



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL. ÚS 22/2020-104

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 14. októbra 2020 v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana (sudca spravodajca) a sudcov Jany Baricovej, Ladislava Duditša, Libora Duľu, Miroslava Duriša, Rastislava Kaššáka, Jany Laššákovej, Miloša Maďara, Petra Molnára, Petra Straku, Ľuboša Szigetiho, Roberta Šorla a Martina Vernarského prerokoval návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky, zastúpeného prvou námestníčkou generálneho prokurátora Slovenskej republiky, na začatie konania podľa čl. 129 ods. 6 Ústavy Slovenskej republiky o súlade uznesenia vlády Slovenskej republiky č. 587 z 30. septembra 2020 k návrhu na vyhlásenie núdzového stavu podľa čl. 5 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. 268/2020 Z. z. s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 1 ods. 1 až 4 a čl. 5 ods. 1 až 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 a nariadenia vlády Slovenskej republiky č. 269/2020 Z. z. z 30. septembra 2020 na vykonanie niektorých opatrení hospodárskej mobilizácie v súvislosti s vyhlásením núdzového stavu na zabezpečenie riešenia druhej vlny koronavírusu COVID-19 s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 1 ods. 1 až 4 a čl. 5 ods. 1 až 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 a návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpenej advokátskou kanceláriou KALLAN Legal, s. r. o., Súmračná 25, Bratislava, v mene ktorej koná advokát a konateľ JUDr. Robert Kaliňák, na začatie konania podľa čl. 129 ods. 6 Ústavy Slovenskej republiky o súlade uznesenia vlády Slovenskej republiky č. 587 z 30. septembra 2020 k návrhu na vyhlásenie núdzového stavu podľa čl. 5 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. 268/2020 Z. z. s čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 5 ods. 1 až 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 a takto

r o z h o d o l :

1. Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 587 z 30. septembra 2020 k návrhu na vyhlásenie núdzového stavu podľa čl. 5 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. 268/2020 Z. z., ktorým bol vyhlásený núdzový stav, je v súlade s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 1 ods. 1 až 4 a čl. 5 ods. 1 až 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.

2. Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 269/2020 Z. z. z 30. septembra 2020 na vykonanie niektorých opatrení hospodárskej mobilizácie v súvislosti s vyhlásením núdzového stavu na zabezpečenie riešenia druhej vlny koronavírusu COVID-19 je v súlade s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 1 ods. 1 až 4 a čl. 5 ods. 1 až 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.

Predmet konania a odôvodnenie návrhu

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 5. októbra 2020 doručený návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky, zastúpeného prvou námestníčkou generálneho prokurátora Slovenskej republiky (ďalej len „generálny prokurátor“), na začatie konania o súlade rozhodnutia o vyhlásení núdzového stavu podľa čl. 129 ods. 6 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a podľa § 189 a nasl. zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 413/2019 Z. z. (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) o súlade uznesenia vlády Slovenskej republiky č. 587 z 30. septembra 2020 k návrhu na vyhlásenie núdzového stavu podľa čl. 5 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. 268/2020 Z. z. (ďalej aj „uznesenie vlády o vyhlásení núdzového stavu z 30. septembra 2020“ alebo „napadnuté uznesenie vlády“) a nariadenia vlády Slovenskej republiky č. 269/2020 Z. z. z 30. septembra 2020 na vykonanie niektorých opatrení hospodárskej mobilizácie v súvislosti s vyhlásením núdzového stavu na zabezpečenie riešenia druhej vlny koronavírusu COVID-19 (ďalej aj „nariadenie vlády č. 269/2020 Z. z.“ alebo „napádané nariadenie vlády“) 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 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“). Tento návrh bol ústavným súdom zaevidovaný pod sp. zn. Rvp 2281/2020 a predmetná vec bola pridelená sudcovi spravodajcovi Ivanovi Fiačanovi.

2. Ústavnému súdu bol 5. októbra 2020 zároveň doručený aj návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „skupina poslancov“) na začatie konania podľa čl. 129 ods. 6 ústavy a podľa § 189 a nasl. zákona o ústavnom súde o súlade uznesenia vlády o vyhlásení núdzového stavu z 30. septembra 2020 s čl. 1 ods. 1 ústavy

a čl. 5 ods. 1 až 3 ústavného zákona o bezpečnosti štátu a o súlade opatrenia Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky (ďalej aj „úrad verejného zdravotníctva“ alebo „úrad“) pri ohrození verejného zdravia sp. zn. OLP/7694/2020 z 30. septembra 2020 (ďalej len „opatrenie úradu z 30. septembra 2020“) s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 ústavy a o súlade opatrenia úradu pri ohrození verejného zdravia sp. zn. OLP/7845/2020 z 1. októbra 2020 (ďalej len „opatrenie úradu z 1. októbra 2020“) s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 ústavy (ďalej spolu aj „napádané opatrenia úradu“). Tento návrh bol ústavným súdom zaevidovaný pod sp. zn. Rvp 2282/2020 a predmetná vec bola pridelená sudcovi spravodajcovi Liborovi Duřovi.

3. Uznesením č. 587 z 30. septembra 2020 k návrhu na vyhlásenie núdzového stavu podľa čl. 5 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov uverejneným v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 268/2020 Z. z., napádaným generálnym prokurátorom aj skupinou poslancov, vláda Slovenskej republiky (ďalej aj „vláda“):

A. schválila *„A.1. návrh na vyhlásenie núdzového stavu podľa čl. 5 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. vyhlásila *„B.1. v súlade s čl. 5 ods. 1 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov dňom 1. októbra 2020 na obdobie 45 dní na postihnutom území Slovenskej republiky núdzový stav“;*

C uložila:

podpredsedovi vlády a ministrom hospodárstva Slovenskej republiky:

„C.1. v spolupráci s ministrom zdravotníctva, ministrom práce, sociálnych vecí a rodiny, ministerkou kultúry, ministrom vnútra, ministrom dopravy a výstavby a predsedom Správy štátnych hmotných rezerv SR predložiť na rokovanie vlády návrh nariadenia vlády Slovenskej republiky na vykonanie niektorých opatrení hospodárskej mobilizácie“;

bezodkladne predsedovi vlády:

„C.2. zabezpečiť uverejnenie tohto uznesenia vlády v Zbierke zákonov Slovenskej republiky“;

bezodkladne ministerke kultúry Slovenskej republiky:

„C.3. zabezpečiť vyhlásenie prijatia tohto uznesenia vlády vo vysielaní Rozhlasu a televízie Slovenska a v TASR“;

bezodkladne členom vlády:

„C.4. prijímať opatrenia, ktoré umožnia odvolať núdzový stav v čo najkratšom čase priebežne“.

4. Nariadením vlády č. 269/2020 Z. z. z 30. septembra 2020 na vykonanie niektorých opatrení hospodárskej mobilizácie v súvislosti s vyhlásením núdzového stavu na zabezpečenie riešenia druhej vlny koronavírusu COVID-19, ktoré nadobudlo účinnosť 1. októbra 2020, vláda podľa § 7 ods. 4 a 6 a § 8 písm. b) zákona č. 179/2011 Z. z. o hospodárskej mobilizácii a o zmene a doplnení zákona č. 387/2002 Z. z. o riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu v znení neskorších predpisov v znení zákona č. 173/2015 Z. z. (ďalej len „zákon o hospodárskej mobilizácii“) nariadila vykonanie niektorých opatrení hospodárskej mobilizácie v oblasti organizácie výroby a služieb, zdravotníckeho zabezpečenia, dopravného zabezpečenia, sociálneho zabezpečenia, ako aj vykonanie niektorých opatrení hospodárskej mobilizácie týkajúcich sa pracovnej povinnosti, vecného plnenia, poskytnutia vysielacieho času potrebného na informovanie verejnosti a použitia štátnych hmotných rezerv či financovania opatrení hospodárskej mobilizácie v čase vyhláseného núdzového stavu.

II.

Návrh generálneho prokurátora

5. Generálny prokurátor v návrhu bez toho, aby spochybňoval vážnosť situácie a potrebu prijatia opatrení zo strany štátu v záujme ochrany života a zdravia jeho obyvateľstva, uvádza, že napadnuté uznesenie vlády vzbudzuje pochybnosti, nielen čo sa týka naplnenia materiálnych podmienok na vyhlásenie núdzového stavu, ale najmä vo vzťahu k nedostatku jeho základných formálnych náležitostí. Právomoc vlády pri vyhlasovaní núdzového stavu podľa jeho názoru nie je absolútna, ale podlieha ústavným obmedzeniam, pretože vyhlásením núdzového stavu dochádza k významnej zmene pomerov

v štáte. Riadenie štátu preberá vláda, ktorá postupuje podľa zákona č. 387/2002 Z. z. o riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu v znení neskorších predpisov. Rozhodnutie vlády o vyhlásení núdzového stavu je právnym aktom, na prijatie ktorého musia byť splnené nielen materiálne podmienky, ale aj procedurálne predpoklady v čase jeho vyhlásenia a zároveň tento právny akt musí obsahovať formálne náležitosti. Generálny prokurátor uvádza, že na základe informácií, ktorými disponuje, si nedovolí hodnotiť, či v čase vyhlásenia núdzového stavu existovali reálne (materiálne) dôvody na takýto postup (napr. objektívne a relevantné údaje o počte nakazených a zomrelých osôb, údaje a informácie o podmienkach a možnostiach medzipopulačného šírenia vírusu COVID-19, údaje a informácie o dopade pandémie COVID-19 na život, zdravie a majetok osôb). Zastáva názor, že v tejto rovine ide o politickú úvahu exekutívy. Generálny prokurátor vyjadril presvedčenie, že absencia formálnych náležitostí uznesenia vlády o vyhlásení núdzového stavu nedovoľuje tento právny akt aplikovať ústavnokonformným spôsobom a navyše nemožno prehliadnuť skutočnosť, že podľa verejne dostupných informácií bol núdzový stav vyhlásený len na základe „ústneho návrhu“ nekonkretizovaného subjektu a bez predloženia a prerokovania písomných vecných podkladov, ktoré by jeho vyhlásenie odôvodňovali.

6. Uznesenie vlády o vyhlásení núdzového stavu z 30. septembra 2020 podľa generálneho prokurátora nekonkretizuje dôvod, pre ktorý k jeho vyhláseniu došlo, hoci ide o elementárnu obsahovú náležitosť tohto typu rozhodnutia. Tento nedostatok nie je podľa generálneho prokurátora konvalidovaný ani vydaním nadväzujúceho nariadenia vlády č. 269/2020 Z. z., ktoré sa týka len hospodárskej mobilizácie. Pochybnosti podľa generálneho prokurátora vzbudzuje potom i to, či viaceré ustanovenia vrátane prechodných ustanovení zákonov prijatých s odkazom na trvanie mimoriadnej situácie, núdzového stavu alebo výnimočného stavu vyhláseného v súvislosti s ochorením COVID-19 sú naďalej platné a účinné. Zdôrazňuje, že v prípade, ak je vyhlásený núdzový stav, prestávajú sa uplatňovať zákonné ustanovenia týkajúce sa mimoriadnej situácie (§ 3b ods. 4 zákona o civilnej ochrane obyvateľstva). Znamená to, že z tých istých dôvodov a na tom istom postihnutom alebo bezprostredne ohrozenom území by mal platiť v danom čase len jeden právny stav, nie súčasne aj mimoriadna situácia a núdzový stav.

7. Generálny prokurátor ďalej namieta nejasné vymedzenie postihnutého územia v napadnutom uznesení vlády. Ústavný zákon o bezpečnosti štátu ustanovuje, že núdzový stav možno vyhlásiť len na postihnutom alebo na bezprostredne ohrozenom území (čl. 4 ods. 1 a čl. 5 ods. 1). Podľa napadnutého uznesenia vlády je vyhlásený núdzový stav „na postihnutom území Slovenskej republiky“. Táto nejasná formulácia teritoriálnej pôsobnosti núdzového stavu podľa generálneho prokurátora vyvoláva jednak legitímnu otázku, či je vôbec možné vyhlásiť núdzový stav na celé územie Slovenskej republiky, ale aj otázku, kde sa konkrétne postihnuté územie Slovenskej republiky nachádza. Ustálenie postihnutého miesta Slovenskej republiky, t. j. či ide o celé jej územie alebo len niektoré časti, je, ako generálny prokurátor uvádza, mimoriadne významné v trestnoprávnej rovine (núdzový stav je súčasťou kvalifikovaných skutkových podstát viacerých trestných činov), pri plnení zákonných povinností iných subjektov (napr. povinnosť podnikov oprávnených poskytovať siete alebo služby, podľa § 43 ods. 7 zákona č. 351/2011 Z. z. o elektronických komunikáciách v znení neskorších predpisov zabezpečiť v nevyhnutnom rozsahu prednostné volania pre orgány krízového riadenia a pre ostatných účastníkov zaradených do systému prednostného spojenia a prevádzku tiesňových volaní na postihnutom území), ako aj pri spustení mechanizmov osobitného postupu v ustanoveniach iných zákonov (napr. § 1 zákona č. 2/1991 Zb. o kolektívnom vyjednávaní v znení neskorších predpisov, podľa ktorého je v čase núdzového stavu štrajk nezákonný). Vyhlásenie núdzového stavu taktiež odôvodňuje aj možnosť skráteného legislatívneho konania, v ktorom sa redukujú práva parlamentnej opozície.

8. Generálny prokurátor argumentuje aj tým, že napadnuté uznesenie vlády nevyvedzuje nevyhnutný rozsah, v akom je núdzový stav vyhlásený. Pravidlo nevyhnutnosti slúži ako poistka proti zneužitiu alebo nesprávnemu využitiu právomoci vlády vyhlásiť núdzový stav. Napadnuté uznesenie vlády neobsahuje žiaden skutkový (napr. uvedenie zákazu uplatňovať právo na štrajk) ani právny rozmer [napr. odkaz na čl. 5 ods. 3 písm. b) ústavného zákona o bezpečnosti štátu] nevyhnutného rozsahu, v ktorom by mal byť núdzový stav vyhlásený. Generálny prokurátor argumentuje, že nie je zrejmé, ktoré konkrétne základné práva a slobody osôb sú počas núdzového stavu obmedzené a či vôbec niektoré obmedzené sú. Je teda možná aj taká interpretácia, že je možné ukladať

širokospektrálne povinnosti, či už inštitúciám, podnikateľom a iným fyzickým osobám a právnickým osobám, a to v celom rozsahu čl. 5 ods. 3 ústavného zákona o bezpečnosti štátu. Generálny prokurátor preto považuje za vhodné podrobiť testu proporcionality to, či obmedzenie základných práv a slobôd v celom rozsahu čl. 5 ods. 3 ústavného zákona o bezpečnosti štátu bolo primerané účelu, ktorý mal byť vyhlásením núdzového stavu dosiahnutý. Obsah napadnutého uznesenia vlády totiž podľa generálneho prokurátora zvädza k názoru, že k vyhláseniu núdzového stavu došlo len z preventívnych dôvodov. Takýto dôvod vyhlásenia núdzového stavu podľa neho neobstojí, pretože núdzový stav slúži na elimináciu už vzniknutej krízovej situácie a riešenie jej dôsledkov.

9. Napokon generálny prokurátor napadol aj nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 269/2020 Z. z. z 30. septembra 2020 na vykonanie niektorých opatrení hospodárskej mobilizácie v súvislosti s vyhlásením núdzového stavu na zabezpečenie riešenia druhej vlny koronavírusu COVID-19, ktoré nadobudlo účinnosť 1. októbra 2020, ktorým vláda podľa § 7 ods. 4 a 6 a § 8 písm. b) zákona o hospodárskej mobilizácii nariadila vykonanie niektorých opatrení hospodárskej mobilizácie v oblasti organizácie výroby a služieb, zdravotníckeho zabezpečenia, dopravného zabezpečenia, sociálneho zabezpečenia, ako aj vykonanie niektorých opatrení hospodárskej mobilizácie týkajúcich sa pracovnej povinnosti, vecného plnenia, poskytnutia vysielacieho času potrebného na informovanie verejnosti a použitia štátnych hmotných rezerv či financovania opatrení hospodárskej mobilizácie v čase vyhláseného núdzového stavu. Napriek skutočnosti, že nariadenie vlády v § 2 až § 10 ustanovuje zoznam opatrení hospodárskej mobilizácie a ich financovania v čase vyhláseného núdzového stavu, vyslovil pochybnosť, či vláda mala dostatočné splnomocnenie na jeho prijatie. Za takéto splnomocnenie považuje také uznesenie vlády o vyhlásení núdzového stavu, ktoré by obsahovalo identifikáciu základných práv a slobôd, ktoré môže v čase núdzového stavu obmedziť.

10. Vzhľadom na uvedené skutočnosti generálny prokurátor formou eventuálneho petitu navrhol, aby ústavný súd vo veci samej rozhodol nálezom tak, že:

„1. Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 587 z 30. septembra 2020 uverejnené v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 268/2020 Z. z. k návrhu na vyhlásenie

núdzového stavu podľa čl. 5 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov a nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 269/2020 Z. z. na vykonanie niektorých opatrení hospodárskej mobilizácie v súvislosti s vyhlásením núdzového stavu na zabezpečenie riešenia druhej vlny koronavírusu COVID-19 nie sú 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 č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov.

2. Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 587 z 30. septembra 2020 uverejnené v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 268/2020 Z. z. k návrhu na vyhlásenie núdzového stavu podľa čl. 5 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov a nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 269/2020 Z. z. na vykonanie niektorých opatrení hospodárskej mobilizácie v súvislosti s vyhlásením núdzového stavu na zabezpečenie riešenia druhej vlny koronavírusu COVID-19 sa zrušujú. in eventum.“

„1. Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 587 z 30. septembra 2020 uverejnené v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 268/2020 Z. z. k návrhu na vyhlásenie núdzového stavu podľa čl. 5 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov a nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 269/2020 Z. z. na vykonanie niektorých opatrení hospodárskej mobilizácie v súvislosti s vyhlásením núdzového stavu na zabezpečenie riešenia druhej vlny koronavírusu COVID-19 nie sú 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 č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov.

2. Vláda Slovenskej republiky je povinná doplniť uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 587 z 30. septembra 2020 uverejnené v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 268/2020 Z. z. k návrhu na vyhlásenie núdzového stavu podľa čl. 5 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov v súlade s čl. 5 ods. 2 a 3 tohto ústavného zákona.“

III.

Návrh skupiny poslancov

11. Skupina poslancov v prvom rade namieta nesúlady napadnutého uznesenia vlády s čl. 5 ods. 1, 2 a 3 ústavného zákona o bezpečnosti štátu. Skupina poslancov v návrhu uvádza, že núdzový stav vyhlásený napadnutým uznesením vlády nespĺňa podmienky, ktoré pre tento postup predpokladá ústavný zákon o bezpečnosti štátu v čl. 5, a to z dôvodu absencie podmienky vzniku a bezprostrednej hrozby ohrozenia života a zdravia osôb, čo ďalej v návrhu tiež štatisticky konkretizuje (porovnaním ochorenia COVID-19 s inými ochoreniami, napr. respiračnými ochoreniami SARI, kardiovaskulárnymi ochoreniami, diabetes, onkologickými ochoreniami, respiračnými ochoreniami ARO). Skupina poslancov tvrdí, že ani jedna z podmienok pre vyhlásenie núdzového stavu v súvislosti s pandémiou COVID-19 (existencia ohrozenia života a zdravia osôb, bezprostredná hrozba, že dôjde k ohrozeniu života a zdravia osôb) v Slovenskej republike dosiaľ nenastala, a preto napádané uznesenie vlády nie je v súlade s čl. 5 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti štátu.

12. Vyhlásenie núdzového stavu nespĺňa podľa skupiny poslancov ani ďalšiu ústavným zákonom o bezpečnosti štátu predpokladanú podmienku – vyhlásenie len na postihnutom alebo bezprostredne ohrozenom území v nevyhnutnom rozsahu. Napadnuté uznesenie vlády nekonkretizuje, ktoré oblasti Slovenskej republiky sú „*postihnutým územím alebo bezprostredne ohrozeným územím*“. Ako vyplýva z citovaného čl. 5 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti štátu, núdzový stav možno plošne bez konkretizácie dotknutého územia tak, ako k tomu došlo napadnutým uznesením vlády, vyhlásiť len za predpokladu, že postihnutým alebo bezprostredne ohrozeným územím je celé územie Slovenskej republiky. Aj v takomto prípade je však nutné túto skutočnosť precizovať v rozhodnutí, teda uviesť, že postihnutým územím je „územie celej Slovenskej republiky“. Skupina poslancov poukazuje na to, že veľké regionálne rozdiely v počte infikovaných vylučujú zákonnú možnosť vyhlásenia núdzového stavu plošne pre celé územie Slovenskej republiky, pretože to odporuje dikcii čl. 5 ods. 1 (a lineá posledná) ústavného zákona o bezpečnosti štátu.

Skupina poslancov ďalej argumentuje, že predkladateľ (predseda vlády) v predmetnej veci predložil vláde na schválenie iba návrh uznesenia na vyhlásenie núdzového stavu bez

predkladacej správy, dôvodovej správy alebo akéhokoľvek iného relevantného dokumentu argumentačne odôvodňujúceho nevyhnutnosť vyhlásenia núdzového stavu. Preto nie je zrejmé, aké konkrétne skutkové okolnosti predkladateľa viedli k predloženiu návrhu na schválenie vyhlásenia núdzového stavu a aké právne úvahy predchádzali uzneseniu vlády o vyhlásení núdzového stavu.

Skupina poslancov, citujúc dôvodovú správu, je toho názoru, že zákonodarca koncipoval dikciu čl. 5 ústavného zákona o bezpečnosti štátu tak, aby nebolo možné svojvoľne zneužívať inštitút núdzového stavu plošne bez toho, aby právne dôsledky núdzového stavu boli limitované len na tie územia republiky, ktoré možno považovať za územia postihnuté alebo ohrozené.

13. Napadnuté uznesenie vlády podľa skupiny poslancov neobsahuje z hľadiska nevyhnutného rozsahu žiadnu identifikáciu rozsahu obmedzenia základných práv a slobôd ani presné uvedenie povinností, ktoré sa osobám ukladajú. Je teda zrejmé, že vláda pri vyhlásení núdzového stavu postupovala svojvoľne, pretože tak pozitívnoprávny, ako aj teleologický výklad čl. 5 ústavného zákona o bezpečnosti štátu úplne ignorovala.

14. Skupina poslancov taktiež namieta nesúladsť napadnutého uznesenia vlády s čl. 1 ods. 1 ústavy z dôvodu nejasnosti a nepresnosti uznesenia vlády (narušenie princípu právnej istoty a predvídateľnosti práva). Napadnutý akt tak podľa skupiny poslancov nespĺňa nároky kladené čl. 1 ods. 1 ústavy na kvalitu právneho aktu v materiálnom právnom štáte. Napadnuté uznesenie vlády nekonkretizuje, ktoré oblasti Slovenskej republiky sú „*postihnutým územím alebo bezprostredne ohrozeným územím*“, a preto nie je zrejmé, na ktoré územie Slovenskej republiky sa právne dôsledky spojené s vyhlásením núdzového stavu vzťahujú. Pre zabezpečenie predvídateľnosti práva je pri vyhlásení núdzového stavu nevyhnutné, aby právny akt, ktorý núdzový stav ako stav mimoriadny zakladá, špecifikoval „*postihnuté územie alebo bezprostredne ohrozené územie*“, v opačnom prípade dochádza ku vzniku právnej neistoty v tých oblastiach práva, ktoré so vznikom krízovej situácie (ktorou je aj núdzový stav) spájajú konkrétne právne dôsledky. Takou oblasťou práva, ktorú možno považovať v tomto smere za kľúčovú vzhľadom na inštitúty, ktorými z hľadiska obmedzovania najdôležitejších ľudských práv disponuje (právo na osobnú slobodu), je

trestné zákonodarstvo. V tejto súvislosti skupina poslancov poukázala na následky v trestnej oblasti, ktoré sú spojené s režimom núdzového stavu. Podľa skupiny poslancov tiež nie je zrejmé, či vyhlásenie núdzového stavu v danom prípade zakladá obmedzenie všetkých základných práv a slobôd taxatívne vymedzených v čl. 5 ods. 3 ústavného zákona o bezpečnosti štátu. Takýto právny stav spôsobený nejasnosťou a neurčitosťou právneho aktu predstavujúceho právny základ pre obmedzovanie základných práv a slobôd odporuje podľa skupiny poslancov základným princípom právneho štátu, a preto je nesúladný s čl. 1 ods. 1 ústavy.

15. Skupina poslancov na základe svojich argumentov preto navrhuje ústavnému súdu vydať vo vzťahu k napadnutému uzneseniu vlády nález, ktorým by vyslovil jeho nesúlad s čl. 1 ods. 1 ústavy a čl. 5 ods. 1 až 3 ústavného zákona o bezpečnosti štátu a zároveň by označené uznesenie vlády o vyhlásení núdzového stavu z 30. septembra 2020 zrušil.

IV.

Priebeh konania

16. Ústavný súd v súlade s § 60 ods. 2 zákona o ústavnom súde listom zo 6. októbra 2020 vyzval vládu, ako účastníka konania, aby sa bezodkladne vyjadrila k návrhu generálneho prokurátora a k návrhu skupiny poslancov a predložila ústavnému súdu všetky materiály, ktoré slúžili ako podklad pre vydanie napadnutých rozhodnutí, či už v písomnej, elektronickej alebo zvukovej podobe (najmä návrh predkladateľa na vyhlásenie núdzového stavu a pod.).

17. Na neverejnom zasadnutí pléna ústavný súd uznesením č. k. PL. ÚS 22/2020-65 zo 7. októbra 2020 (ďalej len „uznesenie o spojení vecí“) spojil návrh generálneho prokurátora vedený pod sp. zn. Rvp 2281/2020 a návrh skupiny poslancov vedený pod sp. zn. Rvp 2282/2020 na spoločné konanie, ktoré bude ďalej vedené pod sp. zn. Rvp 2281/2020 (v súčasnosti už pod sp. zn. PL. ÚS 22/2020). Uznesenie o spojení vecí nadobudlo právoplatnosť a vykonateľnosť okamihom jeho prijatia ústavným súdom.

18. Ústavný súd návrh generálneho prokurátora a návrh skupiny poslancov predbežne prerokoval na neverejnom zasadnutí pléna 14. októbra 2020 a uznesením č. k. PL. ÚS 22/2020-79 zo 14. októbra 2020 rozhodol tak, že návrh generálneho prokurátora prijal na ďalšie konanie v celom rozsahu a návrh skupiny poslancov len v časti týkajúcej sa namietaného nesúladu uznesenia vlády o vyhlásení núdzového stavu z 30. septembra 2020 s čl. 1 ods. 1 ústavy a čl. 5 ods. 1 až 3 ústavného zákona o bezpečnosti štátu.

Návrh skupiny poslancov v časti týkajúcej sa namietaného nesúladu opatrení Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky pri ohrození verejného zdravia sp. zn. OLP/7694/2020 z 30. septembra 2020 a sp. zn. OLP/7845/2020 z 1. októbra 2020 s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 ústavy odmietol pre nedostatok právomoci.

Uznesenie z predbežného prerokovania nadobudlo právoplatnosť a vykonateľnosť okamihom jeho prijatia ústavným súdom.

V.

Stanovisko vlády

19. Vláda predložila svoje stanovisko k návrhom generálneho prokurátora a skupiny poslancov podaním č. 6795/2020/LO doručeným ústavnému súdu 12. októbra 2020. V úvode ocenila, že aj na úrovni orgánov verejnej moci reprezentujúcich jej rozdielne zložky prebieha z hľadiska slobodnej občianskej spoločnosti osožná debata o aktuálnej výnimočnej spoločenskej situácii, aj keď v danom prípade formalizovaná do podoby konania pred ústavným súdom. Zdôraznila, že táto situácia núti vlády jednotlivých štátov *„prekročiť ich komfortnú zónu a siahnuť na dno svojich odborných i ľudských síl“* v záujme boja o ochranu životov a zdravia občanov. V tomto kontexte prijala napadnuté uznesenie o vyhlásení výnimočného stavu z 30. septembra 2020 výhradne v záujme riadneho výkonu verejnej moci v spojitosti so snahou byť aj legislatívne primerane pripravená na zhoršujúcu sa epidemiologickú situáciu v Slovenskej republike v súvislosti so šírením koronavírusu COVID-19. Riadnym výkonom verejnej moci v situácii pandémie koronavírusu COVID-19 je podľa jej názoru dôsledné plnenie z ústavy vyplývajúceho pozitívneho záväzku štátu chrániť aj legislatívnou cestou životy a zdravie obyvateľov. Pri vyhlasovaní núdzového stavu sa opiera o nálezy ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 10/2013 z 10. decembra 2014,

podľa ktorého: „Právny základ ochrany zdravia v Slovenskej republike predstavuje čl. 40 Ústavy Slovenskej republiky. Je nim deklarovaný pozitívny záväzok štátu účinne zabezpečovať ochranu zdravia, ktorý je realizovaný predovšetkým prijatím právnej úpravy zameranej na ochranu zdravia.“ V zmysle judikatúry ústavného súdu sa právo na život považuje za vstupnú bránu a pilier celého systému ochrany základných práv a slobôd. Právny poriadok Slovenskej republiky chráni ľudský život ako kľúčovú hodnotu právneho štátu (porov. nález ústavného súdu sp. zn. PL ÚS 12/01 zo 4. decembra 2007). Ústavný súd v už citovanom náleze sp. zn. PL. ÚS 10/2013 z 10. decembra 2014 uviedol, že čl. 15 ods. 1 a 2 ústavy ukladá štátu nielen povinnosť zdržať sa úmyselného a nezákonného zbavenia života, ale tiež prijať príslušné kroky k ochrane života osôb, ktoré sa nachádzajú v jeho jurisdikcii. Pri povinnosti chrániť život ide najmä o primárnu povinnosť v rámci vertikálnych vzťahov (štát – občan) zabezpečiť právo na život účinnými právnymi prostriedkami v jednotlivých oblastiach spoločenského života a spoločenských vzťahov, ktoré najužšie súvisia so životom človeka – napr. v oblasti medicíny, verejného zdravia, trestnej politiky, bezpečnosti občanov a štátu a pod.

Vyhlásenie núdzového stavu vytvára pre vládu iba predpolie pre potenciálne vykonanie následných legislatívnych opatrení, ktoré bude v blízkej budúcnosti potrebné prijať v záujme ochrany verejného zdravia a životov ľudí, pretože vzhľadom na vývoj epidemiologickej situácie v Slovenskej republike v súvislosti so šírením pandémie koronavírusu COVID-19 dochádzalo a bezprostredne hrozilo (a stále hrozí), že dôjde k masívnejšiemu ohrozeniu života a zdravia osôb.

Dôležitou a z pohľadu rozhodovania ústavného súdu esenciálnou skutočnosťou je podľa názoru vlády fakt, že samotným vyhlásením núdzového stavu nedochádza ipso iure k obmedzeniu ústavných práv a slobôd občanov a adresátov práva. Nie je povinnosťou vlády spolu s vyhlásením núdzového stavu obligatórne pristúpiť aj k obmedzeniu konkrétnych základných práv a slobôd. Text čl. 5 ods. 3 ústavného zákona, ako aj jeho interpretácia podávaná vládou, sú šetrné k základným právam a slobodám, keďže samotným vyhlásením núdzového stavu nemusí dôjsť (a v prípade preskúmaného vyhlásenia núdzového stavu ani nedošlo) k obmedzeniu konkrétnych základných práv a slobôd. To, či a kedy počas vyhláseného núdzového stavu bude potrebné (a teda legitímne) a v akej miere bude nevyhnutné pristúpiť pre účel ochrany života a zdravia osôb, a to v príčinnej

súvislosti so vznikom a šírením pandémie, k obmedzeniu základných práv a slobôd, ponecháva čl. 5 ods. 3 ústavného zákona, ako aj uznesenie vlády o vyhlásení núdzového stavu z 30. septembra 2020 na ďalšie rozhodnutie príslušných orgánov verejnej moci v zmysle príslušných právnych predpisov.

Vláda deklarovala, že z hľadiska dodržania princípu legality postupovala striktne v zmysle ústavy a ústavného zákona. Vyhlásenie núdzového stavu bolo prijaté na zasadnutí vlády, bolo prijaté formou uznesenia, návrh uznesenia bol zverejnený a dostupný verejnosti pred jeho schvaľovaním, o obsahu uznesenia prebehla riadna diskusia členov vlády na jej zasadnutí a výsledné znenie vyhlásenia núdzového stavu bolo riadne publikované v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.

Z hľadiska diskusie o nutnosti odôvodniť vyhlásenie núdzového stavu vláda odkázala na skutočnosť, že ústava a ústavný zákon jej neukladajú povinnosť predložiť spolu s návrhom vyhlásenia núdzového stavu aj písomné dôvody takéhoto návrhu. Ide o logické a úmyselné opomenutie ústavodarcu pri stanovení takejto požiadavky. Pri výskyte pandémie alebo prírodnej katastrofy a podobne (ako predpokladov pre vyhlásenie núdzového stavu) totiž ipso facto nemožno vzhľadom na nutnosť promptnej reakcie zo strany vlády rozumne očakávať napr. spísanie podrobného sprievodného odôvodnenia návrhu na vyhlásenie núdzového stavu.

Z pohľadu legitimacy vyhlásenia núdzového stavu ústavný súd v konaní podľa čl. 129 ods. 6 ústavy podľa názoru vlády skúma, či nedošlo k zjavnému excesu zo strany vlády. Podľa presvedčenia vlády je všeobecne známou skutočnosťou, že Slovenská republika bola a je zasiahnutá pandemiou koronavírusu COVID-19, ktorá so sebou priniesla straty na životoch a ohrozenie zdravia obyvateľstva. Tejto pandémie čelí celý svet, pričom o jej pôvode, sile, následkoch a spôsobe liečby či možnosti eradikácie, na rozdiel od mnohých „bežných“ akútnych respiračných ochorení, majú vlády, vedci a lekári zatiaľ nedostatok informácií a vedeckých výstupov. Dokázanou skutočnosťou však zostáva, že koronavírus COVID-19 môže mať fatálne následky na život človeka a jeho šírenie predstavuje hrozbu pre zdravie a zdravý život každého jednotlivca. Objektívny stav výskytu a šírenia pandémie koronavírusu COVID-19 v Slovenskej republike podľa názoru vlády odôvodňoval vzhľadom na kvalitu informácií o tomto ochorení, ako aj počet zasiahnutých a na živote

a zdraví ohrozených ľudí prístup vlády aj prostredníctvom využitia ústavou a ústavným zákonom predpokladaného vyhlásenia núdzového stavu.

Pokiaľ ide o nevyhnutnosť vyhlásenia núdzového stavu, vláda poukázala, že pri pandémie, ako aj pri prírodných katastrofách a živelných pohromách vlády zväčša (a z podstaty veci) 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.

K územnému rozsahu vyhlásenia núdzového stavu vláda uvádza, že pandemiou koronavírusu COVID-19 je zasiahnuté a postihnuté celé územie Slovenskej republiky. Ochorenie nenapáda ľudí podľa regiónov, podľa nárečia, podľa kultúrnych zvyklostí ani podľa nadmorskej výšky. Neobmedzuje sa na mestá alebo na obce, nezáleží na hornatosti územia ani na výskyte vodných tokov či hustote osídlenia. Štatistiky a informácie o denných prírastkoch nakazených ľudí od úradu verejného zdravotníctva preukazujú, že pandémia koronavírusu COVID-19 sa týka celého územia Slovenskej republiky. Aj preto, použitím jednoduchej logiky a zapojením racionálneho uvažovania, vláda vyhlásila núdzový stav „*na postihnutom území Slovenskej republiky*“, kde postihnutým územím sa má na mysli celé územie Slovenskej republiky.

K časovému ohraničeniu vyhláseného núdzového stavu vláda uvádza, že obdobie 45 dní pokladá za racionálne a nesvojvoľne stanovené obdobie. Právna neistota adresátov práva ohľadne potenciálneho obmedzenia základných práv a slobôd počas vyhláseného núdzového stavu je vyvážená záujmom na dôslednej (a vzhľadom na zvolené obdobie aj technicky novej) príprave a prijatí takých legislatívnych a faktických opatrení, ktoré budú mať z dlhodobého hľadiska pozitívny vplyv na spomalenie šírenia koronavírusu COVID-19.

Na základe uvedenej argumentácie vláda navrhla, aby ústavný súd vo veci samej nálezom vyslovil, že uznesenie vlády o vyhlásení núdzového stavu z 30. septembra 2020 je v súlade s ústavou a ústavným zákonom o bezpečnosti štátu.

Vo vzťahu k nariadeniu vlády č. 269/2020 Z. z. vláda uviedla, že považuje za sporné, či je prípustné konať o napádanom nariadení vlády pred ústavným súdom v konaní podľa čl. 129 ods. 6 ústavy a § 189 až § 197 zákona o ústavnom súde. S toto argumentáciou sa ústavný súd vysporiadal vo svojom rozhodnutí o predbežnom prerokovaní návrhu

generálneho prokurátora (pozri body 34 až 35.6 uznesenia č. k. PL. ÚS 22/2020-79 zo 14. októbra 2020).

VI.

Relevantná právna úprava

20. Podľa čl. 124 ústavy Ústavný súd Slovenskej republiky je nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti.

21. Podľa čl. 129 ods. 6 ústavy ústavný súd rozhoduje 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.

22. Podľa čl. 131 ústavy ústavný súd rozhoduje v pléne vo veciach uvedených v čl. 105 ods. 2, čl. 107, čl. 125 ods. 1 písm. a) a b), čl. 125a ods. 1, čl. 125b ods. 1, čl. 128, čl. 129 ods. 2 až 7, čl. 129a, čl. 136 ods. 2 a 3, čl. 138 ods. 2 písm. b) a c), o zjednocovaní právnych názorov senátov, o úprave svojich vnútorných pomerov a o návrhu rozpočtu ústavného súdu. Plénum ústavného súdu sa uznáva nadpolovičnou väčšinou všetkých sudcov. Ak sa táto väčšina nedosiahne, návrh sa zamietne. Ak sa ústavný súd vo veci podľa čl. 129a neuznesie nadpolovičnou väčšinou všetkých sudcov, konanie sa zastaví.

23. Podľa čl. 140 ústavy podrobnosti o organizácii ústavného súdu, o spôsobe konania pred ním a o postavení jeho sudcov ustanoví zákon.

24. Podľa § 190 zákona o ústavnom súde návrhom na začatie konania podľa čl. 129 ods. 6 ústavy o súlade rozhodnutia o vyhlásení výnimočného stavu alebo núdzového stavu a ďalších na neho nadväzujúcich rozhodnutí s ústavou alebo ústavným zákonom možno napadnúť a) rozhodnutie o vyhlásení výnimočného stavu, b) rozhodnutie o predĺžení výnimočného stavu, c) rozhodnutie o vyhlásení núdzového stavu, d) rozhodnutia nadväzujúce na rozhodnutie podľa písmena a), písmena b) alebo písmena c).

25. Podľa § 195 zákona o ústavnom súde o návrhu na začatie konania podľa čl. 129 ods. 6 ústavy rozhodne ústavný súd do 10 dní od doručenia návrhu na začatie konania.

26. Podľa § 196 ods. 1 zákona o ústavnom súde ak ústavný súd dospeje k záveru, že napadnuté rozhodnutie je v súlade s ústavou alebo ústavným zákonom, vysloví tento súlad nálezom.

VII.

Znenie dotknutých ustanovení ústavy a ústavného zákona o bezpečnosti štátu

27. Podľa čl. 1 ods. 1 prvej vety ústavy Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát.

28. Podľa čl. 2 ods. 2 ústavy štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

29. Podľa čl. 1 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti štátu Slovenská republika vykonáva štátnu moc s cieľom zachovať mier a bezpečnosť štátu, najmä brániť svoju zvrchovanosť, územnú celistvosť, nedotknuteľnosť hraníc a demokratický poriadok, chrániť život a zdravie osôb, základné práva a slobody, majetok a životné prostredie a plniť záväzky vyplývajúce z členstva v organizácii vzájomnej kolektívnej bezpečnosti a z medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná. Vypovedať vojnu alebo vyhlásiť vojnový stav, výnimočný stav a núdzový stav možno len za podmienok ustanovených v tomto ústavnom zákone.

30. Podľa čl. 1 ods. 2 ústavného zákona o bezpečnosti štátu základnou úlohou verejnej moci v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu je vykonávať všetky potrebné opatrenia na obranu štátu a zachovanie jeho bezpečnosti, na ochranu života a zdravia osôb, na ochranu majetku, na dodržiavanie základných práv a slobôd, na odvrátenie ohrozenia alebo na obnovu narušeného hospodárstva, najmä

riadneho fungovania zásobovania, dopravy a verejných služieb v obciach a na riadne fungovanie ústavných orgánov.

31. Podľa čl. 1 ods. 3 ústavného zákona o bezpečnosti štátu bezpečnosť je stav, v ktorom je zachovávaný mier a bezpečnosť štátu, jeho demokratický poriadok a zvrchovanosť, územná celistvosť a nedotknuteľnosť hraníc štátu, základné práva a slobody a v ktorom sú chránené životy a zdravie osôb, majetok a životné prostredie.

32. Podľa čl. 1 ods. 4 ústavného zákona o bezpečnosti štátu krízová situácia je obdobie, počas ktorého je bezprostredne ohrozená alebo narušená bezpečnosť štátu a ústavné orgány môžu po splnení podmienok ustanovených v tomto ústavnom zákone na jej riešenie vypovedať vojnu, vyhlásiť vojnový stav alebo výnimočný stav, alebo núdzový stav.

33. Podľa čl. 5 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti štátu núdzový stav môže vláda vyhlásiť len za podmienky, že došlo alebo bezprostredne hrozí, že dôjde k ohrozeniu života a zdravia osôb, a to aj v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie, životného prostredia alebo k ohrozeniu značných majetkových hodnôt v dôsledku živelnej pohromy, katastrofy, priemyselnej, dopravnej alebo inej prevádzkovej havárie; núdzový stav možno vyhlásiť len na postihnutom alebo na bezprostredne ohrozenom území.

34. Podľa čl. 5 ods. 2 ústavného zákona o bezpečnosti štátu núdzový stav možno vyhlásiť v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas, najdlhšie na 90 dní.

35. Podľa čl. 5 ods. 3 ústavného zákona o bezpečnosti štátu v čase núdzového stavu 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, a to najviac v tomto rozsahu:

- a) obmedziť nedotknuteľnosť osoby a jej súkromia evakuáciou na určené miesto,
- b) uložiť pracovnú povinnosť na zabezpečenie zásobovania, udržiavania pozemných komunikácií a železníc, vykonávania dopravy, prevádzkovania vodovodov a kanalizácií,

výroby a rozvodu elektriny, plynu a tepla, výkonu zdravotnej starostlivosti, udržiavania verejného poriadku alebo na odstraňovanie vzniknutých škôd,

c) obmedziť výkon vlastníckeho práva k nehnuteľnostiam na rozmiestnenie vojakov, príslušníkov ozbrojených zborov, zdravotníckych zariadení, zásobovacích zariadení, záchranných služieb a uvoľňovacích a iných technických zariadení,

d) obmedziť výkon vlastníckeho práva k hnutelným veciam zákazom vjazdu motorových vozidiel alebo obmedzením ich používania na súkromné účely a na podnikanie,

e) obmedziť nedotknuteľnosť obydlia na ubytovanie evakuovaných osôb,

f) obmedziť doručovanie poštových zásielok,

g) obmedziť slobodu pohybu a pobytu zákazom vychádzania v určenom čase a zákazom vstupu na postihnuté alebo bezprostredne ohrozené územie,

h) obmedziť alebo zakázať uplatňovanie práva pokojne sa zhromažďovať alebo zhromažďovanie na verejnosti podmieniť povoľovaním,

i) obmedziť právo slobodne rozširovať informácie bez ohľadu na hranice štátu a slobodu prejavu na verejnosti,

j) zabezpečiť vstup do vysielania rozhlasu a televízie spojený s výzvami a informáciami pre obyvateľstvo,

k) zakázať uplatňovanie práva na štrajk,

l) vykonať opatrenia na riešenie stavu ropnej núdze.

VIII.

Východiská a právne závery rozhodnutia ústavného súdu

36. 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.

37. Vláda napadnutým uznesením vyhlásila núdzový stav. Ústavný súd prijal na ďalšie konanie návrh generálneho prokurátora a skupiny poslancov na preskúmanie súladu

uznesenia vlády o vyhlásení núdzového stavu z 30. septembra 2020 a nariadenia vlády č. 269/2020 Z. z. s ústavou a ústavným zákonom o bezpečnosti štátu.

38. Podstatou veci je preskúmanie, či núdzový stav vyhlásený napadnutým uznesením vlády je v súlade s ústavou a ústavným zákonom o bezpečnosti štátu, konkrétne, či boli splnené formálne a vecné podmienky na jeho vyhlásenie (referenčné normy čl. 5 ods. 1 až 3 ústavného zákona o bezpečnosti štátu) a či tak boli naplnené kritériá princípu legality (č. 1 ods. 1 ústavy) a viazanosti štátnej moci právom (čl. 2 ods. 2 ústavy).

39. Núdzový stav má v 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.

40. 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.

41. 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 situácie. Táto 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 (body 29 a 30 tohto nálezu).

42. Súčasťou ústavnej obozretnosti voči núdzovému stavu a obdobným stavom je aj právomoc ústavného súdu v osobitnom type konania preskúmať vyhlásenie 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 vyhlásenia núdzového stavu. Ústavný súd by v rámci zákazu svojvôle musel zasiahnuť, ak by zistil, že núdzový stav bol vyhlásený z iných dôvodov, než v čl. 5 pripúšťa ústavný zákon o bezpečnosti štátu.

43. Núdzový stav môže byť vyhlásený len za podmienky, že *„došlo alebo bezprostredne hrozí, že dôjde k ohrozeniu života a zdravia osôb, a to aj v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie, ohrozením životného prostredia alebo s ohrozením značných majetkových hodnôt v dôsledku živelných pohromy, katastrofy, priemyselnej, dopravnej alebo inej prevádzkovej havárie“* (čl. 5 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti štátu). Núdzový stav tak môže byť vyhlásený len na základe zákonom ustanovených dôvodov a posúdenie, či tieto dôvody nastali a či vyžadujú vyhlásenie 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 vyhlási 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 zjavne neprimeranému rozsahu aktivity vlády pri obmedzovaní základných práv a ukladaní povinností. 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.

44. Na základe ústavného zákona o bezpečnosti štátu možno vo všeobecnosti po vyhlásení núdzového stavu rozhodnutím vlády obmedziť tam vymenované základné slobody a uložiť povinnosti (čl. 5 ods. 3), a to tým spôsobom, že sa rozhodnutím vlády priamo určí, aké právo a v akom rozsahu je obmedzené alebo aká povinnosť sa ukladá. Ustanovené riešenie je odlišné v porovnaní s dočasnou derogáciou práv, ktorú umožňuje čl. 15 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd na základe notifikácie Rade Európy. V čase od marca do mája 2020 notifikovalo derogáciu práv viacero štátov Rady Európy.

45. Ústavný súd pri svojom rozhodovaní vychádzal z napadnutého uznesenia vlády, z vyjadrenia vlády a k nemu priložených dokumentov a všetkých doterajších uznesení vlád týkajúcich sa núdzových stavov vrátane uznesenia č. 645 z 12. októbra 2020. Taktiež sa oboznámil s pozíciami Benátskej komisie k mimoriadnym stavom.

46. (a) Generálny prokurátor a skupina poslancov namietajú nedodržanie procedurálnych štandardov pri prijímaní napadnutého uznesenia vlády, a to absenciu dôvodov vyhlásenia núdzového stavu v uznesení vlády a nedostatok písomných vecných podkladov, ktoré by odôvodňovali vyhlásenie núdzového stavu, resp. by umožnili poznať jeho účel.

47. (b) Generálny prokurátor a skupina poslancov ďalej namietajú neurčité vymedzenie územia, na ktoré sa núdzový stav vzťahuje, a neurčité vymedzenie rozsahu núdzového stavu.

Problematický má byť rozsah núdzového stavu, či už územný, alebo iný, avšak nielen z hľadiska formálneho, ale aj z hľadiska vecného. S tým je spojená námietka, že priamo v napadnutom uznesení vlády nie je uvedený názov či účel núdzového stavu. Podľa argumentácie generálneho prokurátora musí byť rozsah obmedzení previazaný s ich účelom.

Inak nie je zrejmé, akú povahu má núdzový stav a kde až siaha. Generálny prokurátor a skupina poslancov v podstate považujú za neústavné, že uznesenie je natoľko strohé, že z neho nie sú zrejmé jeho účinky.

48. (c) Skupina poslancov napokon spochybňuje samotnú dôvodnosť vyhlásenia núdzového stavu.

49. (K bodu a) Ústavný súd v prvom rade konštatuje, že predmetom konania je núdzový stav vyhlásený napadnutým uznesením vlády Slovenskej republiky č. 587 z 30. septembra 2020 uverejneným pod č. 268/2020 Z. z. Ústavný text v čl. 129 ods. 6 požaduje, aby ústavný súd preskúmal, či rozhodnutie o vyhlásení núdzového stavu bolo vydané v súlade s ústavou alebo s ústavným zákonom o bezpečnosti štátu. Slovo „vydané“ nesie v sebe dôraz aj na formálne podmienky prijatia núdzového stavu.

50. Ústavný súd z hľadiska princípu legality konštatuje, že napadnuté uznesenie vlády bolo prijaté na návrh predsedu vlády vládou Slovenskej republiky podľa čl. 119 písm. n) ústavy v spojení s čl. 5 a 11 ústavného zákona o bezpečnosti štátu na 39. schôdzi vlády 30. septembra 2020. Uznesenie bolo podľa požiadaviek čl. 11 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti štátu vyhlásené v tlači a vo vysielaní rozhlasu a televízie. Ústavný súd si túto skutočnosť overil (správy RTVS 30. septembra 2020, 16:00 h <https://www.rtv.s.sk/televizia/archiv/14028/243290#386>; Rádiožurnál RTVS, 18:00 h <https://www.rtv.s.sk/radio/archiv/1124/1424936+> Tlačová agentúra Slovenskej republiky). Napadnuté uznesenie vlády bolo riadne vyhlásené v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 268/2020 Z. z.

51. Z napadnutého uznesenia vlády vyplýva, že bol vyhlásený núdzový stav, že je vyhlásený „na postihnutom území Slovenskej republiky“ a je obmedzený na obdobie 45 dní. Z tohto uznesenia vlády tiež vyplýva, že má byť vydané nariadenie vlády o hospodárskej mobilizácii, pričom v režime núdzového stavu neboli priamo týmto uznesením obmedzené žiadne základné práva alebo slobody alebo uložené povinnosti. Možno doplniť, že na uznesenie vlády o vyhlásení núdzového stavu nadviazala vláda uznesením č. 645

z 12. októbra 2020 uverejneným pod č. 284/2020 Z. z., ktorým sa zakazuje uplatňovanie práva pokojne sa zhromažďovať v počte nad 6 osôb okrem osôb žijúcich v jednej domácnosti (uznesenie vlády č. 645 z 12. októbra 2020 však nie je predmetom prieskumu ústavného súdu v tomto konaní, pozn.).

52. Z pohľadu procedurálneho ústavný súd na jednej strane uvádza, že z ústavného zákona o bezpečnosti štátu nevyplýva explicitný príkaz, aby bol v uznesení výslovne ustanovený dôvod vyhlásenia núdzového stavu. Na druhej strane však ústavný súd konštatuje, že pri takomto akte vlády je v záujme právnej istoty žiaduce, aby z textu uznesenia vlády vyplýval aspoň stručný dôvod vyhlásenia núdzového stavu. 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.

53. Ústavný súd zistil (materiál č. UV-5965/2020 <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/24589/1>), že návrh na vyhlásenie preskúmaného núdzového stavu predložil vláde predseda vlády ústnou formou, čo právny poriadok nevyklučuje. Vláda už v roku 2011 uznesením č. 752 uverejneným pod č. 421/2011 Z. z. vyhlásila núdzový stav v zdravotníctve, pričom mala k dispozícii stručnú predkladaciu správu s počtom výpovedí lekárov. Návrh na núdzový stav z marca 2020, resp. jeho zmeny, boli predkladané rovnako ústnou formou, ako to bolo pri prijímaní aktuálneho napadnutého uznesenia vlády. Ústavný súd konštatuje, že vyhlásenie núdzového stavu by bolo presvedčivejšie, ak by bola k dispozícii obdobná písomná predkladacia správa obsahujúca aspoň rámcové uchopenie dôvodov jeho vyhlásenia.

54. Vláda zaslala ústavnému súdu záznam z neverejného zasadnutia vlády, na ktorom bolo prijaté napadnuté uznesenie. Z diskusie vlády je zrejmé, že dôvodom na núdzový stav je pandémia a jej vplyv na životy a zdravie obyvateľov, pričom návrh predsedu vlády nadväzuje na návrh prerokovaný na ústrednom krízovom štábe a na pandemickej komisii vlády. Diskusia sa týkala zdravotníckych dôvodov na vyhlásenie núdzového stavu a vyvažovania účinkov hospodárskej mobilizácie s ľudskými právami. Vláda diskutovala o čase trvania núdzového stavu a o právnej povahe núdzového stavu z hľadiska rozsahu

s tým, že je ustálené, že právne možno vyhlásiť len núdzový stav ako taký, nie „rezortný“ núdzový stav.

55. Z uvedeného záznamu a vyjadrenia je zrejmé, že vláda brala do úvahy aktuálnu epidemiologickú situáciu, zvažovala dĺžku núdzového stavu a jeho rozsah. Zo sprievodnej dokumentácie vyplýva, že rozhodovaniu vlády predchádzala bežná, štandardná diskusia, ktorej predchádzala diskusia na ústrednom krízovom štábe a na pandemickej komisii vlády (ktorej obsah a odbornú úroveň nie je nevyhnutne úlohou ústavného súdu hodnotiť).

56. Ústavný súd konštatuje, že dôvodom vyhlásenia núdzového stavu je pandémia COVID-19, čo vyplýva z okolností podrobnejšie uvedených v bodoch 65 a nasl. odôvodnenia tohto nálezu. Skutočnosť, že dôvod vyhlásenia núdzového stavu nie je v napadnutom uznesení vlády výslovne uvedený, jeho súlad s ústavou a ústavným zákonom neovplyvnila. Ústavný súd zároveň dodáva, že uznesenia vlády o núdzovom stave by vo všeobecnosti základný dôvod ich prijatia mali uvádzať z dôvodu dokumentárnej preskúmateľnosti a z dôvodu identifikácie jasnej nadväznosti na rozhodnutie o vyhlásení núdzového stavu prípadných ďalších, následných aktov, prijatých podľa ústavného zákona o bezpečnosti štátu (porovnaj tiež bod 52 odôvodnenia tohto nálezu).

57. (K bodu b) Generálny prokurátor ďalej namieta nejasné formálne vymedzenie postihnutého územia. Vychádza z názoru, že z formulácie napadnutého uznesenia „*na postihnutom území Slovenskej republiky*“ nie je jasné, o aké konkrétne územie ide. Pomôckou pre ustálenie územného rozsahu núdzového stavu môže byť vzťah medzi uznesením vlády č. 114 z 15. marca 2020 a následným uznesením vlády č. 115 z 18. marca 2020 a uznesením vlády č. 169 z 27. marca 2020. Druhé a tretie uznesenie menilo skoršie uznesenie tak, že slová „*okresov v územnej pôsobnosti týchto okresných úradov núdzový stav týkajúci sa poskytovateľov ústavnej zdravotnej starostlivosti uvedených v prílohe tohto uznesenia: a) Okresný úrad Bratislava pre územné obvody Bratislava I, II, III, IV, V, b) Okresný úrad Trnava pre územný obvod Trnava, c) Okresný úrad Trenčín pre územný obvod Trenčín, e) Okresný úrad Žilina pre územný obvod Žilina, j) Okresný úrad Prešov pre územný obvod Prešov, k) Okresný úrad Poprad pre územný obvod Poprad, l) Okresný úrad*

Banská Bystrica pre územný obvod Banská Bystrica, m) Okresný úrad Košice pre územný obvod Košice I, II, III a IV, n) Okresný úrad Nitra pre územný obvod Nitra, o) Okresný úrad Nové Zámky pre územný obvod Nové Zámky, p) Okresný úrad Martin pre územný obvod Martin, q) Okresný úrad Ružomberok pre územný obvod Ružomberok;“ sa nahrádzajú slovami „*Slovenskej republiky núdzový stav*“. Po týchto novelizáciách znel bod B.1 uznesenia o vyhlásení núdzového stavu takto: „*Vláda B. vyhlasuje B.1. v súlade s ustanovením čl. 5 ods. 1 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov dňom 16. marca 2020 na postihnutom území Slovenskej republiky núdzový stav*“. Súčasné znenie napadnutého uznesenia v danej časti znie: *Vláda B. vyhlasuje B.1 „v súlade s čl. 5 ods. 1 ústavného zákona č. 227/2002 Z.z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov dňom 1. októbra 2020 na obdobie 45 dní na postihnutom území Slovenskej republiky núdzový stav*“. Je zrejmé, že uznesenie vlády č. 115 z 18. marca 2020, resp. uznesenie vlády č. 169 z 27. marca 2020 rozšírilo núdzový stav na celé územie Slovenskej republiky a rovnakú formuláciu používa aj aktuálne napadnuté uznesenie.

58. Nariadenie vlády č. 269/2020 Z. z. prijaté po napadnutom uznesení o núdzovom stave celkovo na ôsmich miestach uvádza, že vláda nariaďuje povinnosti na „*celom území Slovenskej republiky*“. Rovnaké vnímanie vyplýva z vyjadrenia vlády. Znamená to v súhrne, že núdzový stav je vyhlásený na postihnutom území, ktorým je podľa napadnutého uznesenia celé územie Slovenskej republiky. V tomto zmysle považuje ústavný súd napadnuté uznesenie vlády za zrozumiteľné a vykonateľné. Ústavný súd však musí dodať, že napadnuté uznesenie vlády mohlo vzhľadom na závažnosť núdzového stavu v záujme predídania zbytočným pochybnostiam obsahovať dôslednejšie jazykové vymedzenie postihnutého alebo bezprostredne ohrozeného územia (aj keď nepochybuje, že vláda mala na mysli celé územie Slovenskej republiky).

59. Generálny prokurátor a skupina poslancov v napadnutom uznesení vlády namietajú nevymedzenie nevyhnutného územného a iného rozsahu núdzového stavu a obdobne sa v časti, kde namietajú nevymedzenie účelu núdzového stavu, dožadujú, aby

vláda v uznesení o vyhlásení núdzového stavu presne stanovila, ktoré základné práva majú byť obmedzené podľa čl. 5 ods. 3 v spojení s čl. 11 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti štátu. Možno predpokladať, že generálny prokurátor a skupina poslancov pri úvahách o absencii účelu núdzového stavu vychádzali zo skutočnosti, že doterajšie núdzové stavy (uznesenie vlády č. 752 z 28. novembra 2011 – bod B.1: núdzový stav týkajúci sa poskytovateľov ústavnej zdravotnej starostlivosti uvedených v prílohe tohto uznesenia; obdobne uznesenie vlády č. 114 z 15. marca 2020 v znení do zmeny uznesením vlády č. 115 z 18. marca 2020) zmieňovali rezort zdravotníctva, z čoho podľa nich vyplýva isté nastavenie a obmedzenie núdzového stavu. Ústavný súd uvádza, že vo vyhlásení núdzového stavu v uznesení vlády č. 114 z 15. marca 2020 bola zároveň na základe čl. 5 ods. 3 písm. b) a k) ústavného zákona o bezpečnosti štátu uložená pracovná povinnosť a zakázaný štrajk stanoveným osobám. Napadnuté uznesenie vlády takéto obmedzenia neobsahuje, a to môže zvädzať k úvahám, že mu takýto komponent chýba.

60. Ustanovenie čl. 5 ods. 3 ústavného zákona o bezpečnosti štátu ustanovuje výslovne MOŽNOSŤ, nie povinnosť, obmedziť základné práva alebo uložiť povinnosti (*V čase núdzového stavu možno v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas podľa závažnosti ohrozenia obmedziť základné práva a slobody a uložiť povinnosti*). Aj touto skutočnosťou argumentuje aj vláda vo svojom vyjadrení. Rovnako čl. 11 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti štátu vymedzuje tri druhy rozhodnutí vlády súvisiacich s núdzovým stavom: (a) rozhodnutie o vyhlásení núdzového stavu, (b) rozhodnutie o skončení núdzového stavu a (c) rozhodnutie o obmedzení základných práv a slobôd a uložení povinností (to nevyklučuje, že rozhodnutie o vyhlásení a obmedzení nemôže byť v jednom uznesení). Napokon túto koncepciu naznačuje aj dôvodová správa k čl. 5 ústavného zákona o bezpečnosti štátu: „*V súlade s princípom pozitívneho vymenovania sa v odseku 3 návrhu ústavného zákona vymedzuje súpis základných práv a slobôd, ktoré môže vláda Slovenskej republiky obmedziť na ohrozenom území pri vyhlásení núdzového stavu alebo počas jeho trvania. Vláda Slovenskej republiky môže tak urobiť len v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas podľa závažnosti ohrozenia. V nadväznosti na čl. 51 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky zveruje návrh ústavného zákona vláde Slovenskej republiky právomoc obmedziť taxatívne vymenované základné práva a slobody, a to s cieľom riešiť núdzový stav*

v štáte. Vláda Slovenskej republiky môže obmedziť všetky podmienky práva a slobody súčasne alebo len niektoré z nich, pričom je pri rozhodovaní o tomto rozsahu viazaná závažnosťou ohrozenia bezpečnosti v súvislosti s núdzovým stavom. Všetky citované základné práva a slobody však možno obmedziť len v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas.“ Z čl. 5 ods. 3 a čl. 11 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti štátu teda vyplýva, že vláda môže počas núdzového stavu obmedziť základné práva tak, ako to bolo na základe uznesenia č. 114/2020, ale nie je povinná tak urobiť (porov. historicky § 4 zákona č. 300/1920 Sb. o mimořádných opatřeních, ktorý, naopak, explicitne stanovoval povinnosť obmedzenia).

61. Ak vláde postačuje, aby núdzovým stavom aktivovala iné procesy (porov. Predbežná správa o opatreniach prijatých v členských štátoch Európskej únie v dôsledku krízy COVID-19 a ich vplyv na demokraciu, právny štát a základné práva, prijatá Benátskou komisiou na jej 124. plenárnom zasadnutí, bod 28), než priame obmedzenia ľudských práv, tak túto možnosť nevyužije a ľudské práva z pohľadu obmedzenia priamo ústavným zákonom o bezpečnosti štátu ostávajú v štandardnom režime, ako keď núdzový stav vyhlásený nie je.

62. Ako už bolo uvedené, na základe núdzového stavu možno fakultatívne uznesením vlády priamo obmedziť základné práva alebo uložiť povinnosti. Okrem toho sa vo viacerých ustanoveniach právneho poriadku nachádza pojem, resp. okolnosť núdzového stavu, ktorý v prípade vyhlásenia spôsobuje predvídané následky, pričom existencia a povaha aktivačných účinkov núdzového stavu v konkrétnom právnom predpise sú po vyhlásení núdzového stavu niekde jednoznačné a na iných miestach je potrebné ich interpretovať.

63. K už uvedeným záverom je potrebné dodať, že vláda osobitným uznesením č. 645 z 12. októbra 2020 zakázala „*A.1. s účinnosťou od 13. októbra 2020 v rámci vyhláseného núdzového stavu podľa čl. 5 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov, schváleného uznesením vlády SR č. 587 z 30. septembra 2020,*

uplatňovanie práva pokojne sa zhromažďovať v počte nad 6 osôb, okrem osôb žijúcich v jednej domácnosti, podľa čl. 5 ods. 3 písm. h) ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov“ (toto uznesenie nie je predmetom aktuálneho prieskumu ústavného súdu).

64. Generálny prokurátor aj skupina poslancov vo svojich návrhoch argumentovali aj trestnoprávnymi represiami, ktoré môžu súvisieť s vyhláseným núdzovým stavom. Ústavný súd vníma, že vyhlásenie núdzového stavu sa primárne riadi kritériami v čl. 5 ods. 3 ústavného zákona o bezpečnosti štátu a na tie je zamerané konanie podľa čl. 129 ods. 6 ústavy, aj keď je potrebné vnímať všetky právne dôsledky núdzového stavu. Ústavnému súdu ako súdu ochrany ľudských práv, obdobne ako generálnemu prokurátorovi a skupine poslancov, nie je ľahostajná skutočnosť, že páchatelom mnohých trestných činov v čase núdzového stavu hrozia vysoké tresty. Aj keď s nimi vláda pri vyhlásení núdzového stavu musí počítať, nie sú účelom takého rozhodnutia, ale jeho automatickým (ako súčasť platného právneho stavu už od roku 2006) následkom, predpokladaným pre krízové situácie. Táto úprava Trestného zákona nie je predmetom aktuálneho prieskumu ústavného súdu, ktorého východiská sú vymedzené vyššie (čl. 5 ústavného zákona o bezpečnosti štátu). Ich eventuálna normatívna eliminácia alebo redukcia je vecou zmeny bežného (podústavného) zákonodarstva. Vo vzťahu k trestným sadzbám je potrebné uviesť, že (rovnako a zásadne) nie je v tomto konaní vecou ústavného súdu vykladať použitie kvalifikačného pojmu „krízová situácia“ podľa § 134 ods. 2 písm. a) Trestného zákona („núdzový stav“) ako okolnosti, ktorá podmieňuje použitie vyššej trestnej sadzby pri jednotlivých skutkových podstatách trestných činov v konkrétnych konaniach – to primárne patrí všeobecným súdom v trestnom konaní. Z hľadiska už naznačeného, do úvahy prichádzajúceho postupu v podobe zmeny Trestného zákona, je relevantne využiteľný účinok spätosti v zmysle čl. 50 ods. 6 ústavy, resp. § 2 ods. 1 Trestného zákona (príkaz retroaktivity priaznivej pre páchatel'a, ktorý nastáva pri posudzovaní trestnosti činu a ukladaní trestu do rozhodnutia v trestnej veci, ktorým sa trestné stíhanie právoplatne skončí).

65. (K bodu c) Skupina poslancov napokon namieta, že na vyhlásenie núdzového stavu nebol dôvod, pretože situácia vo verejnom zdraví nebola natoľko vážna. Zo štatistík počtu infikovaných a chorých osôb, ako aj počtu úmrtí v súvislosti s ochorením COVID-19 je podľa generálneho prokurátora a skupiny poslancov nepochybné, že v súčasnosti v Slovenskej republike nielenže nedošlo, ale ani bezprostredne nehrozí ohrozenie života a zdravia osôb aj v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie COVID-19.

66. Ústavný súd pripomína, že Svetová zdravotnícka organizácia 11. marca 2020 deklarovala, že prepuknutie COVID-19 dosiahlo úroveň globálnej pandémie a vyzvala štáty na urgentnú a výraznú aktivitu k zastaveniu vírusu.

67. Podmienkou na vyhlásenie núdzového stavu je skutočnosť, že DOŠLO alebo bezprostredne HROZÍ, že dôjde k ohrozeniu života a zdravia osôb, a to aj v súvislosti so vznikom pandémie (čl. 5 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti štátu). Podľa § 2 písm. q) zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov pandémie je rozsiahla epidémia s neurčitým časovým ohraničením a prakticky bez ohraničenia v mieste, ktorá postihuje veľké množstvo ľudí na rozsiahlom území.

68. Vláda pri rozhodovaní o núdzovom stave zvažuje, či v súvislosti so vznikom pandémie DOŠLO alebo bezprostredne HROZÍ, že dôjde k ohrozeniu života a zdravia osôb. Identifikovanie pandémie je zisťovaním skutkovej okolnosti. Pri zvažovaní vyhlásenia núdzového stavu však ide o komplexnejšiu právnu situáciu, ktorá podmieňuje vznik celospoločenských právnych následkov s možným značným dopadom na úroveň ochrany ľudských práv. S vyhlásením núdzového stavu sú navyše spojené aj opatrenia, riešenia, ktoré by mali príčiny vyhlásenia núdzového stavu odstrániť. O vyhodnotení celej situácie rozhoduje kolektívny orgán – vláda, kde k veci majú vyjadriť stanovisko ministri, každý so svojím vlastným (rezortným) pohľadom a názorom. Vláda nielen zisťuje, či sú prítomné rozhodujúce skutkové okolnosti, ale zároveň zvažuje riešenia vážneho spoločenského problému. Preto je na vláde, aby zvažila potrebu vyhlásenia núdzového stavu.

69. Ochorenie COVID-19 už od jari 2020 ovplyvňuje realitu v Slovenskej republike a na celom svete. Od 16. marca do 10. júna 2020 bol v uvedenej súvislosti v Slovenskej republike vyhlásený núdzový stav. Národná rada Slovenskej republiky prijímala zákony, ktoré priamo zmieňujú ochorenie COVID-19, čo v istom zmysle formálne potvrdzuje prítomnosť ochorenia v danom čase.

70. Ústavný súd pri preskúvaní zákona o elektronických komunikáciách v súvislosti s epidémiou uviedol (PL. ÚS 13/2020, bod 42), že *„vníma zložitost' a dramatickosť aktuálnej, neustále sa vyvíjajúcej situácie v oblasti verejného zdravia a s tým spojený tlak na mocenské authority, resp. očakávania na ich konanie. Ústavný súd preto pri rozhodovaní o návrhu na pozastavenie účinnosti ustanovení zákona o elektronických komunikáciách starostlivo zvažoval potrebu ochrany základných práv a slobôd osôb dotknutých napadnutou právnou úpravou, ale aj potrebu chrániť životy a verejné zdravie.“*. Táto pozícia ústavného súdu je stále platná.

71. V súčasnosti prebieha opätovné zvýšenie výskytu koronavírusu, tzv. druhá vlna koronavírusu COVID-19. Vláda ju interpretuje ako hrozbu pre život a zdravie, a preto aktivizovala núdzový stav. Ústavný súd už vysvetlil, že vláda je v lepšej pozícii posúdiť potrebu vyhlásiť núdzový stav a v tej súvislosti disponuje primeranou mierou politického uváženia. Túto skutočnosť akceptuje aj generálny prokurátor. Vláda, a nie súdna moc nesie primárnu zodpovednosť za bezpečnostnú situáciu v krajine.

72. Ústavný rozumie a vníma obavy generálneho prokurátora aj skupiny poslancov o aktuálny právny stav. Ústavný súd na základe dokumentov predložených vládou konštatuje, že vláda nevyhlásila núdzový stav bez toho, aby mala základný racionálny oporný bod pre naplnenie podmienok podľa čl. 5 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti štátu (legitimita), a nevyhlásila ho na základe iných dôvodov, než dovoľuje toto ustanovenie. Vláda tiež splnila formálne podmienky na vyhlásenie núdzového stavu (legalita). Generálny prokurátor a skupina poslancov neposkytli také argumenty, ktoré by ústavnému súdu (pri viazanosti rozsahom a dôvodmi ich návrhu podľa § 45 zákona o ústavnom súde) umožnili konštatovať zjavnú excesívnosť núdzového stavu či možnosť

jeho zneužitia. Možno dodať, že ústavný súd ich ani inak nezaznamenal. Z uvedeného vyplýva, že vláda vyhlásením núdzového stavu neporušila označené články ústavy a ústavného zákona o bezpečnosti štátu, a preto je napadnuté uznesenie vlády v súlade s ústavou a ústavným zákonom o bezpečnosti štátu.

73. Ústavný súd taktiež preskúmal napadnuté nariadenie vlády, avšak výlučne z perspektívy konania o súlade rozhodnutí nadväzujúcich na rozhodnutie o vyhlásení núdzového stavu (čl. 129 ods. 6 ústavy) a len v rozsahu dôvodov obsiahnutých v návrhu generálneho prokurátora (§ 45 zákona o ústavnom súde), konkrétne z hľadiska prítomnosti právneho základu na jeho prijatie. Generálny prokurátor namieta, že vláda nemala splnomocnenie na prijatie vládneho nariadenia, pretože obmedzenia podľa napadnutého nariadenia vlády musia byť previazané s obmedzeniami podľa čl. 5 ústavného zákona o bezpečnosti štátu. A keďže vláda neobmedzila základné práva rozhodnutím podľa čl. 5 ods. 3 ústavného zákona o bezpečnosti štátu, nemohla ani prijať napadnuté nariadenie vlády. Ústavný súd už uviedol, že vyhlásenie núdzového stavu právne obstojí aj bez súčasného stanovenia obmedzení práv. Vzhľadom na ústavným súdom vyslovenú ústavnú konformitu vyhlásenia núdzového stavu napadnutému nariadeniu vlády nechýba formálna právna opora, pričom, ako už bolo vysvetlené v uznesení ústavného súdu o prijatí návrhu na ďalšie konanie, ide zároveň o špecifickú formu ukladania povinností podľa čl. 5 ods. 3 ústavného zákona o bezpečnosti štátu. Napokon, pri nariadení vlády, ktoré z hľadiska svojho obsahu vychádza ešte viac než samotný núdzový stav z expertných úvah a má nielen ľudskoprávnu, ale aj značne technickú povahu, platí, že ústavný súd by mal byť zdržanlivý v prieskume a intervenovať len pri vybočení z rámca núdzového stavu, čo v predmetnom prípade nenastalo.

74. Ústavný súd dodáva, že sa nevyjadruje k ďalším právnym otázkam načrtnutým v oboch návrhoch, pretože priamo nesúvisia s predmetom jeho rozhodovania (napr. námietka generálneho prokurátora vyslovujúca pochybnosti o tom, či v období núdzového stavu zostávajú platnými a účinnými právne akty majúce pôvod v mimoriadnej situácii).

75. Na základe uvedených skutočností a argumentov ústavný súd rozhodol tak, ako to je uvedené vo výrokovej časti tohto nálezu.

76. Podľa § 67 zákona o ústavnom súde sudca Peter Straka pripája k tomuto rozhodnutiu odlišné stanovisko, ktoré sa týka odôvodnenia rozhodnutia.

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

V Košiciach 14. októbra 2020

Ivan Fiačan
predseda pléna Ústavného súdu
Slovenskej republiky