolenky)“.

108. Z prepisu zvukového záznamu z rokovania vlády zo 17. marca 2021 vyplýva, že vláda venovala práve predmetnej parciálnej otázke osobitnú pozornosť. V diskusii sa objavovali návrhy zakázať zahraničné cesty na účel rekreácie iba do exotických dovolenkových destinácií, nie na územia iných štátov Európskej únie. Boli však prezentované poznatky o výskyte rizikových mutácií vírusu aj na území štátov Európskej únie (Portugalsko, Rakúsko). Do úvahy bola vzatá aj možnosť povinnej karantény po návrate z rekreácie v zahraničí, na to však boli konštatované pochybnosti o možnosti odplatnej hotelovej karantény. Vláda sa aj na účel posúdenia tohto druhového obmedzenia oboznamovala s už uvedeným štatistickým a analytickým materiálom, ktorý doručila aj ústavnému súdu. Okrem iného z neho vyplýva aj trend vývoja 14-dennej incidencie na 100 tisíc obyvateľov v krajinách Európskej únie susediacich so Slovenskou republikou. Vzostup tohto ukazovateľa pritom zaznamenáva Maďarsko, Poľsko i Rakúsko. Česká republika zas vykázala mierny pokles. Napokon vláda pristúpila k zavedeniu generálnym prokurátorom namietaného zákazu.

109. Ústavný súd nezistil skutočnosti, ktoré by boli spôsobilé spochybniť racionalitu zavedeného zákazu cestovať do zahraničia na účely rekreácie v miere, ktorá by skúmané obmedzenie stavala do rozporu s kritériom nevyhnutnosti podľa ústavného zákona o bezpečnosti štátu. Ústavný súd považuje alternatívy ponúkané generálnym prokurátorom ako šetrnejšie za diskutabilné. Taktiež totiž zasahujú do základných práv a slobôd osôb a je otázne, či v prostredí vyznačujúcom sa vysokou mierou rizika infekcie a jej ďalšieho šírenia je pre fyzickú osobu zaťažujúcejšie do zahraničia vôbec nevycestovať v porovnaní s dovolením, ktoré by však malo za následok povinnosť podrobiť sa na určitý čas karanténizácii „v štáte určenom zariadení“. Práve štátna karanténa bola v jarných mesiacoch roku 2020 ako invazívne obmedzujúce opatrenie slúžiace zamedzeniu šírenia infekcie výrazne kritizovaná a obyvateľstvom negatívne vnímaná. Z podkladov, ktoré mala vláda k dispozícii, vyplýva, že i štáty Európskej únie bezprostredne susediace so Slovenskou republikou zaznamenávajú nepriaznivý epidemický stav a aj v Európskej únii možno badať výskyt nebezpečných mutácií vírusu. Riešenie tejto otázky v núdzovom stave vyznačujúcom sa reálnou hrozbou pre zdravie a životy osôb je teda vecou zohľadnenia všetkých do úvahy prichádzajúcich odborných kritérií. Pandemická komisia k tejto otázke zaujala jednotný, a teda nie pochybný postoj. Vláda následne po oboznámení sa s odbornými aspektmi svojím rozhodnutím prevzala politickú zodpovednosť za zavedenie zákazu. Na podklade všetkých uvedených zistení

ústavný súd dospel k záveru, že zavedenie zákazu cestovať do zahraničia na účel rekreácie v podobe, v akej je v napadnutom uznesení vlády inkorporované, spadá ešte do rámca úvahy vlády podporenej jej demokratickou zodpovednosťou (PL. ÚS 22/2020, bod 43). Nechýba mu tak kvalita nevyhnutnosti požadovaná ústavným zákonom o bezpečnosti štátu. V tejto časti je preto návrh generálneho prokurátora taktiež nedôvodný.

110. Kritika generálneho prokurátora je orientovaná aj proti „*celoštátnemu plošnému testovaniu antigénovým testom*“, pričom zdôrazňuje jeho permanentný charakter od 18. januára 2021. Zároveň konštatuje, že vzhľadom na súvisiace obmedzenia nastupujúce v prípade, ak osoba testovanie nepodstúpi, ho „*nemožno považovať za dobrovoľné*“. Vo väzbe na uvedené potom generálny prokurátor namieta aj formálny rozpor časti C.1 napadnutého uznesenia vlády v podmienke negatívneho testovania s čl. 5 ods. 3 písm. a) ústavného zákona, keďže vykonanie testu obmedzuje nedotknuteľnosť osoby, no nerobí tak núteným pobytom v obydlí ani evakuáciou na určené miesto. Takto sa potom negatívnym testom podmienené výnimky dostávajú podľa názoru generálneho prokurátora aj do rozporu s nedotknuteľnosťou osoby podľa čl. 16 ods. 1 ústavy.

111. Sledujúc tú časť argumentačnej línie generálneho prokurátora, ktorá má formálnu povahu, ústavný súd podotýka, že v negatívnom výsledku testu ako podmienke pre uplatnenie niektorých výnimiek zo zákazu vychádzania nevidí formálny rozpor s čl. 5 ods. 4 v spojení s odsekom 3 ústavného zákona o bezpečnosti štátu tak, ako to naznačuje generálny prokurátor. Kritizované uznesenie vlády nepochybne zaviedlo obmedzenie slobody pohybu a pobytu podľa čl. 5 ods. 4 v spojení s odsekom 3 písm. g) ústavného zákona o bezpečnosti štátu, a nie obmedzenie nedotknuteľnosti osoby a jej súkromia núteným pobytom v obydlí podľa písm. a) toho istého ustanovenia. Obmedzenie nedotknuteľnosti osoby (či už núteným pobytom v obydlí alebo evakuáciou na určené miesto) skôr predpokladá aktívne, priame a konkrétne zásahy nariadené, prípadne aj vykonané verejnou mocou do fyzickej integrity jednotlivca. V súdnej veci však generálny prokurátor cieľi na prieskum zákazu vychádzania (obmedzenie slobody pohybu a pobytu), výnimku z ktorého napadnuté uznesenie vlády podmieňuje negatívnym testom. Ústavný súd tu upozorňuje, že v prípade splnenia ostatných ústavných podmienok by vláda z formálneho uhla pohľadu mohla in abstracto nariadiť zákaz vychádzania aj bez akejkol'vek výnimky.

112. Materiálne však ústavný súd akceptuje myšlienkovú líniu generálneho prokurátora, podľa ktorej sa testovanie osôb ako podmienka pre uplatnenie niektorých výnimiek zo zákazu vychádzania de facto dostáva do pozície povinnosti. Aj rozhodnutie ústavného súdu vo veci sp. zn. PL. ÚS 13/2020 (hoci v iných právnych súvislostiach) konštatovalo, že „*predovšetkým vo vertikálnych vzťahoch však treba upozorniť, že ak by bol súhlas získaný pod hrozbou negatívneho dôsledku, nemožno hovoriť o jeho dobrovoľnosti*“.

113. Skúmanie povinnosti testovania si vyžaduje zohľadniť, že v praxi núdzových stavov nemožno vylúčiť situácie, keď snaha vlády o dôsledné rešpektovanie nevyhnutnosti aprobovaného obmedzenia jedného základného práva vyvolá sekundárne inváziu aj do iného základného práva (obmedzenie slobody pohybu a pobytu a v tejto línii potom sekundárne aj obmedzenie nedotknuteľnosti osoby), ktoré buď je, alebo nie je zahrnuté do taxatívneho výpočtu podľa čl. 5 ods. 3 a 4 ústavného zákona o bezpečnosti štátu. Druhovo popísaných situácií môže byť veľké množstvo a ak by vláda bola limitovaná za každých okolností požiadavkou, podľa ktorej môže

obmedzenia využiť, len ak tým (hoci nepriamo) nezasiahne do iného základného práva alebo slobody (napr. aj do základného práva vlastníť majetok, náboženskej slobody a pod.), tak by sa pružnosť a efektívnosť jej rozhodovania v krízových situáciách (čo je účel konceptu krízových stavov podľa ústavného zákona o bezpečnosti štátu) natoľko ohraničila, že je diskutabilné, či by sa zmysel obmedzovania základných práv a slobôd regulovaného v krízových stavoch, a tým aj účel ústavného zákona podstatne nepoprel. Ústavný súd tu nereziguje na zásadný účel svojho postavenia v ústavnom systéme Slovenskej republiky, ktorým je aj účinná ochrana základných práv a slobôd. Nemohol by akceptovať také sekundárne dopady na základné práva a slobody, ktoré by v realizačnej rovine vecne vôbec nesúviseli s primárnym obmedzením aprobovaným ústavným zákonom o bezpečnosti štátu, a tým by sa dostali do konfliktu s požiadavkou nevyhnutnosti ako ústavným kritériom ich hodnotenia.

114. Ústavný súd skôr ako na izolovane a formálne chápanú povinnosť nazerá na testovanie ako na súčasť súboru pravidiel obmedzujúcich slobodu pohybu a pobytu formou zákazu vychádzania (časť C.1 napadnutého uznesenia vlády). Z tohto generálneho obmedzenia vláda zaviedla výnimky, ktoré svojou priamou realizačnou nadväznosťou na všeobecné pravidlo (zákaz vychádzania) dotvárajú jeho celkovú skutočnú podobu. Testovanie je povinnou podmienkou, ktorá je svojou povahou zjavne prejavom snahy o rešpektovanie požiadavky nevyhnutnosti obmedzovania slobody pohybu a pobytu zákazom vychádzania (tej nevyhnutnosti, o ktorej hovorí ústavný zákon o bezpečnosti štátu). Ide o diagnostický zákrok, ktorý prispieva k čo najvčasnejšej možnej identifikácii infikovaných, a tým umožňuje na celkom adresnej báze podrobiť ich nadväzujúcim obmedzeniam (karanténa) efektívne brániacim ďalšiemu šíreniu infekcie.

115. Pri komplexnom hodnotení podmienky testovania pritom nemožno opomínať, že (ako to aj vláda vo vyjadrení zdôrazňuje) negatívny test nepodmieňuje prípady výnimiek, ktoré svojou povahou mieria na záujmy a hodnoty najväčšie kolidujúce s ochranou verejného zdravia ako legitímnym cieľom v pandemickej situácii. Ide o prípady odvrátenia bezprostredného nebezpečenstva pre zdravie a život, poskytovania starostlivosti a pomoci pre odkázané osoby, obstarania nevyhnutných životných potrieb, pobytu a pohybu vo voľnej prírode v rámci určeného územia na účel telesného a psychického oddychu (strana 11 vyjadrenia vlády). Rovnako nemožno opomenúť, že v prípade pozitívneho vývoja epidemickej situácie COVID AUTOMAT predpokladá postupné a primerane adresné uvoľňovanie testovania ako povinnej podmienky na uplatnenie výnimiek zo zákazu vychádzania. Z tohto hľadiska potom ústavný súd nedospel k záveru, že vláda podmienením niektorých výnimiek zo zákazu vychádzania negatívnym výsledkom testu dostatočne nerešpektovala požiadavku nevyhnutnosti (racionality) formulovanú ústavným zákonom. S istotou tu nejde o podmienku reflektujúcu akúkoľvek svojvôľu vlády.

116. Preto ústavný súd vníma podmienenie výnimky negatívnym výsledkom testu ako snahu vlády o hľadanie riešenia rešpektujúceho v rovine ústavnoprávnej požiadavky nevyhnutnosti obmedzovania slobody pohybu a pobytu. Popísaný postoj s istotou nemožno kvalifikovať ako formálne porušujúci čl. 16 ods. 1 alebo čl. 23 ods. 1 ústavy ani čl. 5 ods. 3 písm. a) v spojení s odsekom 4 ústavného zákona o bezpečnosti štátu. Už vôbec v tejto súvislosti nemožno uvažovať o navrhovateľom naznačenej kolízii so základným právom nebyť podrobený krutému, neľudskému či ponižujúcemu zaobchádzaniu podľa čl. 16 ods. 2 ústavy, ktoré napokon generálny prokurátor

do návrhového petitu ani nepojal. Realizácia testovania, hoci je spätá so zásahom do telesnej integrity osoby, nevykazuje charakter zásahu relevantného z hľadiska čl. 16 ods. 2 ústavy. V časti namietajúcej rozpor napadnutého uznesenia vlády s čl. 23 ods. 3 ústavy ústavný súd o vyhovení návrhu generálneho prokurátora nemohol uvažovať, pretože označené ustanovenie ústavy zakotvuje osobitnú limitačnú klauzulu neuplatniteľnú v období núdzového stavu obmedzujúceho práve slobodu pohybu a pobytu (pozri bod 69 odôvodnenia tohto nálezu).

117. Rozpor napadnutého uznesenia vlády v konkretizovaných častiach s čl. 13 a čl. 23 ods. 1 a 3 ústavy vidí generálny prokurátor aj v tom, že po nadobudnutí účinnosti ústavného zákona č. 414/2020 Z. z. „*platná právna úprava vzťahujúca sa na núdzový stav...* (na rozdiel od predchádzajúceho právneho stavu, pozn.) *neustanovuje formu obmedzenia slobody pohybu a pobytu. To však neznamená, že vláda je oprávnená počas núdzového stavu obmedzovať slobodu pohybu a pobytu v akomkoľvek rozsahu a akoukoľvek formou.*“. Nadväzne generálny prokurátor upozorňuje, že obmedziť slobodu pohybu a pobytu zákazom vychádzania je ústavným zákonom o bezpečnosti štátu umožnené iba v čase vojny alebo v čase výnimočného stavu.

118. K uvedenej námietke ústavný súd odkazuje na osobitnú časť dôvodovej správy k ústavnému zákonu č. 414/2020 Z. z., ktorá vypustenie dovtedy účinnej explicitne uvedenej formy obmedzenia slobody pohybu a pobytu odôvodňuje tým, že „... *sa upravuje aj možnosť obmedziť slobodu pohybu a slobodu pobytu tak, aby boli nesporne povolené nie len výrazné obmedzenia vo forme zákazu vychádzania, ale aj obmedzenia, ktoré subtilnejšie reagujú na požiadavky riešenia krízovej situácie v núdzovom stave, a teda viac napĺňajú požiadavku proporcionality*“. Zámerom ústavodarného orgánu tak nebolo schválenou zmenou vylúčiť obmedzenie slobody pohybu a pobytu zákazom vychádzania, ale naopak, zaviesť prípustnosť obmedzenia slobody pohybu a pobytu navyše aj ďalšími formami. Rešpektujúc tak ústavný zákon o bezpečnosti štátu i vôľu ústavodarného orgánu, ústavný súd na podklade tohto dôvodu nemohol konštatovať rozpor napadnutého uznesenia vlády s čl. 13 ústavy ani čl. 23 ods. 1 ústavy. Z už prezentovaných dôvodov (bod 69 odôvodnenia tohto nálezu) je vylúčený rozpor s čl. 23 ods. 3 ústavy.

119. Generálny prokurátor v odôvodnení svojho návrhu predniesol aj námietku rozporu napadnutého uznesenia vlády so základným právom na ochranu osobných údajov podľa čl. 19 ods. 2 a 3 ústavy. Odhliadnuc od skutočnosti, že generálny prokurátor nepremietol túto argumentáciu do petitu svojho návrhu, ústavný súd konštatuje, že napadnuté uznesenie vlády túto problematiku neupravuje (podrobnosti vykonania a jednotlivé aspekty realizácie testovania nie sú predmetom regulácie preskúmaného rozhodnutia vlády). Je pravdou, že s inštitútom testovania na prítomnosť ochorenia COVID-19 je nevyhnutne spojené spracovanie osobných údajov (ako s každým zdravotníckym výkonom podobného charakteru), regulácia podmienok spracovania osobných údajov dotknutých osôb je však v danom prípade predmetom regulácie iných prameňov práva než napadnutého uznesenia vlády, pričom právna úprava podľa nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje smernica 95/46/ES, ale ani ústava spracovaniu osobných údajov v súvislosti s testovaním zdravotného stavu obyvateľov výlučne na prítomnosť závažného infekčného ochorenia, ktoré je predmetom plošných protiepidemiologických opatrení, nebráni. Vzhľadom na povahu veci a charakter rozhodnutia vlády,

vydávaného v režime ústavného zákona o bezpečnosti štátu, však nemožno očakávať, že napádané rozhodnutie vlády bude upravovať špecifickú problematiku ochrany osobných údajov v súvislosti s realizáciou testovania. I táto námietka generálneho prokurátora je tak nedôvodná.

120. Ústavný súd zhrňujúco k návrhu generálneho prokurátora adresovanému voči časti C.1 napadnutého uznesenia vlády uzatvára, že na rozdiel od návrhu skupiny poslancov do procesu rozhodovania o súlade uznesenia vlády prináša iný predmet a iné metódy prieskumu. Môže sa zdať, že predmetom úvah generálneho prokurátora je otázka ústavnoprávnej nevyhnutnosti vybratých čiastkových obmedzení základných práv a slobôd. Tak tomu celkom nie je, keďže generálny prokurátor sa zameriava na tie ustanovenia, ktoré smerujú predovšetkým k výnimkám zo všeobecných obmedzení základných práv a slobôd. Z hľadiska metódy argumentácie generálny prokurátor do prieskumu ústavného súdu vnáša nové skutkové okolnosti, keď poukazuje na vyjadrenia odborníkov, ktorí spochybňujú účelnosť čiastkových opatrení (antigénové testovanie, zákaz cestovania do zahraničia za rekreačným účelom a podobne). Ako už však bolo uvedené, tieto čiastkové opatrenia samy osebe nie sú obmedzením základných práv, ale nástrojom na ich zmiernenie.

121. Otázka, či konkrétny zvolený nástroj zmiernenia obmedzenia základného práva je z pohľadu epidemiologického správny alebo z pohľadu rozpočtového hospodárny, je predmetom expertného, nepochybne aj politicky podmieneného posudzovania, do ktorého vstupujú aj prvky rôznych externých odborných pohľadov, na ktoré poukazuje generálny prokurátor. Z návrhu generálneho prokurátora však nevyplýva istota o tom, či tieto iné riešenia sú skutočne lepšie ako tie, ktoré vyplývajú z napadnutého uznesenia vlády alebo z množstva ďalších normatívnych právnych aktov, ktoré nie sú predmetom tohto jeho návrhu. Tak tomu ani vzhľadom na dynamický priebeh pandémie a tomu zodpovedajúci vývoj rôznych opatrení nemôže byť.

122. Predmetom prieskumu ústavného súdu preto v tomto prípade ani nemôže byť, či jednotlivé opatrenie je lepšie, či už z epidemiologického, ekonomického, sociologického alebo akékoľvek iného pohľadu. Predmetom prieskumu ústavného súdu je to, či jednotlivé zásahy do základných práv sú nevyhnutnou, nie však dokonalou reakciou na výnimočný jav pandémie, ktorá má vážne dôsledky nie len na zdravie, ale i na ľudské životy.

123. V širšom spoločenskom diskurze bezpochyby niet prekážky, aby voči postupu vlády ako vrcholného orgánu exekutívy bola vznesená a následne diskutovaná kritika založená na odborných, medicínskych, vedeckých či iných hľadiskách. Úlohou ústavného súdu je prieskum výlučne v rovine ústavnej udržateľnosti obmedzení uplatňovaných v režime núdzového stavu, nie zisťovanie a následné pozitívne formulovanie optimálneho systému opatrení, ktoré si účinné zábrany ďalšieho šírenia koronavírusovej infekcie vyžadujú. Rovnaký záver platí aj vo vzťahu k súčasným alebo budúcim opatreniam prijatým na účel reparácie a kompenzácie sekundárnych širších hospodárskych a ekonomických dôsledkov zavedených obmedzení, ktorých vhodnosť a efektívnosť však netvoria predmet posudzovania ústavného súdu. Vo vzťahu k bodu C.1 napadnutého uznesenia vlády ústavný súd neidentifikoval také obmedzenia základných práv slobôd, ktoré by zjavne nesúviseli s príčinou predĺženého núdzového stavu alebo by boli prejavom zjavného excesu či svojvôle vlády pri nastoľovaní protipandemických opatrení, a tak by v sebe niesli potenciál narušenia samotnej štruktúry ústavnosti. Preto ústavný súd vyslovil, že napadnuté uznesenie vlády v časti C.1 je v súlade s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 2 ods. 2, čl. 13, čl. 16 ods. 1 a čl. 23 ods. 1 a 3 ústavy.

III.4. K návrhu generálneho prokurátora na prieskum častí D.1, E.1, F.1, F.5, F.6 a F.7 napadnutého uznesenia vlády:

124. K návrhu generálneho prokurátora v časti týkajúcej sa bodov D.1, E.1, F.1, F.5, F.6 a F.7 napadnutého uznesenia vlády ústavný súd uvádza, že uvedené body neupravujú samotné predĺženie núdzového stavu ani obmedzenia základných práv a slobôd osôb. Ide o protipandemické opatrenia prijaté v nadväznosti na opätovne predĺžený núdzový stav. Bod D.1 má povahu rozpočtového opatrenia, ktorým vláda uložila podpredsedovi vlády a ministrom financií vyčleniť finančné prostriedky na plnenie úloh na zabezpečenie realizácie konkrétnych protipandemických opatrení. Bod E.1 má poverovací charakter. Vláda ním poverila ministra vnútra podporou obcí a miest pri testovaní obyvateľstva na prítomnosť ochorenia COVID-19. Napokon body F.1, F.5, F.6 a F.7 majú povahu odporúčaní smerujúcich k orgánom územnej samosprávy (starostom obcí a primátorom miest) zabezpečiť na svojom území vykonanie testovania obyvateľstva na prítomnosť ochorenia COVID-19 a hlavnému hygienikovi vydať vyhlášku upravujúcu ďalšie podrobnosti realizácie opatrení podľa prijatého uznesenia vlády.

125. Tieto body teda obsahujú opatrenia, ktoré majú organizačnú a koordinačnú povahu, smerujú dovnútra samotnej vlády, vo vzťahu k orgánom územnej samosprávy a hlavnému hygienikovi majú iba odporúčací charakter. Tieto opatrenia samy osebe nepredstavujú obmedzenie základných práv a slobôd a v kontexte predmetu tohto konania, ako aj z hľadiska argumentácie generálneho prokurátora nemajú ústavnoprávny rozmer.

126. Vzhľadom na uvedené ústavný súd návrhu generálneho prokurátora, ktorým sa domáhal vyslovenia nesúladu napadnutého uznesenia vlády v bodoch D.1, E.1, F.1, F.5, F.6 a F.7 s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 2 ods. 2, čl. 13, čl. 16 ods. 1 a čl. 23 ods. 1 a 3 ústavy a ich zrušenia, nevyhoviel.

IV. Účinky nálezu

127. Nález ústavného súdu vzhľadom na to, že ním bol vyslovený súlad napadnutého uznesenia vlády s referenčnými normami ústavného zákona o bezpečnosti štátu i ústavy, nevyvoláva v relácii k účinnému právnemu stavu žiadne konštitutívne právne účinky. Ústavne determinovaná viazanosť všetkých orgánov verejnej moci nálezom ústavného súdu normovaná v čl. 129 ods. 7 ústavy nebráni národnej rade, aby pri (ne)udeľovaní súhlasu s opakovaným predĺžením núdzového stavu zohľadnila kritériá, ktoré s ohľadom na viazanosť ústavného súdu rozsahom a dôvodmi oboch prejednávaných návrhov (§ 45 zákona o ústavnom súde) netvorili predmet prieskumu v tomto konaní ústavného súdu. Ústavný súd opätovne pripomína, že jeho nález nezabavuje vládu povinnosti sústavne prehodnocovať nevyhnutnosť predĺženého núdzového stavu, jeho rozsahu a času, i nevyhnutnosť zavedených obmedzení základných práv a slobôd a povinností uložených v aktuálnom núdzovom stave.

Podľa § 67 zákona o ústavnom súde sudkyňa Jana Laššáková, sudca Miroslav Duriš a sudca Peter Straka pripájajú k tomuto rozhodnutiu odlišné stanovisko, ktoré sa týka výroku i odôvodnenia rozhodnutia.

P o u č e n i e : Proti tomuto rozhodnutiu ústavného súdu nemožno podať opravný prostriedok.

V Košiciach 31. marca 2021

Ivan Fiačan
predseda pléna Ústavného súdu
Slovenskej republiky