



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 13/2020-103

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 13. mája 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, Mojmíra Mamojku, Petra Molnára, Petra Straku, Ľuboša Szigetiho a Martina Vernarského predbežne prerokoval návrh skupiny 34 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpených advokátskou kanceláriou Kallan Legal, s. r. o., Súmračná 25, Bratislava, IČO 52 304 604, v mene ktorej koná advokát a konateľ spoločnosti JUDr. Róbert Kaliňák, na začatie konania o súlade ustanovení § 4b ods. 2 v časti „*dňom nasledujúcim po dni doručenia*“ a ods. 3 písm. a) v časti „*jeho zotrvaním vo funkcii môže byť vážne ohrozená dôveryhodnosť súdnictva alebo dobrá povesť súdnictva*“, § 26 ods. 2 v časti „*dňom nasledujúcim po dni doručenia*“, § 33 ods. 1 a 2 zákona č. 185/2002 Z. z. o Súdnej rade Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a § 43 ods. 3 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2 a čl. 31 Ústavy Slovenskej republiky a o súlade ustanovení § 63 ods. 18 písm. b) a c) a ods. 19 a 20 zákona č. 351/2011 Z. z. o elektronických komunikáciách v znení neskorších predpisov s čl. 13 ods. 4, čl. 16 ods. 1, čl. 19 ods. 2 a 3 a čl. 22 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky, s čl. 7 ods. 1 a čl. 10 ods. 2 a 3 Listiny základných práv a slobôd, s čl. 8 ods. 1 a 2 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a s čl. 7, čl. 8 a čl. 52 Charty základných práv Európskej únie a takto

r o z h o d o l :

1. Návrh skupiny 34 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky **p r i j í m a** na ďalšie konanie v celom rozsahu.

2. Návrhu na pozastavenie účinnosti § 4b ods. 2 v časti „*dňom nasledujúcim po dni doručenia*“ a ods. 3 písm. a) v časti „*jeho zotrvaním vo funkcii môže byť vážne ohrozená dôveryhodnosť súdnictva alebo dobrá povesť súdnictva*“, § 26 ods. 2 v časti „*dňom nasledujúcim po dni doručenia*“, § 33 ods. 1 a 2 zákona č. 185/2002 Z. z. o Súdnej rade Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a § 43 ods. 3 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov **n e v y h o v u j e .**

3. Návrhu na pozastavenie účinnosti § 63 ods. 18 písm. b) zákona č. 351/2011 Z. z. o elektronických komunikáciách v znení neskorších predpisov **n e v y h o v u j e .**

4. **P o z a s t a v u j e ú č i n n o s ť** § 63 ods. 18 písm. c) zákona č. 351/2011 Z. z. o elektronických komunikáciách v znení neskorších predpisov.

5. **P o z a s t a v u j e ú č i n n o s ť** § 63 ods. 19 a 20 v rozsahu, v akom sa vzťahujú na § 63 ods. 18 písm. b) a c) zákona č. 351/2011 Z. z. o elektronických komunikáciách v znení neskorších predpisov.

6. Návrhu na pozastavenie účinnosti § 63 ods. 19 a 20 v rozsahu, v akom sa vzťahujú na § 63 ods. 18 písm. a) zákona č. 351/2011 Z. z. o elektronických komunikáciách v znení neskorších predpisov, **n e v y h o v u j e .**

O d ô v o d n e n i e :

I.

Návrh na začatie konania

Návrh na pozastavenie účinnosti napadnutých predpisov

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 14. apríla 2020 doručený návrh skupiny 34 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovatelia“ alebo aj „skupina poslancov“), zastúpených advokátskou kanceláriou Kallan Legal, s. r. o., Súmračná 25, Bratislava, IČO 52 304 604, v mene ktorej koná advokát a konateľ spoločnosti JUDr. Róbert Kaliňák (ďalej len „právny zástupca“), na začatie konania o súlade právnych predpisov. V návrhu na začatie konania navrhovatelia zároveň žiadali, aby ústavný súd bezodkladne rozhodol o pozastavení účinnosti nimi označených zákonných ustanovení.

2. Navrhovatelia vo svojom návrhu napadli novelizované ustanovenia troch zákonov, ktoré boli prijaté Národnou radou Slovenskej republiky (ďalej aj „národná rada“) v skrátrenom legislatívnom konaní o vládnom návrhu zákona č. 62/2020 Z. z. o niektorých mimoriadnych opatreniach v súvislosti so šírením nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby Covid-19 a v justícii a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (ďalej len „vládny návrh zákona“). Týmto vládny návrhom zákona bol okrem iného novelizovaný zákon č. 185/2002 Z. z. o Súdnej rade Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o Súdnej rade“), ďalej zákon č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o súdoch“) a napokon zákon č. 351/2011 Z. z. o elektronických komunikáciách v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o elektronických komunikáciách“). Námietky navrhovateľov k spornej legislatíve možno rozdeliť do dvoch oblastí:

I.1 Nedostatky legislatívneho konania

3. Pokiaľ ide o tvrdený nesúlad § 4b ods. 2 v časti „*dňom nasledujúcim po dni doručenia*“ a ods. 3 písm. a) v časti „*jeho zotrvaním vo funkcii môže byť vážne ohrozená dôveryhodnosť súdnictva alebo dobrá povesť súdnictva*“, § 26 ods. 2 v časti „*dňom nasledujúcim po dni doručenia*“, § 33 ods. 1 a 2 zákona o Súdnej rade a § 43 ods. 3 zákona o súdoch s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2 a čl. 31 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), navrhovatelia argumentovali tým, že pre prijatie uvedených zákonných ustanovení neboli splnené podmienky skráteného legislatívneho konania. Tieto podmienky sú upravené v § 89 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „*rokovací poriadok národnej rady*“), podľa ktorého na návrh vlády sa národná rada môže uznieť na skrátenom prerokovaní zákona len za mimoriadnych okolností, keď môže dôjsť k ohrozeniu základných ľudských práv a slobôd alebo bezpečnosti, resp. pri hrozbe značných hospodárskych škôd.

4. Navrhovatelia poukázali na skutočnosť, že vládny návrh zákona sa týkal a) niektorých mimoriadnych opatrení v súvislosti so šírením nákazlivej ľudskej choroby Covid-19 a b) niektorých opatrení v justícii. Hoci šírenie choroby Covid-19 možno nepochybne považovať za mimoriadnu situáciu, táto situácia nemá žiaden súvis s opatreniami v justícii a nemožno ňou odôvodňovať zmeny týkajúce sa Súdnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „*Súdna rada*“) a Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „*najvyšší súd*“). Súvis medzi šírením choroby Covid-19 a zmenami v justícii nevyplýva napokon ani z dôvodovej správy k vládnemu návrhu zákona a ani z obsahu dotknutých zákonných ustanovení.

5. Napadnutá legislatíva vo vzťahu k Súdnej rade a) zaviedla nový dôvod pre návrh na odvolanie predsedu Súdnej rady [§ 4b ods. 3 písm. a) zákona o Súdnej rade, pozri bod 3 odôvodnenia]; b) zmenila dovtedajšiu právnu úpravu, podľa ktorej k zániku funkcie predsedu alebo člena Súdnej rady na základe oznámenia o vzdaní sa funkcie dochádzalo uplynutím dvoch mesiacov odo dňa doručenia tohto oznámenia tak, že po novelizácii

dochádza k zániku funkcie dňom nasledujúcim po dni doručenia tohto oznámenia (§ 4b ods. 2 a § 26 ods. 2 zákona o Súdnej rade), a c) stanovila, že ak ku dňu účinnosti zmien uvedených v predchádzajúcom pismene plynú dvojmesačné lehoty podľa dovtedajšej právnej úpravy, potom dochádza k zániku príslušnej funkcie dňom nasledujúcim po dni účinnosti napadnutej legislatívy (§ 33 ods. 1 a 2 zákona o Súdnej rade).

6. Pokiaľ ide o najvyšší súd, do § 43 zákona o súdoch bol zavedený nový odsek 3, v zmysle ktorého *„Ak nie je nikto vymenovaný do funkcie predsedu najvyššieho súdu ani do funkcie podpredsedu najvyššieho súdu, alebo ak má podpredseda najvyššieho súdu v čase, keď zastupuje predsedu najvyššieho súdu dočasne pozastavený výkon funkcie sudcu, neodkladné úlohy predsedu najvyššieho súdu vykonáva vekom najstarší sudca najvyššieho súdu.“*. Tento nový odsek doplnil už existujúcu právnu úpravu, podľa ktorej v čase, keď nie je funkcia predsedu najvyššieho súdu obsadená, zastupuje ho podpredseda najvyššieho súdu (§ 39 ods. 1 zákona o súdoch).

7. Okrem nedostatku obsahového súvisu spornej legislatívy so šírením choroby Covid-19 navrhovatelia v rámci svojej argumentácie uvádzali, že podľa ich názoru dôvodová správa k vládnomu návrhu zákona nepreukázala ani existenciu mimoriadnej situácie v justičnej oblasti. Podľa tejto dôvodovej správy navrhovaná právna úprava mala reagovať na aktuálne dianie v Súdnej rade, keďže podľa všeobecne dostupných informácií sa svojej funkcii vzdalo päť jej členov. Podľa navrhovateľov to však nie je možné považovať za mimoriadne okolnosti v zmysle § 89 ods. 1 rokovacieho poriadku národnej rady, pretože išlo o bežnú, predvídateľnú a v zákone o Súdnej rade aj predpokladanú a upravenú (aj keď nie možno ideálnym spôsobom) okolnosť. Zároveň s touto situáciou nebolo podľa názoru navrhovateľov spojené ohrozenie základných ľudských práv a slobôd alebo bezpečnosti a ani hrozba značných hospodárskych škôd. Podobne navrhovatelia argumentovali, aj pokiaľ ide o zmeny zákona o súdoch, keďže podľa ich názoru bola otázka zastupovania predsedu najvyššieho súdu upravená dostatočne aj v zmysle dovtedajších predpisov. Skrátenie legislatívneho konania tak podľa skupiny poslancov vyvoláva podozrenie z účelovej snahy zmeniť zákony týkajúce sa personálneho obsadenia justičných orgánov.

8. Navrhovatelia tiež zdôraznili, že ku vzniku situácie, ktorá mala byť dôvodom na prijatie zákona v skrátanom legislatívnom konaní, prispela aktívne samotná vláda Slovenskej republiky (ďalej aj „vláda“), resp. ministerka spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej aj „ministerka spravodlivosti“), ktorá dotknutým členom Súdnej rady oznámila, že nemajú dôveru vlády a národnej rady, a vyzvala ich, aby sa preto ďalších zasadnutí Súdnej rady nezúčastňovali.

9. Splnenie existencie mimoriadnej situácie v justícii nebolo nijako preukázané, ani pokiaľ ide o novozavedený dôvod odvolania predsedu Súdnej rady, pričom sporná legislatíva je v tejto časti podľa navrhovateľov nedostatočne určitá, ľahko zneužiteľná a vyvoláva obavy, že jej cieľom je odvolanie súčasnej predsedníčky Súdnej rady z jej funkcie. Uvedené podľa navrhovateľov zapadá do celkového kontextu snahy vlády o urýchlenie procesu výmeny mocenských pozícií v najvyššom orgáne sudcovskej samosprávy. Ide preto podľa skupiny poslancov o nebezpečný prostriedok v procese odvolávania predsedu Súdnej rady a jeho schválenie v skrátanom legislatívnom konaní bolo zneužitím moci prostredníctvom neústavných legislatívnych procesov.

10. V zmysle argumentácie navrhovateľov tak splnenie podmienok skrátaného legislatívneho konania vo vzťahu k zmenám v justícii nevyplývalo ani z dôvodovej správy a ani z okolností, za ktorých bol vládny návrh zákona prijatý. Z tohto dôvodu malo prerokovaním zákona v skrátanom legislatívnom konaní dôjsť k porušeniu rokovacieho poriadku národnej rady, ktorého následkom bolo obmedzenie parlamentnej rozpravy, zúženie verejnej, odbornej a politickej debaty a tiež obmedzenie kontrolnej funkcie parlamentnej opozície vo vzťahu k vládnej väčšine.

11. Na podporu svojich tvrdení navrhovatelia rozsiahlo argumentovali okrem iného aj judikatúrou ústavného súdu (PL. ÚS 29/05) a Ústavného súdu Českej republiky (Pl. ÚS 53/10, Pl. ÚS 77/06, Pl. ÚS 5/02), ktorú možno v stručnosti zhrnúť tak, že ak dôjde k porušeniu zákonných ustanovení upravujúcich legislatívne konanie, môže mať takéto porušenie za následok aj porušenie ústavy. Právna úprava legislatívneho konania totiž vyjadruje ústavné princípy, ktorých dodržiavanie je pre právny štát nevyhnutné. Takýmito

ústavnými princípmi sú ochrana práv parlamentnej menšiny, ochrana slobodnej súťaže politických síl, ale aj právna istota a predvídateľnosť práva. Ústavný súd má preto právomoc kontrolovať dodržiavanie pravidiel legislatívneho konania a v odôvodnených prípadoch by mohol pre ich porušenie rozhodnúť aj o nesúlade prijatého zákona s ústavou.

12. Navrhovatelia preto uzavreli, že dotknuté zákonné ustanovenia sú „v rozpore s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2 a čl. 31 Ústavy SR z dôvodu nerešpektovania zákazu svojvôle v zákonodarnom procese, pre rozpor procedúry prijatia zmien zákonov s ústavnými zásadami demokratického právneho štátu a z dôvodu neumožnenia riadnej parlamentnej rozpravy ako predpokladu slobodnej súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti“. Na základe uvedeného navrhli, aby ústavný súd rozhodol, že napadnutá právna úprava nie je v súlade s príslušnými ústavnými článkami.

13. Návrh na pozastavenie účinnosti napadnutých právnych predpisov v tejto časti navrhovatelia odôvodnili tým, že „hrozí vážny nenapraviteľný následok spočívajúci v aplikácii právnych noriem, ktoré sú výsledkom neústavného legislatívneho procesu, ktorý je analyzovaný vo vyššie uvedenej časti I. tohto návrhu, k čomu dochádza odo dňa nadobudnutia účinnosti napadnutých predpisov dňa 27.03.2020“.

I.2 Nesúlad s právom na súkromie a právom na ochranu osobných údajov

14. V tejto časti návrhu boli napadnuté ustanovenia § 63 ods. 18 písm. b) a c) a ods. 19 a 20 zákona o elektronických komunikáciách, a to pre ich tvrdený nesúlad s čl. 13 ods. 4, čl. 16 ods. 1, čl. 19 ods. 2 a 3 a čl. 22 ods. 1 a 2 ústavy; ďalej s čl. 7 ods. 1 a čl. 10 ods. 2 a 3 Listiny základných práv a slobôd (ďalej len „listina“); s čl. 8 ods. 1 a 2 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) a napokon aj s čl. 7, čl. 8 a čl. 52 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „charta“).

15. Skupina poslancov poukázala na skutočnosť, že napadnuté ustanovenia ukladajú poskytovateľom služieb elektronickej komunikácie (ďalej len „podnik“ alebo „telekomunikačný operátor“) povinnosť spracúvať údaje užívateľov ich elektronickej

komunikačnej siete (ďalej len „komunikačná sieť“) a tieto údaje na požiadanie poskytnúť Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky (ďalej aj „úrad verejného zdravotníctva“ alebo „ÚVZ“). Údaje sa podľa napadnutej legislatívy majú spracúvať a poskytovať ÚVZ bez súhlasu užívateľov, a to v rozsahu podľa § 63 ods. 1 písm. b) a c) zákona o elektronických komunikáciách, t. j. v rozsahu telefónneho čísla, mena, priezviska, titulu a adresy trvalého pobytu užívateľa komunikačnej siete, obchodného mena a sídla právnickej osoby alebo obchodného mena miesta podnikania fyzickej osoby – podnikateľa; ako aj lokalizačných údajov o koncovom zariadení užívateľa (údajov o geografickej polohe zariadenia, prostredníctvom ktorého príslušný užívateľ využíva komunikačnú sieť) a o čase vzniku lokalizačného údaju (§ 63 ods. 18 zákona o elektronických komunikáciách).

16. Predmetné údaje sú vo všeobecnosti chránené ako telekomunikačné tajomstvo a sú zároveň citlivými osobnými údajmi, čo vyplýva aj z rozhodnutia ústavného súdu vo veci sp. zn. PL. ÚS 10/2014. Podľa odôvodnenia tohto rozhodnutia možno z dotknutých údajov, ak sa budú sledovať po dlhší čas, získať v kombinácii s inými údajmi detailné informácie o spoločenskej alebo politickej príslušnosti dotknutej osoby, jej zdravotnom stave, sexualite, osobných sklonoch, záľubách a slabostiach (podobne rozhodol aj Ústavný súd Českej republiky vo veciach Pl. ÚS 45/17, resp. Pl. ÚS 24/10).

17. Keďže ide o nakladanie s citlivými osobnými údajmi, ide jednoznačne o zásah do práva na súkromie a do práva na ochranu osobných údajov, ktorý musí byť vždy primeraný sledovanému cieľu. Zároveň je potrebné stanoviť jasné a podrobné pravidlá upravujúce rozsah a použitie opatrení zasahujúcich do už uvedených práv, určiť minimálne požiadavky na dĺžku, spôsob uloženia získaných informácií a údajov, ich použitie, prístup tretích osôb k nim a ustanoviť procedúry vedúce k ochrane celistvosti a dôvernosti údajov, ako aj na ich zničenie, a to spôsobom, aby jednotlivci disponovali dostatočnými zárukami proti riziku ich zneužitia a svojvôle.

18. Skupina poslancov v tejto súvislosti poukázala okrem iného aj na rozhodnutia Súdneho dvora Európskej únie (ďalej len „Súdny dvor“) vo veciach Digital Rights Ireland Ltd. (spojené veci C-293/12 a C-594/12) a Tele2 Sverige AB (spojené veci C-203/15 a C-

698/15). Z týchto rozhodnutí predovšetkým vyplýva, že vnútroštátna úprava týkajúca sa osobných údajov je v rozpore s právom Európskej únie, ak stanovuje iba všeobecné a nediferencované uchovávanie údajov elektronickej komunikácie a nepodmieňuje prístup štátnych orgánov k takýmto údajom predchádzajúcou kontrolou súdom alebo iným nezávislým orgánom.

19. Podľa navrhovateľov napadnutá právna úprava uvedené podmienky ochrany dotknutých práv nespĺňa. Skupina poslancov poukázala na obsah napadnutých zákonných ustanovení, v zmysle ktorých osobné údaje užívateľov „*v čase mimoriadnej situácie alebo núdzového stavu v zdravotníctve, a to v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie alebo šírením nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby,*“ spracúvajú podniky pre účely „*identifikácie príjemcov správ, ktorým je potrebné oznámiť osobitné opatrenia Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky v záujme ochrany života a zdravia,*“ a tiež „*spracúvajú výlučne v rozsahu potrebnom na identifikáciu užívateľov v záujme ochrany života a zdravia*“ [§ 63 ods. 18 písm. b) a c) zákona o elektronických komunikáciách].

20. Tieto údaje potom poskytujú „*Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky na základe odôvodnenej písomnej žiadosti. Žiadosť podľa predchádzajúcej vety musí obsahovať identifikáciu účastníka alebo užívateľa, alebo spôsob určenia identifikácie účastníkov alebo užívateľov, na ktorých sa poskytnutie týchto údajov vzťahuje.*“. Úrad verejného zdravotníctva môže predmetné údaje „*zbierať, spracúvať a uchovávať počas trvania mimoriadnej situácie alebo núdzového stavu v zdravotníctve, najdlhšie do 31. decembra 2020*“ (§ 63 ods. 19 a 20 zákona o elektronických komunikáciách).

21. Znenie predmetných zákonných ustanovení považuje skupina poslancov za príliš vágne a neurčité, keďže ide prakticky o plošný zber a spracúvanie údajov všetkých užívateľov komunikačnej siete, a to vo všeobecne stanovenej situácii bez splnenia ďalších konkrétnych podmienok.

22. Zákonom zavedené opatrenia sú preto podľa navrhovateľov neprimerané sledovanému cieľu a zabrániť šíreniu choroby Covid-19 je možné aj bez zásahu do súkromia dotknutých osôb, a to prostredníctvom mobilnej aplikácie s názvom „COVID-19 Slovensko“, ktorú má podľa ich tvrdenia k dispozícii Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky. Vo vzťahu k primeranosti zásahu skupina poukázala tiež na relatívne nízky počet infikovaných osôb na území Slovenskej republiky, a to v porovnaní s krajinami, ktorých praktické skúsenosti s bojom proti šíreniu choroby Covid-19 boli podľa dôvodovej správy základom pre prijatie príslušnej právnej úpravy (išlo o krajiny ako Taiwan, Singapur a Kórejská republika).

23. Samotný ÚVZ pritom nie je v zmysle napadnutej právnej úpravy nijako kontrolovaný v tom, ako a pre aký účel získané údaje využíva, pričom nie je ani zrejmé, ako bude ÚVZ získané údaje chrániť pred ich zneužitím a ako s nimi bude nakladať po tom, ako už nebudú potrebné, resp. po uplynutí zákonom ustanovenej doby. Rovnako nie je stanovený presný okruh osôb, ktoré majú prístup k osobným údajom, a nie sú zavedené žiadne záruky minimalizácie zásahov do práv dotknutých osôb, ako to je napríklad v súvislosti s orgánmi činnými v trestnom konaní (§ 63 ods. 6 zákona o elektronických komunikáciách). Na rozdiel od orgánov činných v trestnom konaní totiž ÚVZ nepotrebuje na vyžiadanie osobných údajov predchádzajúce schválenie súdu a nie sú upravené ani formálne náležitosti, ktoré by mala žiadosť ÚVZ obsahovať. Z predmetnej právnej úpravy tiež nie je možné zistiť, či je podnik oprávnený žiadosti ÚVZ nevyhovieť.

24. Zákonodarca tak podľa skupiny poslancov vytvoril stav, v ktorom oprávnenie ÚVZ spracúvať osobné údaje nepodlieha v praxi žiadnym obmedzeniam a kontrole zo strany iných štátnych orgánov. Úrad verejného zdravotníctva tak získava oprávnenia v oveľa väčšom rozsahu ako už spomínané orgány činné v trestnom konaní.

25. Na základe tvrdených nedostatkov právnej úpravy potom navrhovatelia žiadali, aby ústavný súd rozhodol, že nimi označené ustanovenia zákona o elektronických komunikáciách nie sú v súlade s príslušnými článkami ústavy, listiny, dohovoru a charty (pozri bod 14 odôvodnenia tohto uznesenia).

26. Pokiaľ ide o návrh na pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení zákona o elektronických komunikáciách, tento bol skupinou poslancov odôvodnený ohrozením základných ľudských práv a slobôd, ku ktorému dochádza už odo dňa účinnosti sporných predpisov. Následky, ktoré hrozia, sú podľa navrhovateľov nenapraviteľné, pretože zásahy do súkromia nebude možné dodatočne žiadnym spôsobom odstrániť.

II.

Predbežné prerokovanie návrhu na začatie konania

27. Ústavný súd ako nezávislý súdny orgán ochrany ústavnosti, ktorý rozhoduje o súlade zákonov s ústavou, ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom [čl. 124 a čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy], pristúpil na neverejnom zasadnutí pléna k predbežnému prerokovaniu návrhu na začatie konania, a to v súlade s čl. 131 ods. 1 ústavy, ako aj s § 7 ods. 1 písm. a) a § 56 ods. 1 zákona č. 314/2018 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“). Účelom predbežného prerokovania návrhu je zistenie, či a v akom rozsahu možno návrh prijať na ďalšie konanie (§ 56 ods. 5 zákona o ústavnom súde).

28. Ústavný súd v úvode podotýka, že návrh na začatie konania obsahoval niekoľko formálnych nedostatkov. Jedným z týchto nedostatkov bolo aj používanie odkazov na ustanovenia v súčasnosti už zrušeného zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 38/1993 Z. z.“). Táto skutočnosť však sama osebe nemá vplyv na posúdenie toho, či je možné návrh prijať na ďalšie konanie, pretože rozhodujúce je, či samotný obsah návrhu spĺňa náležitosti ustanovené zákonom o ústavnom súde. Každé podanie totiž ústavný súd posudzuje podľa jeho obsahu (§ 39 ods. 2 zákona o ústavnom súde). K ďalším formálnym nedostatkom sa ústavný súd vyjadrí ďalej v texte na príslušných miestach.

29. Pri predbežnom prerokovaní návrhu na začatie konania ústavný súd zistil, že navrhovatelia podali návrh ako subjekt procesne legitimovaný podľa čl. 130 ods. 1 písm. a) ústavy [pozri tiež § 74 písm. a) zákona o ústavnom súde]. Z prílohy k návrhu č. 1, v zmysle ktorej navrhovatelia podpísali samotný návrh, vyplýva, že návrh na začatie konania podalo 34 poslancov národnej rady. Preto ak sa v texte návrhu hovorí o skupine 30 poslancov, ústavný súd to považoval len za chybu v písaní. Podmienka podľa čl. 130 ods. 1 ústavy, aby návrh podala najmenej pätina poslancov národnej rady, bola nepochybne splnená.

30. Zo samotného návrhu na začatie konania, ktorý poslanci podpísali v jeho prílohe č. 1, vyplýva, že poslanci sú v konaní zastúpení právnym zástupcom. Preto už podpis tohto návrhu ústavný súd považoval za dostatočne určitý prejav ich vôle, aby boli v konaní zastúpení právnym zástupcom. Ústavný súd to konštatuje z dôvodu, že splnomocnenie pre právneho zástupcu poslancov na zastupovanie v konaní pred ústavným súdom formálne samotnými poslancami podpísané nebolo. Toto splnomocnenie ako prílohu č. 2 k návrhu podpísal len ich právny zástupca, ktorý sa tu síce odvolával na prílohu č. 1, tá sa však týkala vyslovene len návrhu na začatie konania. Ústavný súd však napriek tomu akceptoval zastúpenie navrhovateľov právnym zástupcom podľa § 35 ods. 1 druhej vety zákona o ústavnom súde a vzal do úvahy aj skutočnosť, že v prípade skupiny poslancov nie je zastúpenie právnym zástupcom povinné. Ústavný súd tým nerezignuje na dôsledné dodržiavanie ustanovení týkajúcich sa zastúpenia v konaní, vždy však bude prihliadať aj na okolnosti konkrétnej veci.

31. Pokiaľ ide o splnenie obsahových náležitostí návrhu na začatie konania, skupina poslancov v súlade s ustanovením § 43 ods. 1 a § 76 zákona o ústavnom súde správne ako účastníka konania, proti ktorému návrh smeruje, označila národnú radu, ktorá napadnuté zákonné ustanovenia prijala. V návrhu bola ako vedľajší účastník konania označená aj vláda, čo bolo spôsobené už spomínaným použitím ustanovení zákona č. 38/1993 Z. z. zo strany skupiny poslancov. Ústavný súd navrhovateľov upozorňuje, že nebude ďalej v konaní pokračovať s vládou ako vedľajšou účastníčkou konania, pretože podľa zákona o ústavnom súde nie je inštitút vedľajšieho účastníka v tomto konaní upravený. V zmysle

§ 86 ods. 1 zákona o ústavnom súde sa však vláda bude mať možnosť k návrhu vyjadriť prostredníctvom Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky.

32. Z obsahu návrhu na začatie konanie, tak ako bol stručne zrekapitulovaný v časti I odôvodnenia, ďalej vyplýva, že sú splnené všetky požiadavky ustanovené v § 39 v spojení s § 75 zákona o ústavnom súde. Navrhovatelia v návrhu presne označili jednotlivé ustanovenia právnych predpisov, ktorých nesúlada namietali, a uviedli dôvody, ktoré ich viedli k pochybnostiam o ich súlade s konkrétnymi článkami ústavy, listiny, dohovoru a charty.

33. Samotné dôvody nesúlada napadnutých právnych noriem uvedené v návrhu považuje ústavný súd za vhodné podrobiť meritórnemu prieskumu. Vo vzťahu k tvrdeným nedostatkom legislatívneho konania je potrebné zistiť, či došlo k porušeniu ustanovení upravujúcich skrátené legislatívne konanie, prípadne či tým došlo aj k takému porušeniu ústavných princípov alebo práv, ktoré by mohlo mať za následok vyslovenie nesúlada prijatých zákonných ustanovení. Vo vzťahu k právu na súkromie a na ochranu osobných údajov sa bude prieskum týkať zistenia, či zavedené opatrenia sledujú legitímny cieľ a či sú na dosiahnutie tohto cieľa nevyhnutné, vhodné a primerané v demokratickej spoločnosti, resp. či sú splnené nevyhnutné záruky týkajúce sa nakladania s osobnými údajmi.

34. Ústavný súd konštatuje, že nezistil žiadne dôvody, pre ktoré by bolo možné návrh pri predbežnom prerokovaní čo i len v časti odmietnuť (§ 56 ods. 2 v spojení s § 55 zákona o ústavnom súde), a preto bol návrh v súlade s § 56 ods. 5 zákona o ústavnom súde prijatý na ďalšie konanie v celom rozsahu (výrok č. 1 tohto uznesenia).

III.

Všeobecne k návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení

35. Podľa čl. 125 ods. 2 ústavy ak ústavný súd prijme návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov na ďalšie konanie, môže pozastaviť účinnosť napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení, ak ich ďalšie

uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody, ak hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok (rovnako § 78 zákona o ústavnom súde).

36. Ústavný súd na tomto mieste pripomína, že pozastavenie účinnosti zákona je vážnym zásahom do právomoci zákonodarcu, preto k nemu pristupuje výnimočne, ak je ohrozenie základných práv a slobôd, resp. hrozba hospodárskej škody alebo iného nenapraviteľného následku dostatočne konkretizovaná, pričom z okolností prípadu zjavne vyplýva, že tieto následky možno považovať za preukázané, a teda opodstatnené, a to najmä povahou zákona, ktorý bol napadnutý v konaní o súlade právnych predpisov (m. m. PL. ÚS 10/2014). Ústavný súd k tomu dodáva, že uvedené ohrozenie, resp. hrozba by mali byť bezprostredné.

37. Článok 125 ods. 2 ústavy viaže oprávnenie ústavného súdu rozhodovať o pozastavení účinnosti právneho predpisu na existenciu jedného z troch alternatívnych predpokladov: ohrozenie základných práv a slobôd, hrozba značnej hospodárskej škody alebo iný vážny nenapraviteľný následok. Je zrejmé, že každý z týchto predpokladov je iný a iné musia byť aj podmienky ich aplikácie. Ohrozenie základných práv a slobôd znamená, že ďalším uplatňovaním napadnutého právneho predpisu bude zúžený chránený rozsah jednotlivých základných práv a slobôd alebo bude výkon týchto práv a slobôd obmedzovaný (sťažovaný) neprimeranými podmienkami či prekážkami (porovnaj napr. PL. ÚS 1/02 – *obmedzovanie slobody slova kriminalizáciou ohovárania*, PL. ÚS 29/05 – *hrozba, že prebiehajúce konania priamo zasiahnu do ochrany súkromia a majetku*).

38. Za značnú hospodársku škodu treba považovať najmä hrozbu zániku, resp. vážneho postihnutia celého odvetvia národného hospodárstva alebo jeho podstatnej časti (napr. PL. ÚS 13/2012 – *zvýšenie miezd sestier, ktorého dôsledkom podľa analýzy Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky bolo, že príjmy zdravotníctva budú kryť približne len 80 % celkových výdavkov*, PL. ÚS 114/2011 – *zavedenie 80 % dane*); okrem toho aj jednoznačný a likvidačný vplyv na všetky alebo aspoň citeľnú časť podnikateľských subjektov; prípadne tiež hrozbu výrazného zaťaženia verejných rozpočtov s rizikom, že dôjde k ohrozeniu niektorých funkcií štátu.

39. Konečne, pod pojem iný vážny nenapraviteľný následok možno zahrnúť zvyšné hrozby podobnej naliehavosti a intenzity (porovnaj PL. ÚS 18/06 – *nezvratný následok ustanovenia, ktoré upravovalo územnú zmenu konkrétnych obcí*, PL. ÚS 95/2011 – *hrozba vykonania voľby podľa neústavného právneho predpisu*, PL. ÚS 115/2011 – *hrozba nastolenia nezvratného stavu v exekúcii v dôsledku aplikácie napadnutého ustanovenia*).

40. Z uvedenej kategorizácie predpokladov pozastavenia účinnosti právneho predpisu je zrejmé aj rozdielna miera preukazovania (osvedčenia) a skúmania konkrétnych skutkových okolností a vplyvov napadnutej právnej úpravy. V tejto súvislosti je potrebné rozlišovať predovšetkým medzi priamymi a nepriamymi dôsledkami právnej normy (porovnaj uznesenie PL. ÚS 17/2014 – *platba za prístup do distribučnej sústavy*). Priame dôsledky spočívajú v samotnej existencii a účinkoch napadnutých ustanovení už v ich abstraktnej podobe, v interferencii s inými právnymi normami právneho poriadku. Priamym dôsledkom zodpovedá spravidla ohrozenie základných ľudských práv a slobôd, ktorých rozsah ochrany je upravený priamo v ústave; priame dôsledky možno často ustáliť už základným porovnaním napadnutej právnej normy, resp. jej výkladu, s nadradenými právnymi normami a ich výkladom.

41. Ústavný súd musí pri úvahách o ohrození základných práv a slobôd vziať taktiež do úvahy a) štandard práv (právnú pozíciu) jednotlivcov pred napadnutou právnou úpravou, b) rozsah, v akom bol daný štandard zmenený novou právnou úpravou, a k c) čomu smeruje návrh na pozastavenie a návrh meritórneho rozhodnutia. Ďalej je dôležité prihliadať na d) reverzibilitnosť právnej pozície jednotlivcov [(ne)napraviteľnosť záťaž spôsobených napadnutou právnou úpravou] a prirodzene tiež na e) charakter základného práva, o ohrozenie ktorého ide (porovnaj uznesenie o prijatí č. k. PL. ÚS 24/2019-26).

42. Ústavný súd v závere tejto časti odôvodnenia podotýka, 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.

43. Aj vzhľadom na uvedené skutočnosti a vážnosť situácie si ústavný súd pre dôkladné zváženie návrhu na pozastavenie účinnosti právnych noriem už v tomto štádiu konania vyžiadal stanoviská dotknutých subjektov, na ktoré poukáže na príslušných miestach v ďalších častiach odôvodnenia rozhodnutia, a to predovšetkým v časti týkajúcej sa zákona o elektronických komunikáciách.

IV.

K návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení zákona o Súdnej rade a zákona o súdoch

IV.1 Právne východiská

44. Keďže podstata argumentov navrhovateľov vo veci samej sa vo vzťahu k napadnutým ustanoveniam zákona o Súdnej rade a zákona o súdoch týka nedostatkov legislatívneho konania, možno návrh na pozastavenie účinnosti právnych predpisov v tejto časti chápať tak, že hroziacim vážnym a nenapraviteľným následkom je už skutočnosť, že sa majú aplikovať právne normy prijaté v neústavnom legislatívnom procese (pozri bod 13 odôvodnenia tohto uznesenia). Ústavný súd k tomu uvádza, že ak by mal byť dôvodom na pozastavenie účinnosti právnej normy samotný fakt, že legislatívne konanie prebehlo v rozpore s ústavou, potom by ústavný súd mohol k takému rozhodnutiu pristúpiť len v celkom výnimočných prípadoch, teda ak by napríklad už na prvý pohľad neboli splnené podmienky pre prijatie dotknutej právnej normy (čl. 84 ods. 1 ústavy, resp. čl. 87 ods. 1 ústavy). Dôvodom na pozastavenie účinnosti zákona by v takom prípade bol vážny a nenapraviteľný následok spočívajúci v zásadnom porušení princípov právneho štátu aplikáciou zjavne neústavne prijatej právnej normy (čl. 1 ods. 1 ústavy). O takúto situáciu však v danom prípade nešlo ani podľa samotných navrhovateľov a prípadnú neústavnosť

dotknutého skráteného legislatívneho konania nie je možné posúdiť bez podrobného meritórneho prieskumu.

45. Na základe uvedeného potom ústavný súd v súlade s čl. 125 ods. 2 ústavy pristúpil k zisteniu, či môže byť dôvodom na pozastavenie účinnosti napadnutej právnej úpravy jej „*d’alšie uplatňovanie*“, a to ani nie z pohľadu nedostatkov legislatívneho procesu, ale z pohľadu obsahu konkrétnych zákonných ustanovení. Na tento aspekt napokon do istej miery poukazuje aj samotný návrh, podľa ktorého hrozba vážneho a nenapraviteľného následku je odôvodnená aplikáciou právnej úpravy odo dňa jej účinnosti. Ústavný súd, postupujúc v súlade s ustanovením § 78 zákona o ústavnom súde, aj bez návrhu preskúmal účinky namietaných právnych predpisov nielen z pohľadu hrozby vážneho a nenapraviteľného následku, ale aj z pohľadu ohrozenia základných práv alebo slobôd či prípadnej hrozby značnej hospodárskej škody.

IV.2 K zákonu o Súdnej rade

46. Navrhovatelia v súvislosti s možnou aplikáciou § 4b ods. 3 písm. a) zákona o Súdnej rade, ktorým bol zavedený nový dôvod na odvolanie predsedu Súdnej rady, ak „*jeho zotrvaním vo funkcii môže byť vážne ohrozená dôveryhodnosť súdnictva alebo dobrá povesť súdnictva*“, poukazovali na snahu odvolať z funkcie súčasnú predsedníčku Súdnej rady, a to v kontexte zámeru vlády urýchliť proces výmeny mocenských pozícií v najvyššom orgáne sudcovskej samosprávy. Prípadné hroziace odvolanie súčasnej predsedníčky Súdnej rady tak možno v zmysle ich návrhu považovať za vážny a nenapraviteľný následok, okrem toho by ho však bolo možné považovať aj za ohrozenie základných práv, a to konkrétne práva na prístup k voleným a iným verejným funkciám (čl. 30 ods. 4 ústavy).

47. V tejto súvislosti ústavný súd v prvom rade pripomína existenciu ústavných inštitucionálnych záruk, ktoré bránia odvolať predsedu Súdnej rady bez (aspoň čiastočnej) zhody medzi súdnou mocou a politickými mocami. Politické moci a súdna moc majú v Súdnej rade rovnaký počet členov, pričom na dosiahnutie akéhokoľvek rozhodnutia

Súdnej rady musí byť dosiahnutá nadpolovičná väčšina hlasov všetkých jej členov (čl. 141a ods. 6 ústavy). Ani súdna moc a ani politické moci (resp. vláda) tak nemôžu jednostranne dosiahnuť odvolanie predsedu Súdnej rady a práve táto skutočnosť zásadným spôsobom oslabuje preukázanie navrhovateľmi naznačenej hrozby.

48. Ústavný súd sa na tomto mieste stručne vyjadrí aj k námietkam, že predmetná právna úprava je neurčitá, a preto ľahko zneužiteľná. V tejto súvislosti treba pripomenúť, že obdobnú právnu úpravu vyžadujúcu štandardy dôveryhodnosti už aplikuje samotná Súdna rada, a to vo vzťahu k sudcom [§ 22a ods. 1 zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o sudcoch a prísediacich“)], a že presadzovanie a obhajoba dobrej povesti súdnictva je jednou z povinností každého sudcu [§ 30 ods. 2 písm. a) zákona o sudcoch a prísediacich]. Z uvedeného vyplýva, že túto úpravu je možné považovať za štandardnú, pričom pri posudzovaní určitosti právnej úpravy je vždy potrebné vziať do úvahy aj jej adresátov. Ústavný súd nemá žiadne pochybnosti o tom, že členovia Súdnej rady sú spôsobilí dotknutú právnu úpravu vykladať ústavne konformným spôsobom. Ak by to však takto nebolo, predseda Súdnej rady sa môže pri rozhodnutí o jeho odvolaní prostredníctvom ústavnej sťažnosti vždy obrátiť na ústavný súd.

49. Uplatneniu § 4b ods. 2 zákona o Súdnej rade v časti „*dňom nasledujúcim po dni doručenia*“ a § 26 ods. 2 zákona o Súdnej rade v časti „*dňom nasledujúcim po dni doručenia*“, ktoré sú účinné od 27. marca 2020, musí vždy predchádzať vzdanie sa funkcie predsedu (predsedníčky) Súdnej rady alebo člena Súdnej rady. Po nadobudnutí účinnosti dotknutých právnych predpisov však k vzdaniu sa funkcie zatiaľ nedošlo a ústavný súd ani nemá vedomosť o tom, že by k tomu malo v blízkej dobe dôjsť. Aj keby k vzdaniu sa funkcie v budúcnosti došlo, nie je celkom zrejmé, aký škodlivý následok by malo mať skončenie funkcie v nasledujúci deň po doručení oznámenia o vzdaní sa funkcie. Ústavný súd síce vníma istú nerovnováhu medzi napadnutými ustanoveniami a ustanoveniami § 17 ods. 1, § 24 ods. 2 a § 25 ods. 2 zákona o Súdnej rade, vplyv na funkčnosť Súdnej rady by to však mohlo mať len za celkom výnimočných okolností.

50. K aplikácii § 33 ods. 2 zákona o Súdnej rade by došlo, ak by sa predsedníčka Súdnej rady vzdala svojej funkcie v čase dvoch mesiacov pred nadobudnutím účinnosti novely, čo sa však nestalo, a preto sa stráca účel pozastavenia účinnosti tohto zákonného ustanovenia. Ak by k tomu však aj došlo, zánik funkcie predsedníčky Súdnej rady ku dňu účinnosti novely by bez ďalšieho nemal zásadný vplyv na funkčnosť Súdnej rady, keďže táto situácia je upravená v § 5 zákona o Súdnej rade.

51. Na druhej strane, ustanovenie § 33 ods. 1 zákona o Súdnej rade už bolo aplikované, a to vo vzťahu k piatim členom Súdnej rady, ktorí sa 23. marca 2020 svojho členstva v Súdnej rade vzdali. Uplatnením predmetného ustanovenia v ich prípade došlo k skráteniu dvojmesačnej doby, po uplynutí ktorej im mala 23. mája 2020 ich funkcia zaniknúť. V tomto prípade by bolo možné uvažovať o prípadnom sťažení funkčnosti Súdnej rady, respektíve o porušení práva na prístup k volenej a inej verejnej funkcii. Do úvahy však treba zobrať aj všetky okolnosti konkrétnej veci, pričom už samotné vzdanie sa funkcie, ktoré ústavný súd rešpektuje ako autonómny a slobodný úkon v súčasnosti už bývalých členov Súdnej rady (hoci aj v reakcii na výzvu ministerky spravodlivosti Slovenskej republiky), značne oslabuje akékoľvek úvahy o prípadnom poškodení základných práv.

52. Navyše, ústavný súd z abdikáčnych listov zverejnených na webovom sídle Súdnej rady zistil, že dvaja z dotknutých bývalých členov Súdnej rady sa z ďalších zasadaní Súdnej rady ospravedlnili a traja z nich zmienili skutočnosť, že ich ministerka spravodlivosti vyzvala, aby sa ďalších zasadnutí Súdnej rady nezúčastňovali. Z tohto dôvodu nie je možné tvrdiť, že ak by bola účinnosť právnej úpravy pozastavená, bola by situácia týkajúca sa funkčnosti Súdnej rady zásadne iná.

IV.3 K zákonu o súdoch

53. Pokiaľ ide o aplikáciu § 43 ods. 3 zákona o súdoch, ústavný súd podobne ako v bode 48 odôvodnenia tohto uznesenia uvádza, že právnu úpravu je možné považovať za štandardnú, keďže podobná právna úprava sa aplikuje aj v prípade ústavného súdu (§ 4 ods. 3 zákona o ústavnom súde) a aj v prípade Súdnej rady (§ 5 ods. 3 zákona o Súdnej

rade). Pri aplikácii predmetného ustanovenia podľa názoru ústavného súdu nehrozia žiadne nežiaduce následky.

IV.4 Záver k návrhu na pozastavenie účinnosti ustanovení zákona o Súdnej rade a zákona o súdoch

54. Vychádzajúc z už uvedeného, ústavný súd uzavrel, že nie sú dané dôvody na pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení zákona o Súdnej rade a zákona o súdoch, a návrhu na pozastavenie ich účinnosti preto nevyhoviel (výrok č. 2 tohto uznesenia).

55. Ústavný súd v závere tejto časti odôvodnenia tohto uznesenia už len stručne poznamenáva, že vo vzťahu k pozastaveniu účinnosti ustanovení zákona o Súdnej rade a zákona o súdoch vychádzala vláda a národná rada vo svojich vyjadreniach z principiálne rovnakých východísk ako ústavný súd, preto v záujme stručnosti odôvodnenia nebolo nevyhnutné podrobne uvádzať obsah týchto vyjadrení.

V.

K návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení zákona o elektronických komunikáciách

V.1 Vyjadrenia orgánov verejnej moci a dotknutých osôb

56. Na základe výzvy ústavného súdu sa k návrhu na pozastavenie účinnosti vyjadrili vláda Slovenskej republiky, prostredníctvom Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky, národná rada, úrad verejného zdravotníctva, Úrad na ochranu osobných údajov Slovenskej republiky (ďalej aj „úrad na ochranu osobných údajov“), ako aj štyria telekomunikační operátori (podniky).

57. Vláda navrhla nevyhovieť návrhu na pozastavenie účinnosti predmetných ustanovení z dôvodu, že plánované uplatňovanie opatrení nie je v rozpore s ústavou. Opísala

prítom technické riešenie formou trasovania (riešenie A), ktoré sa v súčasnosti pripravuje na poklade týchto ustanovení (pozri bod 73 tohto uznesenia). Zdôraznila, že využívanie údajov o telekomunikačnej prevádzke bude v praxi podmienené súhlasom dotknutej osoby, a preto z jej pohľadu nedochádza k celoplošnému zberu lokalizačných údajov všetkých osôb vlastniacich mobilné telefónne zariadenia.

58. Národná rada taktiež navrhla návrhu nevyhovieť. Argumentuje, že právna úprava je vzhľadom na okolnosti proporcionálna. Zdôraznila, že absencia testu proporcionality v dôvodovej správe nemôže byť dôvodom na pozastavenie účinnosti niektorých ustanovení. Zároveň vyjadrila presvedčenie, že aj pri absencii záruk postačí, ak sa doplnia podzákonným predpisom.

59. Úrad verejného zdravotníctva vo svojom vyjadrení vysvetlil epidemiologický kontext a poukázal na úplne iné technické riešenia ako vláda. Zatiaľ čo vláda opísala riešenie formou trasovania (riešenie A), úrad verejného zdravotníctva opísal pripravovanú aplikáciu (riešenie B) a skupinové žiadosti o údaje (riešenie C) (pozri bod 73 tohto uznesenia). Úrad verejného zdravotníctva prítom opísal, aké opatrenia na ochranu údajov podnikne Národné centrum zdravotníckych informácií, ktoré bude v kontexte aplikácie vystupovať v pozícii sprostredkovateľa v zmysle právnej úpravy na ochranu osobných údajov. Svoje vlastné opatrenia ako tzv. prevádzkovateľ podľa nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje smernica 95/46/ES (ďalej len „GDPR“ alebo „všeobecné nariadenie o ochrane údajov“), však bližšie neozrejmil.

60. Úrad na ochranu osobných údajov poukázal na hmotnoprávne a procesnoprávne podmienky prístupu príslušných vnútroštátnych orgánov k uchovávaným údajom, ktoré v zákone absentujú. Osobitne zdôraznil, že zákon neupravuje nezávislý dohľad a likvidáciu údajov. Zákon podľa jeho vyjadrenia nespĺňa požiadavky čl. 15 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/58/ES z 12. júla 2002 týkajúcej sa spracovávaní osobných údajov a ochrany súkromia v sektore elektronických komunikácií (ďalej len „smernica o súkromí

a elektronických komunikáciách“), pretože „žiadnym spôsobom nedefinuje ani jeden z vyššie uvedených účelov, nestanovuje prečo je takéto spracúvanie v súlade s princípmi nevyhnutnosti, vhodnosti a primeranosti“. Taktiež uviedol, že dohľad je upravený tak, že ľahko môže vzniknúť kompetenčný spor s Úradom pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb. Napokon vyjadrenie upozorňuje, že prístup k údajom nie je vyňatý z režimu slobodného prístupu k informáciám.

61. K návrhu sa vyjadrili aj štyria vyzvaní telekomunikační operátori (podniky). Všetky tieto podniky odmietli poskytnúť ústavnému súdu informácie o uplatňovaní daných ustanovení s odkazom na telekomunikačné tajomstvo. Zhodli sa, že uchovávané údaje podľa § 63 ods. 18 písm. b) a c) zákona o elektronických komunikáciách sú identické. Podniky vysvetlili, aké údaje zbierajú a aké organizačné opatrenia na ochranu údajov prijali vo vnútri svojich organizácií.

62. Z vyjadrenia Úradu pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb (ďalej len „úrad pre reguláciu“) vyplýva, že do jeho právomoci patrí dohľad nad aplikáciou napadnutej právnej úpravy výlučne vo vzťahu k telekomunikačným operátorom, nie teda vo vzťahu k úradu verejného zdravotníctva. Pri praktickej realizácii tohto dohľadu možno ukladať opatrenia na odstránenie nedostatkov, príslušná právna úprava však neumožňuje prípadné zistené nedostatky sankcionovať ako správny delikt. Úrad pre reguláciu tiež uviedol, že podľa jeho poznatkov bola dosiaľ telekomunikačným operátorom doručená jedna žiadosť o poskytnutie údajov podľa spornej právnej úpravy, podrobnejšími údajmi o tejto žiadosti však nedisponuje.

V.2 Opis zákonnej úpravy

63. Napriek tomu, že vláda vo svojom vyjadrení odmieta „plošnosť“ spracúvania údajov, zo samotného plánovaného použitia údajov je zrejmé, že *u telekomunikačných operátorov (podnikov)* tento zber musí prebiehať nediferencovane a len ich následné sprístupnenie štátnej moci má diferencovanú formu. Inak by sa totiž nebolo možné „pozrieť“ do minulosti. Až s oneskorením niekoľkých dní si štátna moc pýta prístup

k údajom osoby, ktorej pohyb telekomunikační operátori zachytili už pred podaním žiadosti. Preto aj keď *prístup* k údajom nie je plošný, pretože sa vždy vzťahuje na konkrétnu osobu alebo skupinu osôb, *zber* na strane telekomunikačných operátorov ostáva plošným. Ústavný súd poznamenáva, že z § 63 ods. 18 zákona o elektronických komunikáciách ako aj predkladaných riešení tohto ustanovenia nie je zrejmé, že by tomu malo byť inak. Podľa názoru ústavného súdu preto napádaná právna úprava zavádza povinnosť plošného preventívneho zberu údajov o obyvateľoch (užívateľoch) zo strany telekomunikačných operátorov. Len ich následné odovzdanie štátnej moci sa týka konkrétnych prípadov (§ 63 ods. 19 zákona o elektronických komunikáciách).

64. Predmetom *zberu* sú preto osobné údaje všetkých obyvateľov, ktorí používajú mobilný telefón. Zbierajú sa údaje o identite týchto účastníkov komunikácie, t. j. telefónne číslo, meno, priezvisko, titul a adresa trvalého pobytu, resp. miesto podnikania fyzickej osoby – podnikateľa [§ 63 ods. 1 písm. b) zákona o elektronických komunikáciách – ďalej len „identifikačné údaje“], spolu s údajmi o polohe a čase [§ 63 ods. 1 písm. d) a § 63 ods. 18 prvá časť vety zákona o elektronických komunikáciách – ďalej len „lokalizačné údaje“]. Ak je majiteľom zariadenia právnická osoba, zbiera sa popri telefónnom čísle aj obchodné meno a sídlo. V prípade použitia telefónu zo zahraničia sú zbierané údaje o čase, krajine a telekomunikačnom operátorovi, u ktorého bolo telekomunikačné zariadenie prihlásené. V prípade tuzemského použitia telefónu je lokalizácia stanovená na základe určenia polohy bunky základňovej stanice (BTS – Base transceiver station) a jej pokrytia (ide o približnú polohu osoby).

65. Tieto lokalizačné a identifikačné údaje sú zbierané pre tri situácie uvedené v § 63 ods. 18 zákona o elektronických komunikáciách, a to: a) v anonymizovanej podobe na štatistické účely potrebné na predchádzanie, prevenciu a modelovanie vývoja ohrozenia života a zdravia, b) na účel identifikácie príjemcov správ, ktorým je potrebné oznámiť osobitné opatrenia úradu verejného zdravotníctva v záujme ochrany života a zdravia, a c) v rozsahu potrebnom na identifikáciu užívateľov v záujme ochrany života a zdravia. Navrhovatelia napádajú iba zber a spracovávanie údajov pre druhú a tretiu situáciu.

66. Zber údajov telekomunikačnými operátormi je časovo všeobecne obmedzený trvaním mimoriadneho stavu alebo núdzového stavu v zdravotníctve, ktorý súvisí „so vznikom pandémie alebo šírením nebezpečnej nakažlivej ľudskej choroby“. Hoci núdzový stav pozná osobitný režim obmedzenia základných práv a slobôd [čl. 5 ods. 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 len „ústavný zákon č. 227/2002 Z. z.“)], je dôležité povedať, že napádaná právna úprava sa nenachádza v tomto osobitnom režime. Právo na ochranu osobných údajov a súkromia elektronickej komunikácie nie je navyše podľa súčasnej legislatívnej úpravy v čase núdzového stavu možné podľa tohto ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. osobitne obmedziť. Preto preskúmaný zákon, aj keď pracujúci s odkazom na tento osobitný režim, nie je jeho súčasťou. Odkaz na núdzový a mimoriadny stav však artikuluje zjavný naliehavý verejný záujem, ktorý je dôležitý pri posudzovaní ústavnosti daných ustanovení. Zároveň poskytuje pre zásah do označených práv určité časové ohraničenie.

67. Nazbierané údaje sú potom na základe individuálnych žiadostí podľa § 63 ods. 19 zákona o elektronických komunikáciách *sprístupňované* štátnej moci. Na strane štátnej moci je oprávnenou osobou úrad verejného zdravotníctva, ktorý získava predmetné údaje od telekomunikačných operátorov. Procesne je podľa § 63 ods. 19 zákona o elektronických komunikáciách nevyhnutné iba to, aby tento úrad zaslal telekomunikačným operátorom odôvodnenú písomnú žiadosť, v ktorej identifikuje konkrétne osoby, alebo aspoň kľúč (napr. osoby, ktoré prekročili štátnu hranicu s konkrétnym štátom za posledných 14 dní), podľa ktorého takéto osoby majú byť identifikované. Telekomunikační operátori následne musia tieto údaje poskytnúť úradu verejného zdravotníctva. Úrad verejného zdravotníctva je potom oprávnený podľa § 63 ods. 20 zákona o elektronických komunikáciách zbierať, spracúvať a uchovávať všetky tieto údaje počas trvania mimoriadnej situácie alebo núdzového stavu v zdravotníctve, najdlhšie do 31. decembra 2020. Na rozdiel od povinnosti zberu údajov telekomunikačnými operátormi tak samotné oprávnenie štátnej moci na prístup k údajom zanikne na konci roku 2020.

68. Z vyjadrení vlády a úradu verejného zdravotníctva vyplýva, že predkladané ustanovenia boli použité v praxi zatiaľ len raz. Úrad verejného zdravotníctva poukázal na jedno konkrétne použitie dát od telekomunikačných operátorov z 15. apríla 2020. Obidva štátne orgány ústavnému súdu popísali predovšetkým svoje *plány do budúcnosti*. Predkladané riešenia majú byť súčasťou komplexnej stratégie na používanie informačných technológií potrebných v boji so súčasnou pandémiou.

V.3 Právne východiská

69. Ústavný súd sa v minulosti už viackrát vyjadril k otázke ochrany súkromia a osobných údajov. Účelom ústavou priznaného práva na súkromie je zabrániť verejnej moci, aby zasahovala do správania jednotlivca nad nevyhnutnú mieru a príliš neprimerane riadila jeho súkromný život (sp. zn. PL. ÚS 43/95, s. 26). Podstatou je teda možnosť jednotlivca žiť podľa svojich predstáv bez zbytočných obmedzení, príkazov a zákazov ustanovených orgánom verejnej moci (sp. zn. II. ÚS 19/97, s. 17). V najširšom význame ide teda o ochranu proti neprimeranému štátnemu dirigizmu. V tomto ohľade je právo na súkromie úzko spojené s právom na ľudskú dôstojnosť (čl. 19 ods. 1 ústavy) a princípom slobody konať (čl. 2 ods. 3 ústavy). Z judikatúry vyplýva, že zatiaľ, čo ústavná ochrana súkromia sa podľa čl. 16 ods. 1 ústavy spája s nedotknuteľnosťou osoby, jej telesnou integritou a súvisiacimi materiálnymi hodnotami, ochrana nemateriálnych hodnôt súkromnej povahy sa zaručuje podľa čl. 19 ods. 2 ústavy (napr. sp. zn. III. ÚS 88/01, s. 17). Článok 22 ústavy poskytuje osobitnú ochranu pre tajomstvo dopravovaných správ. Proti zberu a zneužitiu osobných údajov chráni ústava čl. 19 ods. 3 a čl. 22 ods. 1, ktoré takto zakotvujú právo jednotlivca na informačné sebaurčenie (sp. zn. PL. ÚS 10/2014, bod 133). Cieľom práva na informačné sebaurčenie je zabezpečiť slobodný rozvoj osobnosti v kontexte modernej spoločnosti, ktorá je definovaná jednoduchým zhromažďovaním a automatizovaným spracúvaním informácií o jednotlivcovi. Nekontrolované spracúvanie osobných údajov by ohrozovalo nielen slobodu konania jednotlivca, pretože by sa nikdy necítil úplne voľný, ale v konečnom dôsledku aj samotné demokratické zriadenie, keďže jeho garantmi môžu byť len skutočne slobodní jednotlivci (podobne Spolkový ústavný súd Nemecka, Volkszählungsurteil, sp. zn. 1 BvR 209, 269, 362, 420, 440, 484/83).

70. Plošný zber a následné individualizované *sprístupnenie* identifikačných a lokalizačných údajov (ďalej len „údaje“) predstavujú obmedzenie práva na ochranu súkromia a osobných údajov. Zásah do týchto práv môže byť ospravedlniteľný verejným záujmom, ktorým je v prípade pandémie ochrana života a zdravia obyvateľov. Právo na ochranu súkromia nie je absolútnym právom (C-92/09, Volker und Markus Schecke and Eifert, ECLI:EU:C:2010:662, bod 48), a preto môže byť primerane okolnostiam obmedzené (sp. zn. PL. ÚS 10/2014, bod 95). Akékoľvek obmedzenie však musí byť dostatočne určité, primerané okolnostiam zásahu a poskytovať silné záruky proti zneužitiu (sp. zn. PL. ÚS 10/2014, body 95, 102 a 133).

71. Vzhľadom na predbežné štádium preskúvania veci, potrebu bezodkladného rozhodnutia, ako aj širšie spoločenské okolnosti ústavný súd skúmal tie aspekty právnej úpravy, ktoré sú najviac schopné privodiť nenapraviteľnú ujmu (pozri body 40 a 41 tohto rozhodnutia). Ústavný súd si je vedomý, že prebiehajúca pandémia si vyžaduje nasadenie rýchlych a inovatívnych riešení na ochranu života a zdravia obyvateľov. Zároveň však musí zabezpečiť, aby napriek rýchlosti zmien počas tohto obdobia nedošlo k nezamýšľanej erózii právneho štátu. Svoj prieskum preto obmedzil aj s ohľadom na tento cieľ. Z napadnutých ustanovení je zrejmé, že sledujú dôležitý verejný záujem. Z akademickej literatúry a skúseností iných krajín je zároveň zrejmé, že nasadenie technológií je veľmi dôležitým nástrojom, ktorý pomáha znížiť reprodukčnú silu vírusu (napr. Luca Ferreti a ďalší, Quantifying SARS-CoV-2 transmission suggests epidemic control with digital contact tracing, *Science* 10.1126/science.abb6936 (2020)). Preto ústavný súd neskúmal nateraz hĺbkovo proporcionalitu predkladanej úpravy, ale obmedzil sa na preskúvanie *právnych záruk* proti zneužitiu sprístupnených dát, ako aj celkovej *určitosti* právnej úpravy. Ak by sa aj v merite veci neskôr ukázalo, že zber údajov bol protiústavný, adekvátne úroveň týchto dvoch atribútov preskúvanej právnej úpravy (jej určitosť a existencia právnych záruk v podobe účinného kontrolného mechanizmu sprístupňovania a ďalšieho spracovania dát) by poskytovali záruky proti prípadnému zneužitiu dotknutých údajov.

72. Používanie digitálnych technológií v protiepidemiologickom boji spadá do pôsobnosti niekoľkých podústavných právnych predpisov, ako aj práva Európskej únie

(najmä smernice o súkromí a elektronických komunikáciách). Zákon o elektronických komunikáciách, ktorý ukladá povinnosti telekomunikačným operátorom na ochranu telekomunikačného tajomstva, je implementáciou smernice o súkromí a elektronických komunikáciách.

73. Vyjadrenia vlády a úradu verejného zdravotníctva identifikovali tri plánované technické riešenia a postupy:

Riešenie A: Zamestnanec úradu verejného zdravotníctva telefonicky komunikuje s pozitívnym pacientom a pomáha mu rozpomenúť sa na osoby, s ktorými bol v kontakte; v rámci rozhovoru je pacientovi poskytnutá možnosť vyžiadať si mapu jeho pohybu od telekomunikačného operátora, ktorá má pomôcť pri rozpamätaní; pacient to môže odmietnuť; v procese si zamestnanec v oboch prípadoch vyžiada kontaktné údaje na dotknuté osoby, ktoré pacient nie je povinný poskytnúť (môže ich poskytnutie odmietnuť); zamestnanec úradu verejného zdravotníctva telefonicky následne kontaktuje osoby, ktoré boli takto pacientom identifikované ako ohrozené, a to používajúc ním poskytnuté údaje.

Riešenie B: Spustenie aplikácie, ktorá slúži na informovanie obyvateľstva a sebamonitorovanie počas domácej karantény.

Riešenie C: Úrad verejného zdravotníctva si vyžiada od telekomunikačných operátorov identifikačné a čiastočné lokalizačné údaje osôb, ktoré za určité obdobie (napr. posledných 14 dní) pricestovali z konkrétnej krajiny, aby ich mohol priamo kontaktovať.

74. Na základe poskytnutých informácií nedochádza v prípade riešenia B k používaniu lokalizačných údajov od telekomunikačných operátorov. Z pohľadu prejedávanej veci je preto toto technické riešenie irelevantné. Aj ochrana osobných údajov je tu preto primárne v inom režime, a síce podľa všeobecného nariadenia o ochrane údajov. To isté platí aj o použití telefónnych čísel získaných od pozitívne testovaných pacientov v prípade riešenia A. Lokalizačné údaje od telekomunikačných operátorov sa budú rôznym spôsobom využívať len v prípade riešení A a C. Zatiaľ čo riešenie A je v tejto podobe len plánované, riešenie C bolo takto aplikované jedenkrát (body 67 a 68 odôvodnenia tohto uznesenia).

75. Podľa vyjadrenia vlády riešenie A spočíva v tom, že zamestnancovi úradu verejného zdravotníctva „bude pridelený bezvýznamový identifikátor, tzv. multipass. Na základe multipassu nebude možné vidieť v tzv. clevermap, mapovom podklade technického riešenia, ktorý slúži i na modelovanie šírenia ochorenia COVID-19, mená ani telefónne čísla infikovaného ani jeho sociálne kontakty počas inkubačnej doby ochorenia COVID-19. Trasovanie je založené na identifikácii lokality a časového okna, počas ktorého sa v danej lokalite infikovaný nachádzal. Presnosť lokalizácie je obmedzená na maximálnu vzdialenosť 100 metrov a minimálne časové okno je 10 minút, tzn. nie je identifikovaný presný čas.“. Podľa vyjadrenia vlády je takto možné pomôcť odhaliť až trojnásobok kontaktov oproti bežnému rozhovoru.

76. Riešenie A môže byť subsumovateľné pod § 63 ods. 18 písm. b) zákona o elektronických komunikáciách, ak cieľom sprístupnenia osobnej pohybovej mapy je identifikácia ďalších osôb, ktoré sú v ohrození, a je nevyhnutné ich vyrozumieť o určitom opatrení vydanom úradom verejného zdravotníctva, ktoré sa ich týka (napr. povinnosť domácej karantény alebo informačná povinnosť). Avšak vzhľadom na to, že vláda akcentuje, že pohybová mapa je poskytnutá len na základe súhlasu dotknutej osoby, nie je zrejmé, prečo by sa úrad verejného zdravotníctva musel spoliehať na prístup k telekomunikačnému tajomstvu podľa § 63 ods. 19 zákona o elektronických komunikáciách. Ak úrad verejného zdravotníctva pracuje s údajmi so súhlasom pozitívne testovaného pacienta na zobrazení jeho pohybovej mapy za posledné dni (s anonymizáciou ostatných údajov), je možné na sprístupnenie telekomunikačného tajomstva použiť aj ustanovenie § 63 ods. 3 zákona o elektronických komunikáciách. Takýto súhlas však musí spĺňať požiadavky vyplývajúce z práva Európskej únie [odôvodnenie č. 17, čl. 2 písm. f) a č. 5 ods. 1 smernice o súkromí a elektronických komunikáciách; pozri aj C-673/17, Planet49 GmbH, ECLI:EU:C:2019:801, bod 44 a nasl.]. Ak bolo účelom § 63 ods. 18 písm. b) alebo c) zákona o elektronických komunikáciách len zabezpečiť silnejší právny základ spracúvania údajov pre zamestnanca úradu verejného zdravotníctva vzhľadom na vertikálny vzťah so štátnou mocou, nie je potom zrejmé, prečo súhlas dotknutej osoby ako jedna z možných záruk úplne v texte absentuje. Hoci je faktické riešenie podľa vyjadrení vlády

plánované iba v prípade súhlasu pozitívneho pacienta, ustanovenie § 63 ods. 19 zákona o elektronických komunikáciách tento súhlas ani len nepredpokladá.

77. Riešenie C môže taktiež spadať pod § 63 ods. 18 písm. b) zákona o elektronických komunikáciách, ak má byť účelom doručenie oznámenia osobám, na ktoré sa vzťahuje niektoré z opatrení vydané úradom verejného zdravotníctva [§ 5 ods. 4 písm. k) v spojení s § 12 a § 48 ods. 4 zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov]. Údaje sú sprístupnené úradu verejného zdravotníctva na základe jeho žiadosti podľa § 63 ods. 19 zákona o elektronických komunikáciách, a to bez získania súhlasu dotknutých osôb. Následne dochádza k sprístupneniu identifikačných a lokalizačných údajov, resp. ich častí o skupine osôb.

78. Ústavný súd považuje za potrebné pripomenúť, že pri abstraktnej kontrole ústavnosti v merite veci bude nutné zohľadniť nielen existujúce zásahy vyplývajúce z aktuálnej aplikácie zákonného znenia, ale aj riziká vyplývajúce z jeho budúceho možného uplatnenia. Právny predpis preto nemožno v tomto konaní obhájiť tým, že jeho konkrétna implementácia v danom čase nevyužíva v plnom rozsahu vytvorený zákonný rámec. Ústavný súd posudzuje nielen existujúci, ale aj potenciálny zásah do práv, ktorý vyplýva z výkladu abstraktného znenia právnej úpravy.

79. V tomto štádiu konania je však v prvom rade nevyhnutné zvážiť priame dôsledky v podobe účinkov napadnutých ustanovení (pozri body 40 a 41 tohto rozhodnutia), a to aj v kontexte možného negatívneho dopadu na používanie efektívnych technologických prostriedkov pri boji s pandémiou.

80. Ako už bolo uvedené v úvode, ústavný súd v tomto štádiu prioritizoval posúdenie určítosti zákonného rámca a záruk napadnutej právnej úpravy proti zneužitiu, pretože ich dodržanie by minimalizovalo dopad na obyvateľstvo, ak by sa aj samotný zber údajov ukázal neskôr ako protiústavný v samotnom merite veci.

81. Ústavný súd už v minulosti judikoval vo vzťahu k lokalizačným a identifikačným údajom v kontexte telekomunikačnej prevádzky. Plošný preventívny zber týchto údajov predstavuje podľa názoru ústavného súdu (ale aj judikatúry Súdneho dvora) „zvlášť závažný zásah“, resp. „závažný zásah“ do práva na ochranu súkromia a osobných údajov (sp. zn. PL. ÚS 10/2014, bod 113; *Digital Rights Ireland Ltd*, C-293/12 a C-594/12, EU:C:2014:238, bod 39). K zásahu do práva na súkromie a ochranu osobných údajov dochádza jednak núteným zberom zo strany telekomunikačných operátorov, ale aj následným sprístupnením týchto údajov štátnym orgánom. Pre porovnanie, prístup k identifikačným údajom týkajúcich sa konkrétnych SIM kariet bez lokalizačných alebo prevádzkových informácií nepredstavuje podľa judikatúry takýto „závažný zásah“ (C-207/16, *Ministerio Fiscal*, ECLI:EU:C:2018:788, body 40, 61). Preto aj pri preskúmaní určitosti zákona a jeho záruk bude nevyhnutné vyžadovať splnenie tých najprísnejších kritérií.

V.4 K ustanoveniu § 63 ods. 18 písm. c) zákona o elektronických komunikáciách

V.4.1 Zber údajov podľa § 63 ods. 18 písm. c) zákona o elektronických komunikáciách

82. V náleze sp. zn. PL. ÚS 10/2014 ústavný súd z dôvodu porušenia práva na ochranu súkromia a osobných údajov plošný preventívny zber takýchto údajov aj v kontexte zhodnej judikatúry Súdneho dvora zásadne obmedzil (sp. zn. PL. ÚS 10/2014, body 120 a 121, rovnako: *Digital Rights Ireland Ltd*, C-293/12 a C-594/12, EU:C:2014:238, body 58 a 59; *Tele2 Sverige AB*, C-203/15 and C-698/15, ECLI:EU:C:2016:970, body 105 a 106). Na rozdiel od spomínaného nálezu ide však v prejedávanom prípade o zber podstatne užšieho rozsahu údajov, ktoré sú navyše ohraničené dobou trvania mimoriadnej situácie alebo núdzového stavu v zdravotníctve, a to v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie.

83. Z dikcie alebo dôvodovej správy k zákonu nie je zrejmé, pre aký konkrétny účel možno údaje podľa § 63 ods. 18 písm. c) zákona o elektronických komunikáciách v prípade úspešnej identifikácie vôbec použiť. Zákon deklaruje len konkrétny verejný záujem „ochrany života a zdravia“. Ako presne možno s údajmi podľa tohto ustanovenia naložiť, nie je špecifikované a jednoznačne určiteľné, a to ani po zohľadnení obsahu súvisiacej

právnej úpravy v § 63 ods. 19 a 20 zákona o elektronických komunikáciách. Dokonca ani vyjadrenia vlády a úradu verejného zdravotníctva sa nezhodujú v tom, ktoré opatrenie má mať v danom ustanovení právny základ. Aj kópia žiadosti úradu verejného zdravotníctva z 15. apríla 2020, ktorá bola adresovaná telekomunikačným operátorom, pracuje len so všeobecným odkazom na „§ 63 ods. 18 až 20“ zákona o elektronických komunikáciách. Z vlastného posúdenia ústavného súdu do úvahy teoreticky prichádzajú len dve plánované riešenia, ktoré sa týkajú týchto údajov – riešenie A (oznámenie o pozitívnom testovaní v okolí) a riešenie C (skupinové oznámenie). V oboch prípadoch sa však v prvom rade uplatní skôr § 63 ods. 18 písm. b) zákona o elektronických komunikáciách, pokiaľ sa oznámenie vzťahuje na konkrétne opatrenie úradu verejného zdravotníctva. Podľa daného ustanovenia možno pre účely takéhoto oznámenia „identifikovať“ ich príjemcu. Až keby takéto opatrenie chýbalo, zjavne by malo ísť o prípad podľa § 63 ods. 18 písm. c) zákona o elektronických komunikáciách. Lenže popri tom možno dané ustanovenie rovnako využiť aj na množstvo iných účelov ako napríklad „vynucovanie“ dodržiavania povinnej alebo dobrovoľnej karantény, odhaľovanie trestných alebo správnych deliktov či skúmanie trendov nákazy. Z ústavnoprávneho hľadiska si použitie údajov pre tieto rôzne potreby vyžaduje zásadne odlišné posúdenie.

84. Už v minulosti ústavný súd judikoval (napr. PL. ÚS 19/09, bod 57), že neústavnosť zákonov môže spočívať rovnako aj vo vágnosti noriem. Základom tejto požiadavky je, aby adresáti právnych noriem vedeli posúdiť, ako sú obmedzené ich práva a aké to má pre nich následky (pozri Európsky súd pre ľudské práva Leander proti Švédsku [1987] č. 9248/81, bod 50; Margareta and Roger Andersson proti Švédsku [1992] č. 12963/87, bod 75). Zákon obmedzujúci základné práva musí byť dostatočne konkrétny, aby jeho aplikácia bola predvídateľná. Problematické obmedzenie práv sa nemôže skrývať pod lepšie znejúce alebo nič nehovoriace abstraktné znenie. Právo musí poskytovať jednotlivcovi ochranu proti arbitrárnemu zásahu do jeho práv, a preto musí dostatočne jasne v pojmoch poskytovať občanovi náležitú indikáciu okolností a podmienok, za akých je verejná autorita zmocnená na zásahy do jeho práva na súkromie. Ústavný súd preto v minulosti vyhlásil za protiústavné aj také ustanovenia, ktoré síce boli schopné ústavnoprávne výkladu, no boli príliš vágne (sp. zn. PL. ÚS 10/2014, bod 134). Ide

o nedostatok spočívajúci v neurčitosti a prílišnej všeobecnosti napadnutej právnej úpravy tým, že požaduje od konajúceho súdu, aby nahradil úvahu zákonodarcu o intenzite určitého verejného záujmu na obmedzení základného práva alebo slobody (sp. zn. PL. ÚS 10/2014, bod 134). Pripustenie vysokej neurčitosti právnej normy by obmedzilo aj reálnu kontrolu súladu ustanovenia zákona s ústavou, a tým znemožnilo ústavnému súdu vykonávať svoju kontrolnú funkciu [porovnaj doktrínu „Determinierungsgebot“ v rakúskom ústavnom práve (Philipp Mörth, Das Legalitätsprinzip: Gesetzesvorbehalt und Determinierungsgebot im österreichischen Recht (Juristische Schriftenreihe, Band 279, 2020) alebo „Bestimmtheitsgebot“ v nemeckom ústavnom práve (Hans Jarass a Bodo Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar, 15. Auflage, 2018, s. 556)]. Ak je riziko spojené s obmedzením základného práva vysoké, požiadavka na určitosť právnej úpravy je o to vyššia (porovnaj nález sp. zn. PL. ÚS 10/2014, bod 134). Platí priama úmera, čím hlbšie zákonodarca obmedzuje práva jednotlivca, o to precíznejší musí byť pri formulovaní svojich zámerov, a naopak (obdobne Spolkový ústavný súd Nemecka v spojených veciach sp. zn. 2 BvL 9/08, 2 BvL 10/08, 2 BvL 11/08, 2 BvL 12/08, bod 102). Preto neobstoja ani argumenty o „rámcovosti“ zákona (pozri aj body 94 až 96 odôvodnenia tohto uznesenia).

85. Zber údajov podľa § 63 ods. 18 písm. c) zákona o elektronických komunikáciách a ich následné použitie je nastavené tak široko, že ho možno použiť takmer bez obmedzení pre akýmkoľvek účel v kontexte pandémie. Ustanovenie je totiž formulované ako akási generálna klauzula pre rôzne spôsoby použitia v praxi. Vzhľadom na závažnosť zásahu do práva na súkromie a ochranu osobných údajov takýto typ neurčitej formulácie v demokratickej spoločnosti nemožno pripustiť. Ústavný súd na základe uvedeného uzavrel, že sú dané dôvody na pozastavenie účinnosti § 63 ods. 18 písm. c) zákona o elektronických komunikáciách (výrok č. 4 tohto uznesenia).

V.4.2 Prístup k údajom podľa § 63 ods. 19 a 20 v spojení s § 63 ods. 18 písm. c) zákona o elektronických komunikáciách

86. Podľa § 63 ods. 19 a 20 zákona o elektronických komunikáciách môže štátna moc získať údaje podľa § 63 ods. 18 písm. c) zákona o elektronických komunikáciách do svojej dispozície (stanoveným postupom a v stanovenom čase). V predmetných ustanoveniach však takmer úplne absentujú viaceré ďalšie záruky, ktoré ústavný súd, ako aj Súdny dvor vo svojej judikatúre opakovane vyžadujú, a síce:

- (i) *subsidiarita používania získaných údajov* (sp. zn. PL. ÚS 10/2014, bod 122; Digital Rights Ireland Ltd, C-293/12 a C-594/12, EU:C:2014:238, bod 62, 63),
- (ii) *jasné vymedzenie účelu použitia daných údajov* (sp. zn. PL. ÚS 10/2014, bod 134 a 136, Digital Rights Ireland Ltd, C-293/12 a C-594/12, EU:C:2014:238, bod 61),
- (iii) *kvalitný dohľad zo strany súdu alebo iných nezávislých inštitúcií* (sp. zn. PL. ÚS 10/2014, body 136 a 137, Digital Rights Ireland Ltd, C-293/12 a C-594/12, EU:C:2014:238, bod 62),
- (iv) *zabezpečenie mimoriadne vysokej úrovne ochrany a bezpečnosti* (sp. zn. PL. ÚS 10/2014, bod 124),
- (v) *časovo podmienené zničenie údajov* (sp. zn. PL. ÚS 10/2014, bod 136), a zároveň
- (vi) *vyrozmene dotknutých osôb* (sp. zn. PL. ÚS 10/2014, bod 136).

87. Ustanovenie § 63 ods. 19 zákona o elektronických komunikáciách neobsahuje takéto dostatočné záruky proti zneužitiu údajov. Likvidáciu údajov možno z § 63 ods. 20 zákona o elektronických komunikáciách vyčítať len nepriamo, aj to bez vymedzenia presného postupu a kontroly. Zákon neupravuje žiadny osobitný dohľad nad prístupom k údajom, nevyžaduje subsidiaritu, možnosť verejnej kontroly, neposkytuje záruky pre bezpečnosť údajov alebo možnosť dotknutých osôb sa brániť. Účel prístupu k údajom možno nepriamo vyčítať len pri § 63 ods. 18 písm. b) zákona o elektronických

komunikáciách – identifikácia osoby pre účely oznámenia opatrenia úradu verejného zdravotníctva. Časovo je síce prístup k údajom obmedzený najmä rámcom mimoriadneho a núdzového stavu, avšak žiadnym spôsobom nezohľadňuje kritérium nevyhnutnosti podľa epidemiologických kritérií (napr. dĺžka inkubačnej doby a pod.). Vyjadrenia vlády síce prezentujú určité opatrenia vo svojich plánoch (napr. zničenie trasovacích údajov do 24 hodín) a kópia žiadosti úradu verejného zdravotníctva z 15. apríla 2020 ukazuje, že údaje pre riešenie C sú dožadované prostredníctvom mailovej komunikácie s využitím asymetrického šifrovania, žiadne takéto záruky však zo zákona nevyplývajú.

88. Rovnako ako pri určitosti zákona (pozri bod 84 tohto rozhodnutia), aj tu platí priama úmera. Čím hlbšie zákonodarca obmedzuje práva jednotlivca, o to silnejšie záruky musí poskytnúť pri ochrane práv pred ich možným zneužitím. Preto aj pri formulovaní záruk v prípade „zvlášť závažného zásahu“ do práva na súkromie a práva na ochranu osobných údajov je nevyhnutné vyžadovať splnenie tých najprísnejších kritérií.

89. *Subsidiarita* používania získaných údajov znamená, že údaje sa majú získať z citlivejších zdrojov (akým telekomunikačné tajomstvo nepochybne je), len ak ich nemožno získať z menej citlivých zdrojov. Subsidiarita je plne zlučiteľná aj so sankčnou úlohou štátnych orgánov. Trestný poriadok napríklad subsidiaritu vyslovuje v § 116 ods. 1, keď uvádza, že príkaz na oznámenie údajov o telekomunikačnej prevádzke môže sudca vydať len „ak nemožno sledovaný účel dosiahnuť inak alebo ak by bolo jeho dosiahnutie iným spôsobom podstatne sťažené“ [podobne aj § 63 ods. 7 a 8 písm. e) zákona o elektronických komunikáciách]. Zároveň subsidiarita vyžaduje, aby si štátny orgán žiadal rozsahom a časovo len tie informácie, ktoré na základe epidemiologických informácií sú nevyhnutné (napr. zohľadniť faktory ako inkubačnú dobu alebo spôsob šírenia).

90. Ak údaje možno vzhľadom na povahu opatrenia získať priamo od dotknutej osoby, ich spracovanie na základe jej *súhlasu* by malo byť pravidlom. To nevylučuje, že v odôvodnených prípadoch súhlas nebude nutné žiadať (napr. ak to vylučuje povaha úkonu). Získanie súhlasu posilňuje legitimitu a primeranosť akéhokoľvek spracovania osobných údajov, keďže sa odvíja od dôvery jednotlivca v pohnútky a správanie orgánu verejnej

moci. Predovšetkým vo vertikálnych vzťahoch však treba upozorniť, že ak by bol súhlas získaný pod hrozbou negatívneho dôsledku, nemožno hovoriť o jeho dobrovoľnosti.

91. Jasné vymedzenie *účelu* použitia daných údajov znamená, že údaje musia byť použité na vopred stanovený účel, ktorý musí byť vymedzený v zákone. Účel je v tomto význame užším pojmom ako pojem „cieľ“ uvádzaný v čl. 13 ods. 4 ústavy. Znamená, že zákon musí presne vymedziť konkrétny dôvod použitia údajov, napríklad či lokalizačné údaje bude vyžadovať pre jednoduché informovanie obyvateľstva, vynucovania domácej karantény alebo prípadné stíhanie vymedzených trestnoprávných či administratívnych deliktov. Jasné vymedzenie účelu umožňuje ústavnému súdu aj riadne preskúmať primeranosť právnej úpravy.

92. Kvalitný *nezávislý dohľad* znamená, že musí existovať nezávislá inštitúcia, ktorá dokáže vopred odfiltrovať alebo následne korigovať prípadné nedodržiavanie rozsahu a účelu právnej normy. Spravidla je touto inštitúciou súd (pozri napr. § 116 Trestného poriadku a § 63 ods. 7 zákona o elektronických komunikáciách). Takouto inštitúciou však môže byť aj Národná rada Slovenskej republiky (§ 61 ods. 13 zákona o elektronických komunikáciách). V kontexte napádanej právnej úpravy napríklad z vyjadrenia úradu pre reguláciu vyplýva, že v prípade porušenia predmetných ustanovení nemožno dnes uložiť žiadnu sankciu. Kvalitný nezávislý dohľad nemožno vykonávať bez dostatočného udelenia oprávnení a nástrojov kontroly. S nezávislým dohľadom súvisí aj potreba transparentnosti, ktorá umožňuje verejnú kontrolu nakladania s osobnými údajmi. Bez toho, aby bolo nutné ohroziť telekomunikačné tajomstvo, sa má verejnosť možnosť oboznámiť s rozsahom používania prístupu k spracovávaným údajom (napr. štatistické ukazovatele, typy použitia, rozsah zabezpečenia a pod.).

93. *Zabezpečenie mimoriadne vysokej úrovne ochrany a bezpečnosti pomocou technologických a organizačných opatrení* znamená, že čím sú údaje citlivejšie, tým je potrebnéjšie trvať na kvalitnejších spôsoboch ochrany údajov proti zneužitiu (napr. formou asymetrického šifrovania, implementovaním certifikácie v oblasti bezpečnosti, obmedzením prístupu k údajom alebo vyšskolením zodpovedných osôb). Bezpečnostné záruky pritom

musia byť upravené osobitne a zodpovedať najnovším vysokým štandardom používaným v odborných kruhoch (porovnaj rozhodnutie Spolkového ústavného súdu Nemecka *Vorratsdatenspeicherung*, sp. zn. 1 BvR 256/08, 1 BvR 263/08, 1 BvR 586/08, body 224 a 225).

94. *Časová podmienenosť zničenia* znamená, že ak pominuli dôvody na spracúvanie údajov, musia byť zneškodnené (vymazané). Táto podmienka je vyjadrením toho, že tak, ako sa subsidiarita vzťahuje na vyžiadanie údajov, uplatňuje sa na aj ich následné spracúvanie. Ak teda odpadne dôvod na ich spracúvanie v danej kvalite, štátna moc musí riziko zneužitia minimalizovať tým, že nepotrebné údaje čím skôr znehodnotí alebo úplne odstráni (zničí).

95. Požiadavka *vyrozumenia dotknutých osôb* znamená, že pokiaľ je to možné, je nutné o rozsahu a spôsobe použitia údajov upovedomiť dotknutú osobu, a to hoci aj dodatočne. Je vyjadrením požiadavky na prístup k súdu a efektívnej súdnej ochrane. Vyrozumenie tejto osobe dáva možnosť prípadne sa brániť proti použitiu svojich osobných údajov. Trestný poriadok napríklad pozná túto možnosť v § 116 ods. 4, pričom na následné preskúmanie stanovuje presné lehoty.

96. Uvedené záruky vyplývajú v kontexte lokalizačných a identifikačných údajov z judikatúry ústavného súdu a Súdneho dvora k čl. 15 smernice o súkromí v elektronických komunikáciách. Aplikujú sa preto, že na „výstupe“ (t. j. pri odovzdaní údajov telekomunikačnými operátormi do rúk štátnej moci) stále ide o údaje spadajúce pod rozsah pôsobnosti tejto smernice. Po odovzdaní údajov štátnej moci sa aplikujú na ich spracovanie požiadavky ďalšieho aktu Európskej únie, a to všeobecného nariadenia o ochrane údajov (GDPR).

97. Špeciálne je preto potrebné poukázať na ustanovenia čl. 23 ods. 2 GDPR v prípade, ak dochádza k obmedzeniu niektorého z práv alebo zásad spracúvania osobných údajov (napríklad informačných povinností podľa čl. 14 GDPR, porovnaj C-201/14, Bara

and Others, ECLI:EU:C:2015:638, bod 40 a nasl.). Podľa čl. 23 ods. 2 GDPR právo Európskej únie vyžaduje osobitné záruky:

„Konkrétne musí každé legislatívne opatrenie uvedené v odseku 1 obsahovať osobitné ustanovenia, ktoré v relevantných prípadoch upravujú aspoň: a) účely spracúvania alebo kategórie spracúvania; b) kategórie osobných údajov; c) rozsah zavedených obmedzení; d) záruky zabraňujúce zneužitiu údajov alebo nezákonnému prístupu či prenosu; e) určenie prevádzkovateľa alebo kategórií prevádzkovateľov; f) doby uchovávania a uplatniteľné záruky, pričom sa zohľadní povaha, rozsah a účely spracúvania alebo kategórie spracúvania; g) riziká pre práva a slobody dotknutých osôb a h) práva dotknutých osôb na informovanie o obmedzení, pokiaľ tým nie je ohrozený účel obmedzenia.“

98. Tieto požiadavky práva Európskej únie vo veľkej miere dopĺňujú požiadavky na záruky uvedené v bode 86 tohto rozhodnutia. Navyše, nemožno zabúdať aj na dodržiavanie ostatných ustanovení GDPR vrátane zásad spracovania údajov, ale aj osobitných povinností, ako napríklad posúdenie dopadov podľa čl. 35 ods. 3 písm. b) GDPR.

99. V tomto kontexte je nutné reagovať na námietku národnej rady, ktorá vo svojom vyjadrení uvádza, že *„absencia záruk, ktoré bránia zneužitiu údajov elektronickej komunikácie získaných, resp. poskytnutých Úradu verejného zdravotníctva v súvislosti s bojom proti pandémie COVID-19 by mohla byť dôvodom protiústavnosti, avšak nie samotného zákona č. 351/2011 Z. z. o elektronických komunikáciách v znení neskorších predpisov, ale právnych predpisov na jeho vykonanie“*. Inými slovami, podľa národnej rady hoci napadnuté ustanovenia možno neobsahujú dostatočné záruky, zákon by nemal byť protiústavný, pretože tie budú predmetom vykonávacích predpisov. Tento názor národnej rady ústavný súd odmieta.

100. Z čl. 13 ods. 2 ústavy jednoznačne vyplýva, že medze základných práv a slobôd možno upraviť za podmienok ustanovených ústavou len „zákonom“. Ak by sme pripustili, že záruky proti zneužitiu môžu byť obsiahnuté v podzákonnom predpise, stratili by zmysel, keďže by ich zákonodarca vôbec jednotlivcom do budúca negarantoval. Výkonná moc by

mohla takéto záruky kedykoľvek zmeniť alebo odstrániť. Záruky proti zneužitiu práv nie sú akýmsi odľahčením zásahov do práv, ale *podmienkou* ich ústavného akceptovania vôbec.

101. Ako vyplýva aj z judikatúry ústavného súdu (sp. zn. PL. ÚS 7/96), vláda nemôže nariadením predurčiť medze základných práv a slobôd. Ústavné splnomocnenie podľa čl. 120 ods. 1 ústavy nedovoľuje vláde osobitne obmedziť práva upravené v druhej hlave ústavy. Podľa nálezu sp. zn. PL. ÚS 12/01 všetky základné spoločenské vzťahy, ktoré nie sú upravené priamo v ústave, musia byť upravené zákonom. Vyplýva to najmä z demokratického charakteru tvorby práva a poňatia princípu del'by moci medzi zákonodarnou a výkonnou mocou v Slovenskej republike. Súčasne sa tým chráni jednotlivec pred ľubovôľou výkonnej moci. Do sféry výkonnej moci patria predovšetkým veci, ktoré zákonodarca vzhliadol nepodstatnými z hľadiska zákonnej formy, a preto ich priamo neupravil. Ide predovšetkým o veci nepredvídateľné vo chvíli prijatia zákona, teda o veci, ktoré môžu podliehať zmenám, ale rovnako podrobnosti hlavne technického či vysoko expertného charakteru a pod. V žiadnom prípade však nemôže ísť o podmienky akceptovateľnosti zásahu do základných práv. Ako ústavný súd zdôraznil aj vo svojom rozhodnutí sp. zn. PL. ÚS 10/2014 (bod 134), len zákonodarca je ústavne legitimovaný na to, aby na základe svojho uváženia pri rešpektovaní princípu proporcionality priznal stanoveniu určitej povinnosti prednosť aprobovaného verejného záujmu pred základným právom. Podľa čl. 13 ods. 2 ústavy sa uplatňuje výhrada zákona (nemožnosť delegovať obmedzovanie základných práv na exekutívu), ktorá je zároveň vyjadrením výhrady parlamentu (porovnaj „Parlamentsvorbehalt“ v nemeckom ústavnom práve, napr. rozhodnutie sp. zn. 2 BvR 2302/11 a 1279/12). Zákon preto nemôže splnomocniť orgán výkonnej moci na vydanie predpisu nižšej právnej sily, ktorý by určoval medze základných práv a slobôd. Ústava zveruje právo určiť medze základných práv a slobôd len zákonodarnému zboru. Ústavný súd už judikoval, že splnomocnenie v zákone pre vydanie všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorým by boli upravené ďalšie podmienky dotýkajúce sa medzí ústavou zaručených práv, nie je ústavou dovolené. Preto by ani všeobecne záväzný právny predpis vydaný na základe takéhoto splnomocňovacieho ustanovenia zákona nebol vydaný v súlade s ústavou (sp. zn. PL. ÚS 8/94, s. 5).

102. Ako už bolo uvedené, zber identifikačných a lokalizačných údajov podľa § 63 ods. 18 písm. c) zákona o elektronických komunikáciách je príliš neurčitý. Prístup k nim podľa § 63 ods. 19 a 20 zákona o elektronických komunikáciách navyše ohrozuje právo na súkromie a právo na ochranu osobných údajov jednotlivcov, pretože neposkytuje dostatočné zákonné záruky proti ich zneužitiu. Ústavný súd na základe už uvedeného uzavrel, že sú dané dôvody na pozastavenie účinnosti § 63 ods. 19 a 20 v rozsahu, v akom sa vzťahujú na údaje podľa § 63 ods. 18 písm. c) zákona o elektronických komunikáciách (výrok č. 5 tohto uznesenia).

V.5 K ustanoveniu § 63 ods. 18 písm. b) zákona o elektronických komunikáciách

V.5.1 Zber údajov podľa § 63 ods. 18 písm. b) zákona o elektronických komunikáciách

103. Na rozdiel od § 63 ods. 18 písm. c) zákona o elektronických komunikáciách znie účel ustanovenia podľa § 63 ods. 18 písm. b) zákona o elektronických komunikáciách podstatne určitejšie. Telekomunikační operátori spracúvajú podľa neho údaje „na účel identifikácie príjemcov správ, ktorým je potrebné oznámiť osobitné opatrenia Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky v záujme ochrany života a zdravia“. Je teda zrejmé, že účelom ustanovenia je *oznámiť* jednotlivcom určité opatrenie orgánu verejnej moci. Takúto identifikáciu a následne oznámenie dokážu vykonať už telekomunikační operátori u seba na základe všeobecnej požiadavky, ktorú dostanú zo strany orgánov verejnej moci (napr. notifikovať všetky osoby v určitej oblasti alebo všetky osoby, ktoré sa pohybovali určitým spôsobom). Potvrďuje to aj jedno z vyjadrení telekomunikačných operátorov, hoci žiadne z vyjadrení štátnych orgánov takéto použitie neavizuje. Ustanovenie § 63 ods. 18 písm. b) zákona o elektronických komunikáciách preto spĺňa podmienku určitosti (výrok č. 3 tohto uznesenia).

V.5.2 Prístup k údajom podľa § 63 ods. 19 a 20 v spojení s § 63 ods. 18 písm. b) zákona o elektronických komunikáciách

104. Na základe výkladu § 63 ods. 19 zákona o elektronických komunikáciách môže funkciu identifikácie a oznámenia vykonať jednak telekomunikačný operátor alebo štátna

moc. Štátna moc však musí najprv požiadať o údaje zbierané podľa § 63 ods. 18 ods. b) zákona o elektronických komunikáciách telekomunikačných operátorov. Tým dôjde k odhaleniu identity osôb voči štátnej moci, ako aj ku kumulácii údajov. Na tomto princípe je založené riešenie C, pri ktorom sú telefonické kontakty konkretizovanej skupiny osôb vyžiadané na účely telefonického kontaktovania zo strany úradu verejného zdravotníctva. Vzhľadom na to, že aj podľa vyjadrení telekomunikačných operátorov ide pri § 63 ods. 18 písm. b) a c) zákona o elektronických komunikáciách o zber tých istých údajov, je potrebné uplatniť rovnaké požiadavky na záruky proti zneužitiu, ktoré boli obsiahle uvedené v bodoch 86 až 101 tohto uznesenia. Tie však, ako to už bolo vysvetlené, absentujú. Preto bude nevyhnutné nateraz obmedziť výklad tohto ustanovenia tak, aby až do vykonania nápravy neumožňoval priamy prístup štátnej moci k dotknutým údajom.

105. Z rovnakých dôvodov preto ústavný súd považuje za potrebné pozastaviť účinnosť § 63 ods. 19 a 20 zákona o elektronických komunikáciách aj vo vzťahu k § 63 ods. 18 písm. b) zákona o elektronických komunikáciách. Ustanovenie § 63 ods. 18 písm. b) zákona o elektronických komunikáciách je preto potrebné za tejto situácie ústavne konformne vykladať tak, že štátna moc nemôže priamo žiadať o údaje podľa tohto ustanovenia skôr, než prijme všetky záruky podľa bodov 86 až 101 tohto uznesenia.

106. Ústavný súd pritom zdôrazňuje, že pre identifikáciu a doručenie oznámenia jednotlivcom nie je bezpodmienečne nevyhnutné, aby údaje podľa § 63 ods. 18 písm. b) zákona o elektronických komunikáciách do svojej dispozície získal orgán verejnej moci. Telekomunikační operátori dokážu takúto identifikáciu príjemcov správ a komunikáciu (oznámenie osobitných opatrení úradu verejného zdravotníctva) vykonať pre štátnu moc v rámci svojej súčinnosti. Pozastavenie účinnosti § 63 ods. 19 a 20 vo vzťahu k § 63 ods. 18 písm. b) preto neznamená, že by takúto identifikáciu a oznámenie nemohli vykonať nateraz priamo telekomunikační operátori na základe žiadosti úradu verejného zdravotníctva. Údaje len nemožno sprístupniť štátnej moci, pokiaľ na jej strane neexistujú dostatočné záruky proti zneužitiu. Aj cieľ riešenia C preto možno realizovať, hoci v pozmenenej forme. Zamestnanci úradu verejného zdravotníctva môžu po pozastavení účinnosti formulovať

naďalej iba všeobecné žiadosti. Ich implementácia musí byť prenechaná telekomunikačným operátorom, pokiaľ nebudú prijaté záruky formou legislatívnych opatrení.

107. Prístup k údajom v režime § 63 ods. 18 písm. b) podľa § 63 ods. 19 a 20 zákona o elektronických komunikáciách ohrozuje právo na súkromie a právo na ochranu osobných údajov jednotlivcov, pretože neposkytuje dostatočné zákonné záruky proti ich zneužitiu. Ústavný súd na základe uvedeného preto uzavrel, že sú dané dôvody na pozastavenie účinnosti § 63 ods. 19 a 20 v rozsahu, v akom sa vzťahujú na údaje podľa § 63 ods. 18 písm. b) zákona o elektronických komunikáciách (výrok č. 5 tohto uznesenia). Preto bude nateraz nutné § 63 ods. 18 písm. b) zákona o elektronických komunikáciách vykladať tak, že štátna moc nemôže priamo žiadať o vydanie údajov podľa tohto ustanovenia skôr, než prijme všetky záruky podľa bodov 86 až 101 tohto uznesenia.

V.5.3 Prístup k údajom podľa § 63 ods. 19 a 20 v spojení s § 63 ods. 18 písm. a) zákona o elektronických komunikáciách

108. Navrhovatelia vo svojom návrhu nenapadli zber údajov podľa § 63 ods. 18 písm. a) zákona o elektronických komunikáciách. Zároveň však napadli § 63 ods. 19 a 20 ako celok, a teda aj ako sa tieto vzťahujú na prístup k údajom zbieraných podľa § 63 ods. 18 písm. a) zákona o elektronických komunikáciách. Treba pripomenúť, že v prípade tohto ustanovenia ide o údaje „v anonymizovanej podobe“, ktoré sa majú použiť „na štatistické účely potrebné na predchádzanie, prevenciu a modelovanie vývoja ohrozenia života a zdravia“. Ústavný súd vychádza z toho, že pojem v „anonymizovanej podobe“ má byť vykladaný v súlade so všeobecným nariadením o ochrane údajov (GDPR). A teda, že ide o údaje, ktoré sa nevzťahujú na identifikovanú alebo identifikovateľnú fyzickú osobu, a teda údaje, ktoré sa stali anonymnými takým spôsobom, že dotknutá osoba nie je alebo už nie je identifikovateľná (pozri odôvodnenie č. 26 GDPR). Bez nutnosti nateraz skúmať, či takéto údaje spadajú pod *ratione materiae* použitých referenčných noriem (najmä čl. 16, 19 a 22 ústavy), je zrejmé, že vo vzťahu k týmto údajom nemôže ísť o „zvlášť závažný zásah“ alebo akokoľvek intenzívny zásah do ochrany súkromia jednotlivca (pozri bod 81 tohto uznesenia). Z tohto dôvodu preto ústavný súd v súlade s myšlienkou priamej úmery s rizikom (pozri body 84 a 88 tohto uznesenia) nevidí bezprostredné ohrozenie základných

práv v tom, ak by sa nateraz zber a spracúvanie týchto anonymných údajov štátnou mocou realizovali aj bez osobitných záruk. Z tohto dôvodu ústavný súd účinnosť § 63 ods. 19 a 20 zákona o elektronických komunikáciách vo vzťahu k týmto údajom [§ 63 ods. 18 písm. a)] nepozastavil (výrok č. 6 tohto uznesenia).

V.6 Záver k návrhu na pozastavenie účinnosti ustanovení zákona o elektronických komunikáciách

109. V závere ústavný súd konštatuje, že pozastavil účinnosť tých ustanovení zákona o elektronických komunikáciách, kde absentovala ich nevyhnutná určitosť alebo sa kumulovala s absenciou nevyhnutných ľudsko-právnych záruk. Záruky, ktoré je nutné kumulatívne v legislatívnom procese doplniť, sú obsiahnuté v bodoch 86 až 101 tohto uznesenia.

110. Vo vzťahu k riešeniu A ústavný súd pripomína, že obmedzená telefonická asistencia pri odhaľovaní osobnej pohybovej mapy je naďalej možná podľa § 63 ods. 3 zákona o elektronických komunikáciách za následného dodržania všeobecného právneho rámca na ochranu osobných údajov. Podmienkou však je, že je naozaj realizovaná na základe súhlasu a plnej dobrovoľnosti zo strany dotknutých osôb bez negatívnych dopadov v prípade odmietnutia (ako to deklaruje vyjadrenie vlády). Ani toto technické riešenie preto nie je po pozastavení účinnosti predmetných ustanovení zákona o elektronických komunikáciách týmto uznesením znemožnené.

111. Napokon, výrok o pozastavení účinnosti § 63 ods. 19 a 20 zákona o elektronických komunikáciách sa vzťahuje len na prístup úradu verejného zdravotníctva k údajom podľa § 63 ods. 18 písm. b) a c) zákona o elektronických komunikáciách, a nie na prístup k údajom podľa § 63 ods. 18 písm. a) zákona o elektronických komunikáciách. Prístup k týmto údajom preto nie je týmto výrokom žiadnym spôsobom obmedzený.

112. Ústavný súd nestojí mimo demokratický ústavný systém a spoločnosť (porov. PL. ÚS 13/2012, bod 98), a tak vedomý si deľby moci a svojich ústavných povinností

nemôže neuviesť, že pri rozhodovaní o tejto časti návrhu a pri jeho odôvodňovaní mal na myslí, že pre mocenské authority bolo nepochybne právne aj technicky náročné vo všeobecne známých časových súvislostiach prijať špecifickú úpravu týkajúcu sa mobilnej komunikácie a ochrany súkromia a osobných údajov. Bez toho, aby ústavný súd ustupoval z role ochrancu ľudských slobôd a ústavnosti, obširne formuluje v predmetnej veci svoje predbežné právne názory s cieľom byť čo najviac nápomocný v tejto zložitej situácii, aby tým realizoval zásadu ústavnej spolupráce ústavných orgánov (I. ÚS 7/96, PL. ÚS 16/95 a PL. ÚS 8/08). V prípade tohto rozhodnutia pritom stále ide o rozhodovanie o pozastavení účinnosti.

P o u č e n i e : Proti tomuto rozhodnutiu nemožno podať opravný prostriedok. Podľa čl. 125 ods. 6 ústavy sa rozhodnutie ústavného súdu o pozastavení účinnosti napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení vyhlasuje spôsobom ustanoveným na vyhlasovanie zákonov. Právoplatné rozhodnutie ústavného súdu je všeobecne záväzné. Podľa § 83 zákona o ústavnom súde uznesenie ústavného súdu o pozastavení účinnosti napadnutého právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia a uznesenie o zrušení pozastavenia účinnosti napadnutého právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia je právoplatné a všeobecne záväzné odo dňa jeho vyhlásenia v zbierke zákonov.

V Košiciach 13. mája 2020

Ivan Fiačan
predseda pléna Ústavného súdu
Slovenskej republiky