

**generálny prokurátor Slovenskej republiky
v z. JUDr. Viera K o v á č i k o v á
prvá námestníčka
generálneho prokurátora Slovenskej republiky**

Bratislava 5. októbra 2020
sp. zn. 1 GÚp 30/20/1000-2

Ústavný súd Slovenskej republiky
Hlavná č. 110
042 65 K o š i c e

N á v r h
na začatie konania podľa čl. 129 ods. 6 Ústavy Slovenskej republiky
o súlade rozhodnutia o vyhlásení núdzového stavu
a rozhodnutia nadväzujúceho na rozhodnutie o vyhlásení núdzového stavu

- Navrhovateľ:** prvá námestníčka generálneho prokurátora
Slovenskej republiky
Viera Kováčiková
- Účastník konania,
proti ktorému návrh smeruje:** vláda Slovenskej republiky
- Napadnuté rozhodnutia:** uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 587
z 30. septembra 2020 uverejnené v Zbierke zákonov
Slovenskej republiky pod č. 268/2020 Z. z. a naň
nadväzujúce nariadenie vlády Slovenskej republiky
č. 269/2020 Z. z.
- Ustanovenia Ústavy
Slovenskej republiky
a ústavného zákona
č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti
štátu v čase vojny, vojnového
stavu, výnimočného stavu
a núdzového stavu
v znení neskorších predpisov,
s ktorými sú napadnuté
rozhodnutia v rozpore:** čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky,
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,
vojnoveho stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu
v znení neskorších predpisov

Podané v štyroch vyhotoveniach (1 originál a 3 kópie)

Vážený Ústavný súd Slovenskej republiky,

1. ako procesne legitimovaný navrhovateľ podľa čl. 130 ods. 1 písm. e) Ústavy Slovenskej republiky (*d'alej len „ústava“*) a § 189 písm. d) zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov podávam

podľa čl. 129 ods. 6 ústavy ***návrh na začatie konania o súlade***

a) uznesenia vlády Slovenskej republiky č. 587 z 30. septembra 2020 uverejneného 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 (d'alej „uznesenie vlády“ alebo „uznesenie vlády o vyhlásení núdzového stavu“) a

b) nariadenia 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 (d'alej len „nariadenie vlády“)

s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 ústavy a čl. 1 ods. 1 až 4, 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 (d'alej len „ústavný zákon o bezpečnosti štátu“).

ODÔVODNENIE

2. Aktuálna situácia ohľadom šírenia ochorenia COVID-19 je nepochybne jednou z najzložitejších a najzávažnejších situácií v novodobých dejinách Slovenskej republiky, ktorá vyústila 11. marca 2020 do vyhlásenia mimoriadnej situácie podľa § 8 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva v znení neskorších predpisov (*d'alej len „zákon o civilnej ochrane obyvateľstva“*) a 15. marca 2020 do vyhlásenia núdzového stavu podľa čl. 5 ústavného zákona o bezpečnosti štátu.
3. Aj po ukončení núdzového stavu 13. júna 2020 mimoriadna situácia podľa uznesenia vlády Slovenskej republiky (*d'alej len „vláda“*) č. 366 z 10. júna 2020 trvala naďalej. Vyhlásenie mimoriadnej situácie aj vyhlásenie núdzového stavu sprevádzalo prijatie množstva opatrení, ktoré bezprecedentným spôsobom zasiahli do základných práv a slobôd fyzických osôb a právnických osôb.
4. Vývoj epidemiologickej situácie v Slovenskej republike viedol vládu k tomu, že 30. septembra 2020 svojím uznesením znovu podľa čl. 5 ods. 1 ústavného zákona

o bezpečnosti štátu vyhlásila núdzový stav a toho istého dňa v súvislosti s jeho vyhlásením nariadila vykonanie niektorých opatrení hospodárskej mobilizácie a ich financovanie v čase vyhlásenia núdzového stavu. Nariadenie vlády nadobudlo platnosť a účinnosť 1. októbra 2020.

5. Nemožno spochybňovať vážnosť situácie a ani potrebu prijatia opatrení zo strany štátu v záujme života a zdravia jeho obyvateľstva. Aj ja pozorne vnímam zložitú, dramatickú a dynamickú aktuálnu situáciu v oblasti verejného zdravia a s tým spojený spoločenský tlak predovšetkým na mocenské authority a očakávania na nimi prijaté opatrenia v oblasti ochrany života a zdravia osôb. Práve preto som pri podávaní tohto návrhu starostlivo zvažovala jeho dosah nielen na ochranu základných práv a slobôd osôb dotknutých uznesením vlády o vyhlásení núdzového stavu, ale aj na samotnú ochranu života a zdravia osôb.
6. Ak však sú v krízových situáciách prijímané opatrenia, ktoré zasahujú do základných práv a slobôd osôb vo väčšej miere ako v bežných situáciách, musia byť zrozumiteľné, dostatočne určité 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), legitimity (musia korešpondovať s cieľom, účelom a záujmom odôvodňujúcimi ich nariadenie a uplatňovanie; *in concreto* 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)].
7. Uznesenie vlády o vyhlásení núdzového stavu na celom území Slovenskej republiky vzbudzuje pochybnosti nielen čo sa týka naplnenia materiálnych podmienok na vyhlásenie núdzového stavu, ale najmä vo vzťahu k nedostatku jeho základných formálnych náležitostí; absentujúca predchádzajúca skúsenosť s týmto stavom a postupom príslušných orgánov verejnej moci neumožňuje tieto pochybnosti legitímne rozptýliť.
8. Osobitne sa vyhlásenie núdzového stavu na celom území Slovenskej republiky týka vyvodzovania trestnej zodpovednosti za viaceré konkrétne trestné činy a ich trestania; na spôsob uplatňovania trestnej zodpovednosti a ukladania trestov existujú viaceré protichodné právne názory s vážnymi dôsledkami zasahujúcimi do osobnej slobody jednotlivcov.
9. Vzhľadom na tieto skutočnosti, berúc do úvahy nejasnosti spôsobené imperfektným uznesením vlády o vyhlásení núdzového stavu a záujem objasniť ústavnosť postupu vlády, považujem z hľadiska právnej istoty za potrebné iniciovať konanie o súlade uznesenia vlády a nariadenia vlády s ústavou a ústavným zákonom o bezpečnosti štátu, a poskytnúť tak Ústavnému súdu Slovenskej republiky (*d ďalej len „ústavný súd“*) ako nezávislému

súdneho orgánu ochrany ústavnosti priestor na prijatie konečného stanoviska k meritu veci.

10. Niektorí ústavní právnici prezentovali právnu úvahu, či „s prihliadnutím na podstatu zavedenia núdzového stavu a miery intenzity jeho zásahu do štandardného typu demokratickej formy vlády a predpokladateľnú ojedinelosť využitia možnosti vyhlásiť núdzový stav (...) by rozhodnutie o vyhlásení núdzového stavu (a zhodne aj rozhodnutie o vyhlásení výnimočného stavu) nemalo podliehať obligatórnej kontrole Ústavným súdom Slovenskej republiky v konaní, ktoré by ústavný súd viedol *ex offio*, aj bez návrhu“ (Drgonec, J.: *Podmienky a právny účinok vyhlásenia núdzového stavu. Justičná revue, 2012, č. 1, s. 73*). Je vecou ústavodarcu, aby posúdil dôvodnosť takejto zmeny ústavy.
11. Predpokladám, že v najbližšom období sa aj všeobecné súdy budú v rámci rôznych súdnych konaní zaoberať predbežnou otázkou, predmetom ktorej bude súladnosť vyhláseného núdzového stavu s ústavou a ústavným zákonom o bezpečnosti štátu. Vyhlásením núdzového stavu totiž dôjde k obmedzeniu konkrétnych základných práv a slobôd osôb, ktoré sa môžu ochrany svojich základných práv a slobôd domáhať v súdnych konaniach. A nielen to. Súdy sa budú musieť zaoberať aj otázkou výšky trestu za trestné činy spáchané za krízovej situácie, ktorou sa rozumie na účely Trestného zákona aj núdzový stav (§ 134 ods. 2 Trestného zákona). O to väčší je záujem orgánov aplikácie práva o „pilotné“ rozhodnutie ústavného súdu.

I.

Teoretické východiská

A. Všeobecne k základným ústavným princípom

12. Slovenská republika sa v čl. 1 ods. 1 ústavy prihlásila k princípu materiálneho právneho štátu, pričom materiálny charakter právneho štátu čl. 1 ods. 1 ústavy opakovane potvrdil vo svojej ustálenej judikatúre aj ústavný súd (*mutatis mutandis rozhodnutia sp. zn. I. ÚS 10/98, I. ÚS 54/02, I. ÚS 24/03, I. ÚS 10/00, I. ÚS 84/02, PL. ÚS 49/03, IV. ÚS 47/03, III. ÚS 142/03, PL. ÚS 6/04, PL. ÚS 42/2015, PL. ÚS 7/2017*).
13. Súčasťou princípov materiálneho právneho štátu je aj princíp legality (*mutatis mutandis rozhodnutia ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 6/01, PL. ÚS 6/04, PL. ÚS 17/2014, PL. ÚS 30/2015, PL. ÚS 7/2017*).
14. Princíp legality vyplýva z čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 ústavy. Podľa nálezu ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 17/2014 „*princíp legality vyjadrený v čl. 2 ods. 2 ústavy určuje miesto a postavenie štátnej moci predstavovanej štátnymi orgánmi vo vzťahu k právu tak, že stanovuje ich podriadenosť ústave a zákonom. V uvedenom smere čl. 2 ods. 2 ústavy upravuje princíp právneho štátu, t. j. vládu práva (I. ÚS 3/98). Príkazy ústavných noriem obsiahnuté v jednotlivých článkoch ústavy je potrebné rešpektovať pri prijímaní normatívnych právnych aktov, a to bez ohľadu na to, či ide o právne normy, ktorými sa*

určité spoločenské vzťahy upravujú po prvýkrát, alebo také, ktorým sa len mení, prípadne dopĺňa už predtým existujúca právna úprava určitých spoločenských vzťahov (PL. ÚS 38/95).“

15. Princíp legality predstavuje jeden z oporných pilierov Slovenskej republiky ako demokratického právneho štátu, v ktorom vládnu pravidlá a nie svojvôľa, subjektivismus a voluntarizmus aktuálnych držiteľov verejnej moci. Podľa čl. 2 ods. 2 ústavy štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákona.
16. Ústavný súd v tejto súvislosti v uznesení sp. zn. I. ÚS 3/98 judikoval, že *„Len taký postup orgánov štátu, ktorý zohľadňuje ústavné princípy citovaného ustanovenia čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky spôsobom a v rozsahu uvedenom vyššie pod bodom 1, je naplnením princípu právnej istoty ako nedielinej súčasťou právneho štátu v zmysle čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky (...) Článok 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky určuje miesto a postavenie štátnej moci predstavovanej štátnymi orgánmi vo vzťahu k právu tak, že stanovuje ich podriadenosť ústave a zákonom. V uvedenom smere čl. 2 ods. 2 ústavy upravuje princíp právneho štátu, t. j. vládu práva. V dôsledku toho možno štátnu moc uplatňovať len pri splnení viacerých podmienok. Prvou z nich je tá, že k uplatneniu štátnej moci dochádza (môže dôjsť) len vtedy, ak to ustanovuje zákon. Každý orgán štátu má buď ústavou alebo zákonom určený rozsah právomocí, ktorý nemôže prekročiť, takže môže konať len to, čo mu ústava alebo zákon dovoľuje (...)“*.
17. Dodržanie princípu legality sa preskúmava v teste legality, ktorý vyžaduje splnenie dvoch aspektov: (i) dodržanie existencie právneho základu pre zásah do dotknutého práva a (ii) dodržanie základných požiadaviek na kvalitu práva (*mutatis mutandis* rozsudok *Veľkého senátu Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Sanoma Uitgevers B. V. v. Holandsko*). Druhý aspekt testu legality [ii (požiadavka na kvalitu práva)] sa skladá z troch základných komponentov: (A) požiadavky na dostupnosť práva, (B) požiadavky na predvídateľnosť práva a (C) požiadavky na dostatočné záruky pred svojvoľnou aplikáciou práva (*Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek M.: Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 107*).

B. Všeobecne k vyhláseniu núdzového stavu podľa čl. 5 ústavného zákona o bezpečnosti štátu

18. **Núdzový stav** je jednou zo štyroch právnych skutočností, ktoré sú podľa čl. 51 ods. 2 ústavy dôvodom pre obmedzenie základných práv a slobôd, garantovaných v jednotlivých článkoch druhej hlavy ústavy.
19. Právna úprava núdzového stavu má svoj primárny základ vo viacerých článkoch ústavy.
20. 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.“*

21. Podľa čl. 102 ods. 3 ústavy: „*Podmienky vypovedania vojny, vyhlásenia vojnového stavu, vyhlásenia výnimočného stavu, vyhlásenia núdzového stavu a spôsob výkonu verejnej moci v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu ustanoví ústavný zákon.*“
22. Podľa čl. 119 písm. n) ústavy vláda rozhoduje v zbere, okrem iného, aj o vyhlásení a skončení núdzového stavu.
23. Čl. 129 ods. 6 ústavy zveril právomoc ústavnému súdu rozhodovať o tom, či rozhodnutie o vyhlásení núdzového stavu a na toto rozhodnutie nadväzujúce ďalšie rozhodnutia, boli vydané v súlade s ústavou alebo s ústavným zákonom.
24. Podľa čl. 129 ods. 8 ústavy rozhodnutia ústavného súdu o tom, či rozhodnutie o vyhlásení núdzového stavu a na toto rozhodnutie nadväzujúce ďalšie rozhodnutia boli vydané v súlade s ústavou a ústavným zákonom sú záväzné pre všetky orgány verejnej moci, fyzické osoby alebo právnické osoby, ktorých sa týkajú. Príslušný orgán verejnej moci je povinný bez zbytočného odkladu zabezpečiť ich vykonanie.
25. Podmienky a rozsah obmedzenia základných práv a slobôd a rozsah povinností v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu ustanovuje ústavný zákon o bezpečnosti štátu.
26. Ústavný zákon o bezpečnosti štátu vo svojom základnom ustanovení čl. 1 ods. 1 až 4 ustanovuje cieľ vykonávania štátnej moci a základnú úlohu verejnej moci v čase krízovej situácie v štáte **vrátane núdzového stavu** v nasledovnom znení:

„(1) 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.

(2) 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.

(3) 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.

(4) *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.*“

27. Podľa čl. 1 ods. 9 ústavného zákona o bezpečnosti štátu: *„Riadenie štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu ustanoví osobitný zákon.*“ Týmto zákonom je zákon č. 387/2002 Z. z. o riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu (*d’alej len „zákon o riadení štátu v krízových situáciách“*).
28. Núdzový stav má inú ústavnú kvalitu ako vojna, vojnový stav a výnimočný stav, ktorá sa pri núdzovom stave prejavuje v menšej intenzite obmedzenia (zásahu do) základných práv a slobôd. Napriek tomu závažnosť núdzového stavu a s ním spojených obmedzení základných práv a slobôd počas núdzového stavu je vysoká, a preto je inštitút núdzového stavu upravený v ústave a ústavnom zákone na rozdiel od mimoriadnej situácie, ktorá je predmetom úpravy na úrovni zákona.
29. Ak sa štát rozhodne regulovať, resp. obmedzovať základné práva a slobody s cieľom chrániť život a zdravie osôb vyhlásením núdzového stavu, môže tak vykonať iba spôsobom, ktorý dovoľuje ústava.
30. Znamená to, že aj pri obmedzení základných práv a slobôd fyzických osôb a právnických osôb na základe ústavného zákona o bezpečnosti štátu musia byť dodržané principiálne ústavné východiská pre obmedzenie základných práv a slobôd ustanovené v čl. 13 ods. 2, 3 a 4 ústavy, podľa ktorých:
- a) medze základných práv a slobôd možno upraviť za podmienok ustanovených touto ústavou len zákonom,
 - b) zákonné obmedzenia základných práv a slobôd musia platiť rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky,
 - c) pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel; takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ.
31. Uplatňovanie obmedzení základných práv a slobôd na základe ústavného zákona o bezpečnosti štátu musí byť vykonané aj v súlade s čl. 152 ods. 4 ústavy, podľa ktorého *„Výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s touto ústavou.*“
32. 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 živelnnej pohromy, katastrofy, priemyselnej, dopravnej alebo inej prevádzkovej havárie; núdzový stav možno vyhlásiť len na postihnutom alebo na bezprostredne ohrozenom území.*“

33. Inými slovami, núdzový stav vyhlasuje vláda 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,
 - dôjde k ohrozeniu životného prostredia alebo
 - dôjde k ohrozeniu značných majetkových hodnôt v dôsledku živelnej pohromy, katastrofy, priemyselnej, dopravnej alebo inej prevádzkovej havárie.
34. Zároveň ústavný zákon o bezpečnosti štátu limituje výkon štátnej moci pravidlom, že **„núdzový stav možno vyhlásiť len na postihnutom území alebo na bezprostredne ohrozenom území“**.
35. Z ustanovenia tohto pravidla v ústavnom zákone o bezpečnosti štátu jasne vyplýva požiadavka na vykonávateľa štátnej moci, aby jednoznačne v súlade s požiadavkami princípov právneho štátu, najmä princípu primeranosti, princípu ochrany základných práv a slobôd a princípov právnej istoty (najmä predvídateľnosť práva, legitímne očakávanie, publicita práva) konkrétnym spôsobom vymedzil **„postihnuté územie“** alebo **„bezprostredne ohrozené územie“**, príp. zrozumiteľne vyjadril spôsob alebo pravidlo, pomocou ktorého bude možné vždy v konkrétnom čase jednoznačne určiť územie, na ktorom je vyhlásený núdzový stav so všetkými právnymi dôsledkami.
36. Ďalším limitujúcim pravidlom, ktoré ustanovuje čl. 5 ods. 2 ústavného zákona o bezpečnosti štátu, je pravidlo, že **„Núdzový stav možno vyhlásiť v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas, najdlhšie na 90 dní.“** Aj tu sa pri určení **„nevyhnutného rozsahu“** a **„nevyhnutného času“** žiada písomný vecný podklad – zdôvodnenie (napr. predkladacia správa), prečo je rozsah a čas núdzového stavu, určený vykonávateľom štátnej moci vo vyhlásení núdzového stavu, považovaný za **„nevyhnutný“** v danom čase a za daných podmienok. Rozsah obmedzenia základných práv a slobôd je limitovaný ustanovením čl. 5 ods. 3 ústavného zákona o bezpečnosti štátu.
37. Podľa čl. 5 ods. 3 ústavného zákona o bezpečnosti štátu 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 hnutel'ným 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 povolením,
- 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.

38. **Podstatou núdzového stavu je obmedzením základných práv a slobôd osôb vytvoriť predpoklady pre odstránenie následkov ohrozenia, kvôli ktorému bol núdzový stav vyhlásený. Ústavné dovoľenie obmedziť základné práva a slobody osôb je významným znakom núdzového stavu.** Obmedziť možno len základné práva alebo slobody výslovne uvedené v taxatívnom výpočte čl. 5 ods. 3 ústavného zákona o bezpečnosti štátu, a to s poukazom na čl. 5 ods. 2 ústavného zákona o bezpečnosti štátu len v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas.
39. Núdzový stav nemôže trvať viac ako 90 dní. Núdzový stav nemožno predĺžiť. Núdzový stav nemožno vyhlásiť bezprostredne po uplynutí 90-dňovej lehoty opakovane. Toto konštatovanie je možné vyvodiť z čl. 2 ods. 2 ústavy, v súlade s ktorým by k opakovanému vyhláseniu núdzového stavu, ktoré by bolo vo svojej podstate predĺžením núdzového stavu, mohlo dôjsť iba vtedy, ak by to ústavný zákon o bezpečnosti štátu vláde výslovne dovolil. Núdzový stav sa môže vyhlásiť z jedného z taxatívne určených dôvodov. **Dôvod vyhlásenia núdzového stavu predurčuje účel núdzového stavu a s ním aj rozsah obmedzenia (rozsah zásahu do) základných práv a slobôd.**
40. Ústavný zákon o bezpečnosti štátu neurčuje expressis verbis obligatórne formálne náležitosti rozhodnutia o vyhlásení núdzového stavu. Aj napriek tomu rozhodnutie o vyhlásení núdzového stavu musí mať náležitosti, ktoré možno implicitne vyvodiť z čl. 5 ústavného zákona o bezpečnosti štátu.
41. Medzi formálne náležitosti rozhodnutia o vyhlásení núdzového stavu patrí
- **dôvod, pre ktorý sa núdzový stav vyhlasuje, a ktorý determinuje rozsah uložených obmedzení a povinností,**
 - **určenie postihnutého alebo bezprostredne ohrozeného územia, na ktorom sa núdzový stav vyhlasuje,**
 - **uviedenie nevyhnutného času, na ktorý sa núdzový stav vyhlasuje,**
 - **uviedenie nevyhnutného rozsahu núdzového stavu, t. j. konkrétne určenie základných práv a slobôd, pri ktorých dochádza k ich obmedzeniu, určenie osôb, ktorým sa ukladajú povinnosti a určenie povinností, ktoré sa spájajú s núdzovým stavom.**

42. Ako vyplýva z právnej doktríny, z obsahu ústavného zákona o bezpečnosti štátu možno vyvodit' tri typy obmedzení.

Prvým typom obmedzenia je personálna rovina, druhým typom je teritoriálna rovina a tretím typom je temporálna (časová) rovina.

„V prvej rovine obmedzení sa určujú skupiny, ktorých účasť na predchádzaní a odstraňovaní následkov (...) núdzového stavu je potrebná, poťažne znamená možnosť obmedzenia základných práv a slobôd kvalifikovaným subjektom,“ to znamená, že „platí zmena rozsahu obmedzení základných práv a slobôd v rozšírení skupín ich nositeľov“ (napr. v čase núdzového stavu možno uložiť pracovnú povinnosť na zabezpečenie výkonu zdravotnej starostlivosti). Na základe druhej roviny obmedzení sa určuje územie, na ktorom každej osobe možno obmedziť niektoré z taxatívne určených základných práv a slobôd (...). K tretej rovine obmedzení možno uviesť, že v závislosti od priebehu udalostí možno základné práva a slobody obmedziť na nevyhnutný čas (...).

Pre všetky tri uvedené roviny obmedzenia základných práv a slobôd platia nasledujúce zásady:

- *zásada legality – obmedzenia sa prijímajú na základe ústavného zákona,*
- *zásada obmedzenej účinnosti – obmedzenia sa prijímajú na dobu nevyhnutne potrebnú,*
- *zásada proporcionality – obmedzenia sa prijímajú v miere nevyhnutnej na prekonanie stavu,*
- *zásada účelnosti – obmedzenia sa prijímajú v závislosti na druhu a charaktere stavu“ (bližšie Korn, F. Obmedzenie základných práv a slobôd a ukladanie povinností v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu. In: Historia et theoria iuris, 2015, č. 1, s. 52).*

II.

Konkrétne k namietaným rozhodnutiam

43. Právomoc vlády pri vyhlásení núdzového stavu nie je absolútna, ale podlieha ústavným obmedzeniam. Vyhlásením núdzového stavu vládou totiž dochádza k významnej zmene pomerov v štáte. Riadenie štátu preberá vláda, ktorá postupuje podľa zákona o riadení štátu v krízových situáciách.
44. 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.
45. Na základe informácií, ktorými disponujem, si nedovolím v tejto súvislosti hodnotiť, či v čase vyhlásenia núdzového stavu existovali reálne (materiálne) dôvody pre 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).

V tejto rovine ide o politickú úvahu exekutívy. Mám však za to, že absencia formálnych náležitostí uznesenia vlády o vyhlásení núdzového stavu nedovoľuje tento právny akt aplikovať ústavnokonformným spôsobom. Nemožno však prehliadnúť, že z verejne dostupných informácií o prerokovaní návrhu na vyhlásenie núdzového stavu vyplýva, že núdzový stav bol vyhlásený len na základe „ústneho návrhu“ nekonkretizovaného subjektu a bez predloženia a prerokovania písomných vecných podkladov, ktoré by jeho vyhlásenie odôvodňovali. Odporuje to nielen princípom otvoreného vládnutia, ale podstatne to ovplyvňuje informovanosť verejnosti a odrazí sa to aj pri súdnom prieskume rozhodnutí vlády.

A. Absencia dôvodu vyhlásenia núdzového stavu v uznesení vlády

46. Prvou základnou elementárnou náležitosťou rozhodnutia o vyhlásení núdzového stavu je jasné a jednoznačné vymedzenie dôvodu, pre ktorý bol núdzový stav vyhlásený. Ako už bolo vyššie uvedené, závažnosť dôvodu predurčuje účel núdzového stavu a s ním aj režim obmedzenia (zásahu do) základných práv a slobôd osôb.
47. Uznesenie vlády o vyhlásení núdzového stavu *nekonkretizuje dôvod*, pre ktorý k jeho vyhláseniu došlo.
48. Podľa môjho názoru toto pochybenie nekonvaliduje ani nadväzujúce nariadenie vlády, ktorého bolo prijaté na zabezpečenie riešenia druhej vlny koronavírusu COVID-19. Toto nariadenie vlády sa jednoznačne týka len hospodárskej mobilizácie.
49. *Pochybnosti 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. Treba zdôrazniť, 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.* Tu sa núka mimoriadne vážna úvaha, či vláda v záujme dodržania princípov právneho štátu nemala prevziať do svojho uznesenia o vyhlásení núdzového stavu (príp. do nadväzujúceho konkretizujúceho nariadenia) aj aktuálne platné opatrenia Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky tak, ako to urobila vláda Českej republiky.

B. Nejasné vymedzenie postihnutého územia v uznesení vlády

50. Podľa bodu B.1 uznesenia vlády je vyhlásený núdzový stav „na postihnutom území Slovenskej republiky“.
51. Mediálne vyjadrenia vlády potvrdzujú, že núdzový stav bol vyhlásený na území celej Slovenskej republiky. V takomto prípade by od vzniku Slovenskej republiky išlo vôbec o prvý prípad vyhlásenia núdzového stavu na celom jej území.

52. Aj napriek týmto vyhláseniam, uznesenie vlády v tejto časti vyvoláva vážne pochybnosti, a to nielen u odbornej verejnosti.
53. V prvom rade vzniká legitímna otázka, či je vôbec možné vyhlásiť núdzový stav na celé územie Slovenskej republiky. Tu netreba opomínať, že územím Slovenskej republiky sú aj napríklad paluba námornej lode plávajúcej pod štátnou vlajkou Slovenskej republiky (§ 7 ods. 1, § 30 zákona č. 435/2000 Z. z. o námornej plavbe), vzdušný priestor [§ 2 písm. a) zákona č. 143/1998 Z. z. o civilnom letectve (letecký zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov] alebo konzulárne miestnosti na území cudzieho štátu (čl. 31 Viedenského dohovoru o konzulárnych stykoch - vyhláška ministra zahraničných vecí č. 32/1969 Zb.).
54. Ústavný zákon o bezpečnosti štátu *expressis verbis* ustanovuje, že vypovedanie vojny a vyhlásenie vojnového stavu sa vzťahuje na celé územie Slovenskej republiky (čl. 2 ods. 2 a čl. 3 ods. 2), pričom vyhlásiť výnimočný stav a núdzový stav možno len ***na postihnutom alebo na bezprostredne ohrozenom území*** (čl. 4 ods. 1 a čl. 5 ods. 1).
55. Z tejto úpravy sa v právnej teórii vyvodzuje, že „(...) *núdzový stav sa nespája s celým územím Slovenskej republiky. Teritoriálny dopad má mať „nevyhnutný rozsah“, ktorý sa identifikuje s postihnutým alebo bezprostredne ohrozeným územím“ (Drgonec, J.: Podmienky a právny účinok vyhlásenia núdzového stavu. Justičná reuue, 2012, č. 1, s. 71).*
56. Odbornú diskusiu vyvoláva aj otázka, kde sa konkrétne „nachádza“ ***postihnuté územie Slovenskej republiky***. V predchádzajúcom vyhlásení núdzového stavu išlo najmä o odvetvia štátnej správy (zdravotníctvo a sociálne veci), v pôsobnosti ktorých bolo mimoriadne poskytovanie zdravotnej a inej starostlivosti jednotlivcom.
57. Núdzový stav je totiž aj súčasťou (znakom a okolnosťou podmieňujúcou použitie vyššej trestnej sadzby) kvalifikovaných skutkových podstát viacerých trestných činov spojených až s „drakonickými“ trestnými sadzbami a výmerami trestov. Ide o desiatky trestných činov uvedených v osobitnej časti Trestného zákona (príloha č. 1); pri spáchaní týchto trestných činov je dolná hranica trestnej sadzby minimálne desať a viac rokov. Aj z tohto dôvodu je ustálenie postihnutého miesta Slovenskej republiky, t. j. či ide o celé jej územie alebo len o niektoré časti, mimoriadne významné.
58. Ak preváži právny názor, že vyhlásenie núdzového stavu zahŕňa celé územie Slovenskej republiky, hrozí napríklad, že od 1. októbra 2020 budú súdy povinné ukladať tresty za bagatelné krádeže vecí pri sebe alebo na sebe, krádeže úrody z pozemku, ktorý patrí do poľnohospodárskeho pôdneho fondu alebo dreva nachádzajúceho sa na lesnom pozemku alebo ryby z rybníka s intenzívnym chovom úrody alebo za krádeže naplnené formou priestupkovej recidívy trest odňatia slobody vo výmere od 10 rokov do 15 rokov. Mnohé z týchto krádeží by mohli byť inak postihnuté len ako priestupok, avšak § 10 ods. 2 Trestného zákona (posúdenie závažnosti prečinu) nie je možné za krízovej situácie využiť. V tejto súvislosti je nutné zdôrazniť, že neprichádza do úvahy, aby ten istý kvalifikačný

moment (znak a okolnosť podmieňujúca použitie vyššej trestnej sadzby) bol považovaný za dôvod na zvýšenie trestnej sadzby a súčasne za dôvod na mimoriadne zníženie trestu odňatia slobody. Mimoriadna závažnosť inokedy tzv. bagatelnej (minoritnej) trestnej činnosti je za tohto právneho stavu odôvodnená verejným záujmom na presmerovaní všetkých ľudských a inštitucionálnych zdrojov k odstráneniu hrozby, pre ktorú bol vyhlásený núdzový stav.

59. Zvýšená škodlivosť protiprávneho konania v čase núdzového stavu sa premieta do zaťaženia systému, ktorý sa potrebuje plne sústrediť na inú oblasť. Ak teda napríklad policajt v tej istej chvíli musí riešiť tzv. bagatelnú (minoritnú) majetkovú trestnú činnosť a vykonávať s tým súvisiace úkony trestného konania (napr. výjazd, obhliadka miesta činu, výsluchy, pátranie po páchatelovi), nemôže zároveň strážiť hranice, kontrolovať dodržiavanie karantény, asistovať pri odberoch biologického materiálu na účely zistenia vírusu COVID-19 alebo sa inak podieľať na potlačovaní šírenia nákazy. Z hľadiska použitia kvalifikovanej skutkovej podstaty konkrétneho trestného činu nie je rozhodujúce, či bol odcudzený napríklad kartón cigariet alebo balíček rúšok, podstata mimoriadnej škodlivosti stíhaného protiprávneho konania spočíva práve v uvedenom nebezpečnom zaťažovaní systému (*bližšie Hanzáľková, P.: Ke „koronavirovým“ kvalifikovaným skutkovým podstatám aneb co s krádežemi ve čtvrtém odstavci? In: Státní zastupitelství, 2020, č. 3 s. 23-24*).
60. Podľa odborných názorov časti prokurátorov Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky, pretransformovaných do usmernenia podriadených prokurátorov na zabezpečenie ich jednotného postupu v trestnom konaní v súvislosti s uznesením vlády (príloha č. 2), však v tomto uznesení **nie je bližšie špecifikovaný pojem „postihnuté územie“ Slovenskej republiky**. Z tohto dôvodu majú za to, že pri určení, či došlo alebo nedošlo k naplneniu kvalifikovaného znaku „*spáchanie trestného činu za krízovej situácie*“, je potrebné posúdiť ako predbežnú hmotnoprávnu otázku, či na mieste, na ktorom došlo k spáchaniu trestného činu, je alebo nie je vyhlásený núdzový stav. Miesto trestného činu sa v takomto prípade odvíja od konkrétneho miesta, kde sa realizujú opatrenia hospodárskej mobilizácie (napr. ide o pracoviská osôb, ktorým bude nariadená pracovná povinnosť). Znamená to, že ide o identický prístup, aký bol zvolený pri vyhlásení núdzového stavu v marci 2020. Podľa nich tak niet rozdielu medzi obsahom vyhláseného núdzového stavu v marci 2020 a súčasným núdzovým stavom. Prijatím tohto názoru by došlo k paradoxnej situácii, že i napriek vyhlásenému núdzovému stavu „*na postihnutom území Slovenskej republiky*“ by reálne neexistovalo žiadne územie, na ktorom by mohli byť prijaté opatrenia spojené s jeho vyhlásením.
61. Absencia vymedzenia „*postihnutého územia*“ môže mať za následok aj problematické plnenie zákonných povinností iných subjektov, napríklad podnikov oprávnených poskytovať siete alebo služby, ktoré sú podľa § 43 ods. 7 zákona č. 351/2011 Z. z. o elektronických komunikáciách povinné počas krízovej situácie alebo mimoriadnej situácie 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.

62. Uznesenie vlády by malo presne a jednoznačne určiť postihnuté územie Slovenskej republiky tak, aby určenie postihnutého územia nebolo predmetom gramatického, logického, teleologického, systematického či ústavnekonformného výkladu zo strany štátnych orgánov a inštitúcií; takýto výklad aplikovaný jednotlivými štátnymi orgánmi a inštitúciami môže viesť k odlišným záverom na totožný právny pojem.
63. Vyhlásenie núdzového stavu spúšťa mechanizmy osobitného postupu aj v ustanoveniach iných zákonov. Napríklad podľa § 1 zákona č. 2/1991 Zb. o kolektívnom vyjednávaní je **nezákonný štrajk** v prípade brannej pohotovosti štátu a **v čase** mimoriadnych opatrení. Ide o čas vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a **núdzového stavu** podľa čl. 2 až 5 ústavného zákona o bezpečnosti štátu.
64. Osobitne je potrebné zvýrazniť režim prípadného skrátenia dôb niektorých procedúr súvisiacich s normotvorbou.
65. Podľa § 27 zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov „*ak nastanú mimoriadne okolnosti, najmä ohrozenie ľudských práv a základných slobôd alebo bezpečnosti, ak hrozia štátu značné hospodárske škody, v prípade vyhlásenia núdzového stavu alebo opatrení na riešenie mimoriadnej situácie, ustanovenia § 5a a § 8 až 10 sa pri procese tvorby právnych predpisov nemusia použiť.*“ Aj podľa § 89 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky „*za mimoriadnych okolností, keď môže dôjsť k ohrozeniu základných ľudských práv a slobôd alebo bezpečnosti alebo ak hrozia štátu značné hospodárske škody, národná rada sa môže na návrh vlády uznieť na skrátenom legislatívnom konaní o návrhu zákona.*“
66. Týmto spôsobom sa značne redukovujú práva parlamentnej opozície, keď k vládou predkladanému návrhu zákona je významne skrátená rozprava a príslušný právny predpis je prerokovaný v skrátenom legislatívnom konaní.

C. Nevymedzenie nevyhnutného rozsahu v uznesení vlády

67. Obligatórnou náležitosťou uznesenia vlády o vyhlásení núdzového stavu je určenie nevyhnutného rozsahu, v akom je núdzový stav vyhlásený.
68. Pravidlo nevyhnutnosti slúži ako poistka proti zneužitiu alebo nesprávnemu využitiu právomoci vlády vyhlásiť núdzový stav.
69. Je pochopiteľné, že nie je možné pamätať na všetky prípady, kedy bude nutné základné práva alebo slobody obmedziť. Bazálny rámec základných práv a slobôd, ktoré sa vláda chystá obmedziť vyhlásením núdzového stavu, by mal byť v uznesení vlády vždy obsiahnutý.

70. Aj Ústavný súd Českej republiky vo svojom náleze sp. zn. Pl. ÚS 8/20 akceptoval, že vláda prijala rozhodnutie o vyhlásení núdzového stavu a konkrétne povinnosti a ich rozsah určila až v nadväzujúcom uznesení. Skonštatoval, že hoci sa uvedený postup líšil od postupu vlády zvoleného v minulosti pri vyhlasovaní núdzového stavu, tento formálny nedostatok rozhodnutia vlády o vyhlásení núdzového stavu nedosahoval ústavnú dimenziu. Vláda Českej republiky však na rozdiel od vlády Slovenskej republiky vo svojom uznesení o vyhlásení núdzového stavu vymedzila obmedzované práva odkazom na § 5 písm. a) až e) a § 6 krízového zákona a na ďalšie konkretizujúce uznesenie vlády.
71. V uznesení vlády Slovenskej republiky *sa 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 vyhlásený núdzový stav, nenachádza*. Tým je daný široký priestor pre odbornú diskusiu, ktoré konkrétne základné práva a slobody osôb sú počas núdzového stavu obmedzené a či vôbec niektoré obmedzené sú.
72. Jedna z možných interpretácií ponúka právny názor, 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.
73. Otázkou, ktorou je potrebné v tomto kontexte sa zaoberať, je, či nariadenie vlády v takom prípade vymedzuje svojím obsahom nevyhnutný rozsah, v ktorom je núdzový stav vyhlásený.
74. V uznesení vlády pod bodom C.1 sa ukladá podpredsedovi vlády a ministrovi hospodárstva 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 Slovenskej republiky bezodkladne predložiť na rokovanie vlády *návrh nariadenia vlády Slovenskej republiky na vykonanie niektorých opatrení hospodárskej mobilizácie*.
75. Napriek skutočnosti, že nariadenie vlády v § 2 až 10 ustanovuje zoznam opatrení hospodárskej mobilizácie a ich financovania v čase vyhláseného núdzového stavu, vyslovujem pochybnosť, či vláda mala dostatočné splnomocnenie na jeho prijatie. Za takéto splnomocnenie považujem také uznesenie vlády o vyhlásení núdzového stavu, ktoré by obsahovalo identifikáciu základných práv a slobôd, ktoré môže v čase núdzového stavu obmedziť.
76. Treba dodať, že opatrenia hospodárskej mobilizácie možno prijať nielen počas vyhláseného núdzového stavu, ale aj v stave bezpečnosti, mimoriadnej situácie alebo výnimočného stavu. Tieto situácie sa však odlišujú rozsahom opatrení, ktoré možno prijať. Práve týmto spôsobom je subjekt hospodárskej mobilizácie, ktorý realizuje zásah do základných práv a slobôd garantovaných ústavou, limitovaný pri ich prijímaní.

77. Uvedený postup vlády, práve pre nevymedzenie nevyhnutého rozsahu vo svojom uznesení, by bolo vhodné podrobiť testu proporcionality, 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.
78. Obsah uznesenia vlády zvädza k názoru, že k vyhláseniu núdzového stavu došlo len **z preventívnych dôvodov**. Takýto dôvod vyhlásenia núdzového stavu neobstojí, pretože núdzový stav slúži na elimináciu už vzniknutej krízovej situácie a riešenie jej dôsledkov.

Z á v e r

79. Demokratický právny štát je vystavaný na princípe viazanosti štátnej moci zákonom a ústavou. Pre všetky akty štátnej moci musí platiť, že sú predvídateľné a primerané sledovanému legitímnemu cieľu. Ak teda štát od občanov vyžaduje dodržiavanie pravidiel, musí to byť predovšetkým štát sám, ktorý sa týmito pravidlami bude riadiť. To platí tak pre bežný (bezpečný) stav, ako aj pre obdobie krízovej situácie.
80. Inak povedané, štát vo všeobecnej rovine môže od každého vyžadovať, aby sa v dobe pandémie vysoko nákazlivej choroby dočasne podrobil zásahom do svojich základných práv a slobôd. Hrozba pre verejné zdravie je vysoká a bez istých reštriktívnych opatrení zrejme nie je možné chorobu zvládnuť. Súčasne však štát musí ukladať len také príkazy, ktoré sú zdôvodnené, dávajú z odborného hľadiska zmysel, sú proporcionálne k dosiahnutiu stanoveného cieľa a sú sprevádzané úprimnou snahou prinesenú obeť v budúcnosti kompenzovať. Jedine tým bude zachovaný stav, kedy vládne právo, nie svojvôľa (*bližšie Doube, P., Úlehlová, S.: Česko v karanténe: hraje proporcionalita roli?. In: Bulletin lidských práv, máj 2020, s. 4-5*).
81. **Ak orgán vykonávajúci štátnu moc pri použití čl. 5 ods. 1 a 2 ústavného zákona o bezpečnosti štátu takto nepostupoval, jeho rozhodnutie o vyhlásení núdzového stavu trpí vadou spočívajúcou v porušení či nerešpektovaní podstaty ústavných požiadaviek na ochranu ľudských práv a slobôd ich obmedzením z dôvodu vyhlásenia núdzového stavu, ktoré vyplývajú z čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 13 ods. 4, čl. 51 ods. 2 a čl. 152 ods. 4 ústavy a z čl. 1 ods. 1 až 4 a čl. 5 ods. 1 až 3 ústavného zákona o bezpečnosti štátu.**
82. Prokuratúra Slovenskej republiky chráni práva a zákonom chránené záujmy fyzických a právnických osôb a štátu (čl. 149 ústavy), a preto je nevyhnutné, aby si plnila svoju základnú úlohu aj v období krízovej situácie. Jej ústavná zodpovednosť sa prejavila aj v upozornení adresovanom Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky na jeho nezákonný postup, o ktorom informovala i Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky (príloha č. 3).
83. Z tohto dôvodu, ako jeden z mála oprávnených subjektov na podanie návrhu na ústavný súd, využívam svoje oprávnenie iniciovať konanie o súlade uznesenia vlády o vyhlásení núdzového stavu s ústavou a ústavným zákonom o bezpečnosti štátu a v prípade,

ak ústavný súd zistí jeho „ústavnú nekonformnosť“, ktorá ohrozuje podstatu demokracie a právneho štátu, aby ho zrušil alebo uložil vláde jeho doplnenie ústavne konformným spôsobom.

84. Vzhľadom k tomu, že na uznesenie vlády o vyhlásení núdzového stavu nadväzuje svojím obsahom aj nariadenie vlády, navrhujem, aby v prípade zrušenia uznesenia vlády bolo zrušené aj nariadenie vlády. Prípadným ponechaním nariadenia vlády v právnom poriadku Slovenskej republiky by chýbal materiálny základ pre jeho ďalšiu existenciu, ale tiež hrozí obava, že by mohlo dôjsť k jeho zneužitiu, napríklad pri vyhlásení nového núdzového stavu v budúcnosti.

**Návrh na rozhodnutie ústavného súdu
(petit)**

85. Na základe vyššie uvedených dôvodov navrhujem, aby ústavný súd vyhovel návrhu a vydal nasledovný

n á l e z:

„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

n i e s ú v s ú l a d e

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

s a z r u š u j ú.“

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

n i e s ú v s ú l a d e

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.“

generálny prokurátor Slovenskej republiky
v z. JUDr. Viera Kováčiková
prvá námestníčka
generálneho prokurátora Slovenskej republiky

Prílohy:

1. Prehľad trestných činov s kvalifikačným znakom „krízová situácia“ v Trestnom zákone.
2. Usmernenie Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky č. k. IV/1 Spr 193/20/1000-25 z 2. októbra 2020.
3. Upozornenie Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky č. k. Gd 174/20-1000-16 z 22. septembra 2020 a list adresovaný Ministerstvu zdravotníctva Slovenskej republiky č. k. Gd 174/20/1000-17 z 22. septembra 2020.