



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

IV. ÚS 459/2020-12

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí senátu 24. septembra 2020 predbežne prerokoval ústavnú sťažnosť [REDAKOVANÉ], narodenej [REDAKOVANÉ] [REDAKOVANÉ], zastúpenej advokátskou kanceláriou JUDr. Roman Hojer s. r. o. advokátska kancelária, Šustekova 51, Bratislava, v mene ktorej koná advokát a konateľ JUDr. Roman Hojer, vo veci namietaného porušenia „*práva na slobodu pohybu a pobytu*“ opatrením Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky č. OLP/3172/2020 zo 17. apríla 2020 a takto

r o z h o d o l :

Ústavnú sťažnosť [REDAKOVANÉ] o d m i e t a pre neprípustnosť.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Vymedzenie napadnutého rozhodnutia a sťažnostná argumentácia

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bola 16. júna 2020 doručená ústavná sťažnosť [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ] (ďalej len „sťažovateľka“), vo veci namietaného porušenia „*práva na slobodu pohybu a pobytu*“ opatrením Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky

republiky (ďalej len „úrad verejného zdravotníctva“) č. OLP/3172/2020 zo 17. apríla 2020 (ďalej len „napadnuté opatrenie“).

2. Sťažovateľka v ústavnej sťažnosti uviedla, že úrad verejného zdravotníctva ako príslušný orgán podľa § 5 ods. 4 písm. h) zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 355/2007 Z. z.“) z dôvodu vyhlásenia mimoriadnej situácie na území Slovenskej republiky vládou Slovenskej republiky uznesením vlády Slovenskej republiky č. 111 z 11. marca 2020 dňom 12. marca 2020 a pandémie ochorenia COVID-19 vyhlásenej 11. marca 2020 generálnym riaditeľom Svetovej zdravotníckej organizácie v súlade so závermi z rokovania Ústredného krízového štábu Slovenskej republiky z 15. apríla 2020 podľa § 12 ods. 2 písm. b), c) a f) a § 48 ods. 4 písm. l) zákona č. 355/2007 Z. z. nariadil všetkým osobám, ktoré od 20. apríla 2020 od 7.00 h vstúpia na územie Slovenskej republiky, izoláciu v zariadeniach určených štátom na dobu nevyhnutnú na vykonanie laboratórnej diagnostiky ochorenia COVID-19 a následne po zistení negatívneho výsledku tejto osobe nariadil domácu izoláciu v celkovej súhrnnej dobe 14 dní s tým, že po dobu domácej izolácie sa táto nariaďuje i osobám žijúcim s touto osobou v spoločnej domácnosti.

3. Po pricestovaní na územie Slovenskej republiky a prekročení štátnej hranice 1. mája 2020 bolo sťažovateľke spolu s priateľom oznámené, že budú umiestnení do štátnej karantény napriek tomu, že príslušníkov Policajného zboru upovedomili, že sú dlhoroční psychiatrickí pacienti. Obaja boli umiestnení v skorých ranných hodinách do štátneho karanténneho zariadenia v Starej Ľubovni, kde sťažovateľka čakala na samotné testovanie na ochorenie COVID-19 sedem dní. Sťažovateľka počas umiestnenia v štátnom zariadení mala „*neustály strach o svoje zdravie*“. Podľa sťažovateľky neadekvátne zásah štátnych orgánov negatívnym spôsobom ovplyvnil jej život. Sťažovateľka zastáva názor, že povinným umiestnením v štátnej karanténe došlo k porušeniu jej základných práv a slobôd a v tejto súvislosti v odôvodnení ústavnej sťažnosti citovala znenie čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1, čl. 16 ods. 1, čl. 17 ods. 1, čl. 19 ods. 1 a 2, čl. 23 ods. 1 a 3 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a čl. 2 ods. 1 a 3 Protokolu č. 4 k Dohovoru

o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Takéto obmedzovanie sťažovateľka považuje za „úplne bezdôvodné a nezákonné“, keďže „neexistujú žiadne oprávnenia, na základe ktorých vláda Slovenskej republiky, či Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky zasahuje do práva na slobodu pohybu a pobytu občanov“.

4. Vzhľadom na uvedené sťažovateľka v petite ústavnej sťažnosti navrhla, aby ústavný súd po prijatí veci na ďalšie konanie vydal rozhodnutie v znení:

„1. Opatrením Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky č. OLP/3172/2020 zo dňa 17. 4. 2020 boli porušené základné práva a slobody, konkrétne právo na slobodu pohybu a pobytu Sťažovateľky.

2. Ústavný súd Slovenskej republiky priznáva Sťažovateľke ako primerané finančné zadostučinenie peňažnú sumu 10.000,- Eur, ktorú jej je povinná zaplatiť Slovenská republika – Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky do dvoch mesiacov od právoplatnosti tohto nálezu.“

5. Sťažovateľka k ústavnej sťažnosti pripojila kópiu plnomocenstva na jej zastupovanie pred ústavným súdom advokátskou kanceláriou JUDr. Roman Hojer s. r. o. advokátska kancelária, Šustekova 51, Bratislava, v mene ktorej koná advokát a konateľ JUDr. Roman Hojer.

II.

Relevantná právna úprava a ústavnoprávne východiská v judikatúre ústavného súdu

6. Podľa čl. 124 ústavy ústavný súd je nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti.

7. Podľa čl. 127 ods. 1 ústavy ústavný súd rozhoduje o sťažnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb, ak namietajú porušenie svojich základných práv alebo slobôd, alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd.

8. Systém ochrany základných práv a slobôd zaručených ústavou a ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich zo záväznej medzinárodnej zmluvy je založený na princípe subsidiarity, ktorý určuje aj rozsah právomoci ústavného súdu pri poskytovaní ochrany základným právam a slobodám, resp. ľudským právam a základným slobodám vo vzťahu k právomoci všeobecných súdov (čl. 127 ods. 1 a čl. 142 ods. 1 ústavy), a to tak, že všeobecné súdy sú primárne zodpovedné za výklad a aplikáciu zákonov, ale aj za dodržiavanie základných práv a slobôd, resp. ľudských práv a základných slobôd (čl. 144 ods. 1 a 2 a čl. 152 ods. 4 ústavy). Všeobecné súdy sú tak ústavou povolané chrániť nielen zákonnosť, ale aj ústavnosť. Právomoc ústavného súdu je preto subsidiárna a nastupuje až vtedy, ak nie je daná právomoc všeobecných súdov (II. ÚS 13/01). Vo vzťahu k princípu subsidiarity judikatúra ústavného súdu stabilne uvádza, že ochrana ústavnosti nie je a ani z povahy veci nemôže byť iba úlohou ústavného súdu, ale je takisto úlohou všetkých orgánov verejnej moci, v tom rámci predovšetkým všeobecného súdnictva. Ústavný súd predstavuje v tejto súvislosti inštitucionálny mechanizmus, ktorý nastupuje až v prípade zlyhania všetkých ostatných do úvahy prichádzajúcich orgánov verejnej moci (I. ÚS 214/09). Ústavný súd môže urobiť zásah na ochranu ústavou alebo kvalifikovanou medzinárodnou zmluvou garantovaných práv sťažovateľa až vtedy, keď ostatné orgány verejnej moci nie sú schopné protiústavný stav napraviť (m. m. IV. ÚS 322/09).

9. Podľa čl. 140 ústavy podrobnosti o organizácii ústavného súdu, o spôsobe konania pred ním a o postavení jeho sudcov ustanoví zákon. Týmto zákonom je zákon č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 413/2019 Z. z. (ďalej len „zákon o ústavnom súde“).

10. Podľa § 56 ods. 1 zákona o ústavnom súde ústavný súd návrh na začatie konania predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa, ak tento zákon v § 9 neustanovuje inak.

11. Podľa § 56 ods. 2 zákona o ústavnom súde ústavný súd môže na predbežnom prerokovaní bez ústneho pojednávania uznesením odmietnuť návrh na začatie konania,

a) na prerokovanie ktorého nemá ústavný súd právomoc,

- b) ktorý je podaný navrhovateľom bez zastúpenia podľa § 34 alebo § 35 a ústavný súd nevyhovel žiadosti navrhovateľa o ustanovenie právneho zástupcu podľa § 37,
- c) ktorý nemá náležitosti ustanovené zákonom,
- d) ktorý je neprípustný,
- e) ktorý je podaný zjavne neoprávnenou osobou,
- f) ktorý je podaný oneskorene,
- g) ktorý je zjavne neopodstatnený.

12. Podľa § 5 ods. 4 písm. h) zákona č. 355/2007 Z. z. úrad verejného zdravotníctva vykonáva v prvom stupni štátnu správu vo veciach, ktoré presahujú hranice územného obvodu regionálneho úradu verejného zdravotníctva, a vo veciach, o ktorých podľa tohto zákona rozhoduje výlučne úrad verejného zdravotníctva.

13. Ustanovenie § 12 ods. 2 písm. b), c) a f) zákona č. 355/2007 Z. z. znie:

„Opatrenia na predchádzanie vzniku a šíreniu prenosných ochorení sú

b) hlásenie prenosného ochorenia a podozrenia na závažné alebo rýchlo sa šíriace prenosné ochorenie,

c) odber vzoriek biologického materiálu od ľudí a vzoriek pitnej vody a vzoriek vody z vody určenej na kúpanie, z vody prírodného kúpaliska a z vody umelého kúpaliska, vrátane odberu vzoriek potravín a hotových pokrmov, kozmetických výrobkov a vzoriek pracovného prostredia a vnútorného prostredia budov na zisťovanie ich zdravotnej bezpečnosti, na vykonávanie laboratórneho určovania pôvodcov prenosných ochorení vrátane zisťovania citlivosti na antimikróbne látky,

f) izolácia v domácom prostredí alebo v zdravotníckom zariadení, prípadne inom určenom zariadení, zvýšený zdravotný dozor, lekársky dohľad, karanténne opatrenia.“

14. Ustanovenie § 48 ods. 4 písm. l) zákona č. 355/2007 Z. z. znie:

„Úrad verejného zdravotníctva alebo regionálny úrad verejného zdravotníctva pri ohrození verejného zdravia, ak v odseku 5 nie je ustanovené inak, nariaďuje opatrenia, ktorými sú:

l) výdaj a používanie špeciálnych osobných ochranných pracovných pomôcok.“

14.1 Výrok napadnutého opatrenia znie:

«Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky ako príslušný orgán podľa § 5 ods. 4 písm. h) zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon č. 355/2007 Z. z.“) z dôvodu vyhlásenia mimoriadnej situácie na území Slovenskej republiky vládou Slovenskej republiky uznesením vlády Slovenskej republiky č. 111 z 11.03.2020 dňom 12.03.2020 a pandémie ochorenia COVID-19 vyhlásenej dňa 11.03.2020 generálnym riaditeľom Svetovej zdravotníckej organizácie v súlade so závermi z rokovania Ústredného krízového štábu Slovenskej republiky zo dňa 15.04.2020 podľa § 12 ods. 2 písm. b), c) a f) a § 48 ods. 4 písm. l) zákona č. 355/2007 Z. z. nariaďuje tieto opatrenia:

1. Všetkým osobám, ktoré od 20. apríla 2020 od 7.00 hod. vstúpia na územie Slovenskej republiky, sa nariaďuje izolácia v zariadeniach určených štátom na dobu nevyhnutnú na vykonanie laboratórnej diagnostiky ochorenia COVID-19 a následne po zistení negatívneho výsledku sa tejto osobe nariaďuje domáca izolácia v celkovej súhrnnej dobe 14 dní. Po dobu domácej izolácie podľa predchádzajúcej vety sa táto nariaďuje i osobám žijúcim s ňou v spoločnej domácnosti.

Nariadenie izolácie v zariadeniach určených štátom sa nevzťahuje na nasledovné osoby:

- osoby s obmedzenou schopnosťou orientácie a pohybu,*
- tehotné ženy, osoby s onkologickým ochorením, psychiatrickým ochorením, ťažkou poruchou imunity, osoby s osobitnými výživovými potrebami, osoby s chronickými ochoreniami dýchacích ciest, srdca a ciev, osoby s metabolickými poruchami, osoby s epilepsiou, osoby s mentálnou poruchou, osoby so závažnými ochoreniami vyžadujúcimi pokračujúcu injekčnú liečbu v pravidelných intervaloch, zdravotne ťažko postihnuté osoby.*
Tieto osoby sú pri vstupe na územie Slovenskej republiky povinné predložiť v dvoch vyhotoveniach (originál a kópia) potvrdenie od lekára opatrené jeho podpisom a pečiatkou o tom, že ich zdravotný stav spadá pod vyššie uvedené zdravotné obmedzenia.

- osoby nad 75 rokov, a osobám im blízkym a sprevádzajúcim v dobe prekročenia štátnych hraníc SR, ktoré od 20. apríla 2020 od 7.00 hod. vstúpia na územie Slovenskej republiky. Týmto osobám, na ktoré sa nevťahuje nariadenie o izolácii v zariadeniach určených štátom a osobám blízkym a sprevádzajúcim sa za splnenia podmienky,*

že pri vstupe na územie Slovenskej republiky predložia v dvoch vyhotoveniach (originál a kópia) výsledok negatívneho testu RT-PCR na ochorenie COVID-19 nie staršieho ako 48 hodín, nariaďuje izolácia v domácom prostredí na dobu 14 dní. Maloletým osobám, ktoré bez sprievodu vstupujú na územie Slovenskej republiky sa nariaďuje izolácia v domácom prostredí na dobu 14 dní. Po dobu domácej izolácie sa táto nariaďuje i osobám žijúcim s nimi v spoločnej domácnosti. Všetky osoby, na ktoré sa vzťahuje povinnosť domácej izolácie sú povinné sa bezodkladne telefonicky hlásiť na miestne príslušnom regionálnom úrade verejného zdravotníctva. Nariadenie izolácie v zariadeniach určených štátom sa nevzťahuje na osoby, ktoré na území Slovenskej republiky požívajú diplomatické výsady a imunitu, ktoré od 20. apríla 2020 od 7.00 hod. vstúpia na územie Slovenskej republiky. Týmto osobám sa nariaďuje izolácia v domácom prostredí na dobu 14 dní. Po dobu domácej izolácie sa táto nariaďuje i osobám žijúcim s nimi v spoločnej domácnosti. Všetky osoby, na ktoré sa vzťahuje povinnosť domácej izolácie sú povinné sa bezodkladne telefonicky hlásiť na miestne príslušnom regionálnom úrade verejného zdravotníctva.

2. Všetkým osobám, ktoré od 20. apríla 2020 od 7.00 hod. vstúpia na územie Slovenskej republiky sa nariaďuje, aby bezprostredne po návrate do Slovenskej republiky oznámili túto skutočnosť a to telefonicky alebo elektronicky poskytovateľovi zdravotnej starostlivosti, ktorý poskytuje zdravotnú starostlivosť v špecializačnom odbore všeobecné lekárstvo, a s ktorým má uzatvorenú dohodu o poskytovaní zdravotnej starostlivosti alebo poskytovateľovi zdravotnej starostlivosti, ktorý poskytuje zdravotnú starostlivosť v špecializačnom odbore pediatria, a s ktorým má dieťa uzatvorenú dohodu o poskytovaní zdravotnej starostlivosti. Osoby, ktoré nemajú na území Slovenskej republiky uzatvorenú takúto dohodu sú povinné oznámiť umiestnenie do izolácie podľa bodu 1 miestne príslušnému lekárovi samosprávneho kraja.

3. Všetkým poskytovateľom zdravotnej starostlivosti, ktorí poskytujú zdravotnú starostlivosť v špecializačnom odbore všeobecné lekárstvo alebo pediatria sa nariaďuje, aby všetkým osobám, ktoré v období od 20. apríla 2020 od 7.00 hod. vstúpili na územie Slovenskej republiky, vrátane osôb, ktoré s touto osobou žijú v spoločnej domácnosti, vystavili PN z dôvodu karantény pre COVID-19.

4. Opatrenie podľa bodu 1 až 3 sa nevzťahuje na:

- vodičov nákladnej dopravy, ktorí vstupujú na územie Slovenskej republiky pri preprave alebo za účelom nakladania a vykladania tovaru,
- posádky v lodnej nákladnej doprave, ktoré vstupujú na územie Slovenskej republiky pri preprave alebo za účelom nakladania a vykladania tovaru,
- členov posádky lietadla alebo iných členov leteckého personálu, ktorých výkon činnosti je nevyhnutný na vykonanie letu lietadla na leteckú prepravu nákladu na územie Slovenskej republiky, ktorí zotrávajú na palube tohto lietadla, okrem vykonania predletovej prípravy, naloženia alebo vyloženia leteckého nákladu,
- členov posádky lietadla a iným členom leteckého personálu, ktorých výkon činnosti je nevyhnutný na vykonanie najmä letov lietadiel na humanitárne účely, technických a premiestňovacích letov, repatriačných letov lietadiel na palube ktorých sa nachádzajú osoby s prechodným alebo trvalým pobytom na území Slovenskej republiky,
- vodičov a posádky osobnej autobusovej dopravy, ktorí vykonávajú prepravu repatriovaných osôb na územie Slovenskej republiky,
- rušňovodičov, vozmajstrov, vlakové čaty a obslužných pracovníkov v železničnej nákladnej doprave, ktorí vstupujú na/z územia Slovenskej republiky za účelom zabezpečenia prepravy medzinárodných nákladných vlakov,
- vodičov nákladnej dopravy, členov posádky lietadla alebo iných členov leteckého personálu, posádku v lodnej nákladnej doprave, rušňovodičov, vozmajstrov, vlakové čaty a obslužných pracovníkov v železničnej nákladnej doprave, ktorí cestujú inými spôsobmi dopravy, za predpokladu, že sa presúvajú do miesta, kde budú vykonávať nákladnú dopravu pričom miesto začiatku dopravy sa nachádza na území Slovenskej republiky; uvedenú skutočnosť musia preukázať potvrdením od zamestnávateľa v štátnom jazyku Slovenskej republiky, označením miesta výkonu práce, identifikačnými údajmi pracovníka/ov a vozidla/vozidiel,
- posádku v lodnej nákladnej doprave, ktorí vstupujú na územie Slovenskej republiky inými spôsobmi dopravy; uvedenú skutočnosť musia preukázať potvrdením od zamestnávateľa v štátnom jazyku Slovenskej republiky,
- vodičov a posádky zdravotnej služby, ktorí vykonávajú transport pacienta a vodičov a posádky vykonávajúcich prevoz orgánov určených na transplantáciu, krvi a krvných náhrad,

- zamestnancov pohrebných služieb, ktorí vykonávajú medzinárodnú prepravu ľudských pozostatkov alebo ľudských ostatkov na účely pochovania alebo spopolnenia,
- po odsúhlasení Ministerstvom zdravotníctva Slovenskej republiky na osoby, ktoré vstupujú a opúšťajú územie SR za účelom zabezpečenia liečby vážnych zdravotných stavov svojich, alebo osôb im blízkym,
- po odsúhlasení Ministerstvom vnútra Slovenskej republiky alebo Ministerstvom obrany Slovenskej republiky na tranzit príslušníkov policajných zborov prechádzajúcich územím Slovenskej republiky na plnenie úloh vyplývajúcich z členstva v EÚ a príslušníkov ozbrojených síl a NATO,
- po odsúhlasení Ministerstvom vnútra Slovenskej republiky na vykonanie tranzitu štátnych príslušníkov členských štátov EÚ navracajúcich sa do domovskej krajiny a prechádzajúcich územím Slovenskej republiky bez zastavenia.

Osobám uvedeným v tomto bode sa nariaďuje, aby v prípade akýchkoľvek príznakov respiračného ochorenia bezodkladne oznámili túto skutočnosť a to telefonicky svojmu poskytovateľovi zdravotnej starostlivosti, ktorý poskytuje zdravotnú starostlivosť v špecializačnom odbore všeobecné lekárstvo, a s ktorým má uzatvorenú dohodu o poskytovaní zdravotnej starostlivosti. Pokiaľ uvedené osoby nemajú na území Slovenskej republiky poskytovateľa zdravotnej starostlivosti, oznámia túto informáciu bezodkladne na číslo tiesňového volania 112.

Vodičom nákladnej dopravy, posádke v lodnej nákladnej doprave, rušňovodičom, vozmajstrom, vlakovým čatám a obslužným pracovníkom v železničnej nákladnej doprave, ktorí vstupujú alebo vystupujú na/z územia Slovenskej republiky za účelom prepravy, nakladania a vykladania tovaru sa nariaďuje, aby pri nakladaní a vykladaní tovaru používali osobné ochranné pracovné prostriedky, maximálne obmedzili priamy kontakt s personálom v zahraničí a mali vozidlo vybavené gumenými rukavicami k použitiu podľa potreby a dezinfekčné prostriedky k pravidelnému čisteniu rúk. Pre zamestnancov v železničnej doprave vyhotoví zamestnávateľ potvrdenie, ktoré jasne preukáže, že nútený prechod štátnej hranice im vyplýva z povahy ich práce, ktorou zabezpečujú nákladnú dopravu. Pre tieto osoby sa pre ich potrebný pobyt na území Slovenskej republiky mimo plnenia pracovných povinností nariaďuje domáca izolácia, pokiaľ je to možné mimo osôb, ktoré s nimi žijú v spoločnej domácnosti.

Členom posádky lietadla a iným členom leteckého personálu, ktorých výkon činnosti je nevyhnutný na vykonanie najmä letov lietadiel na leteckú prepravu nákladu na územie Slovenskej republiky, letov na humanitárne účely, technických a premiestňovacích letov, repatriačných letov lietadiel, na palube ktorých sa nachádzajú osoby s prechodným alebo trvalým pobytom na území Slovenskej republiky, ktorí vstupujú na územie Slovenskej republiky, sa nariaďuje dodržiavať protiepidemické opatrenia stanovené Ministerstvom dopravy a výstavby Slovenskej republiky.

Zamestnancom pohrebných služieb, ktorí vykonávajú medzinárodnú prepravu ľudských pozostatkov alebo ľudských ostatkov na účely pochovania alebo spopolnenia, sa nariaďuje, aby pri preberaní, odovzdávaní a nakladaní ľudských pozostatkov používali respirátory FFP2 / FFP3, maximálne obmedzili priamy kontakt s personálom v zahraničí a mali vozidlo vybavené gumenými rukavicami k použitiu podľa potreby a dezinfekčné prostriedky k pravidelnému čisteniu rúk.

Vodičom a posádkam zdravotnej služby, ktorí vykonávajú transport pacienta, sa nariaďuje, aby transport pacienta vykonávali len vozidlami, v ktorých je oddelený priestor pre pacienta, aby pri transporte používali osobné ochranné pracovné pomôcky (respirátory FFP2 / FFP3, ochranné okuliare, rukavice) a používali dezinfekčné prostriedky k pravidelnému čisteniu rúk.

5. Opatrenie podľa bodu 1 až 3 sa nevzťahuje na osoby, ktoré majú trvalý pobyt alebo prechodný pobyt v Slovenskej republike a majú uzatvorený pracovnoprávny vzťah, obdobný pracovný vzťah alebo miesto výkonu práce v prihraničných oblastiach na území susedného štátu vo vzdialenosti pozemnou cestnou komunikáciou do 30 km od otvoreného hraničného priechodu na územie Slovenskej republiky a sú držiteľmi potvrdenia od zamestnávateľa o takomto výkone práce alebo potvrdenia o takomto výkone práce.

Zároveň sa toto Opatrenie podľa bodu 1 až 3 sa nevzťahuje na osoby, ktoré majú trvalý pobyt alebo prechodný pobyt v prihraničných oblastiach susedného štátu do 30 km od otvoreného hraničného priechodu na územie Slovenskej republiky, a majú uzatvorený pracovnoprávny vzťah, obdobný pracovný vzťah, alebo miesto výkonu práce na území vo vzdialenosti pozemnou cestnou komunikáciou do 30 km od otvoreného hraničného priechodu na územie Slovenskej republiky a sú držiteľmi potvrdenia od zamestnávateľa o takomto výkone práce alebo o potvrdení o takomto výkone práce.

Podmienkou pre obe skupiny osôb je sa pri každom vstupe na územie Slovenskej republiky preukázať negatívnym testom RT-PCR na ochorenie COVID-19 nie starším ako 30 dní. Táto podmienka nadobúda účinnosť dňa 01. mája 2020.

6. V odôvodnených prípadoch nespádajúcich pod body 4 a 5 môže výnimku z bodov 1 až 3 udeliť Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky na základe odôvodnenej písomnej žiadosti člena vlády Slovenskej republiky v jeho pôsobnosti. Podmienkou udelenia výnimky na vstup na územie Slovenskej republiky je preukázanie sa negatívnym testom RT-PCR na ochorenie COVID-19 nie starším ako 48 hodín.

7. Opatrenie podľa bodu 1 až 3 sa nevzťahuje na osoby, ktoré majú trvalý pobyt alebo prechodný pobyt v Slovenskej republike a majú uzatvorený pracovnoprávny vzťah alebo obdobný pracovný vzťah ako zdravotnícky pracovník v Juhomoravskom, Zlínskom, Moravsko-sliezskom alebo Olomouckom kraji Českej republiky a sú držiteľmi potvrdenia od zamestnávateľa o takomto výkone práce. Podmienkou pre uvedené je sa pri každom vstupe na územie Slovenskej republiky preukázať negatívnym testom RT-PCR na ochorenie COVID-19 nie starším ako 48 hodín.

Termín: od 20. apríla 2020 od 7.00 hod. do odvolania

Nadobudnutím účinnosti tohto opatrenia sa ruší opatrenie Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky č. OLP/3012/2020 zo dňa 04.04.2020.»

III.

Posúdenie vecí ústavným súdom

15. Vzhľadom na skutočnosť, že inštitút izolácie fyzických osôb v zariadeniach určených štátom na dobu nevyhnutnú na vykonanie laboratórnej diagnostiky ochorenia COVID-19 je v právnom poriadku Slovenskej republiky nový, ústavný súd, poukazujúc na princíp subsidiarity (bod 8), pripomína, že sťažovatelia nemajú podľa ústavy, zákona o ústavnom súde a stabilizovanej judikatúry ústavného súdu na výber, ktorý z oboch ústavne existujúcich systémov súdnej ochrany využijú, ale sú povinní postupovať od súdnej ochrany poskytovanej všeobecnými súdmi k súdnej ochrane, na ktorú je kompetentný ústavný súd. Toto „poradie“ sa nedá sťažovateľmi ovplyvniť a jeho vnútorná logika vychádza z toho, že aj všeobecné súdnictvo je zodpovedné za ochranu základných práv a slobôd na úrovni

jeho právomocí [čl. 142 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 1 Civilného sporového poriadku, resp. čl. 2 Správneho súdneho poriadku (ďalej aj „SSP“)]. Iba za predpokladu, že sťažovatelia vyčerpajú všetky im dostupné právne prostriedky súdnej a inej právnej ochrany svojho základného práva alebo slobody a pri ich uplatnení nie sú úspešní, môžu sa uchádzať o ochranu tohto základného práva alebo slobody sťažnosťou podanou ústavnému súdu podľa čl. 127 ods. 1 ústavy (m. m. IV. ÚS 193/2010, I. ÚS 178/2011, IV. ÚS 453/2011, III. ÚS 703/2017). Ak zákon podmieňuje prípustnosť ústavnej sťažnosti vyčerpaním opravných prostriedkov alebo iných právnych prostriedkov, ktoré zákon poskytuje sťažovateľovi na ochranu jeho práva, tak o to viac je podmienkou prípustnosti sťažnosti uplatňovanie práva, ktorého porušenie sťažovateľ namieta, riadnym zákonom predpísaným spôsobom (m. m. III. ÚS 1/04).

16. Ústavný súd, vychádzajúc zo spomínanej zásady subsidiarity, sa zaoberal predovšetkým otázkou, či neexistuje iný súd, ktorý bol oprávnený poskytnúť ochranu označeným právam sťažovateľky.

17. Podľa čl. 46 ods. 1 ústavy každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky.

18. Podľa čl. 46 ods. 2 ústavy kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.

19. Podľa § 2 ods. 1 SSP v správnom súdnictve poskytuje správny súd ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy a rozhoduje v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

20. Podľa § 6 ods. 1 SSP správne súdy v správnom súdnictve preskúmajú na základe žalôb zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy, opatrení orgánov verejnej

správy a iných zásahov orgánov verejnej správy, poskytujú ochranu pred nečinnosťou orgánov verejnej správy a rozhodujú v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

21. Podľa § 177 ods. 1 SSP správnou žalobou sa žalobca môže domáhať ochrany svojich subjektívnych práv proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy.

22. Dopytom na Krajskom súde v Bratislave ústavný súd zistil, že neeviduje v registri akúkoľvek žalobu podanú sťažovateľkou.

23. Na základe uvedeného ústavný súd dospel k záveru, že napadnuté opatrenie ako správny akt vydaný orgánom verejnej správy pri plnení jeho úloh, ktorý má charakter hybridného správneho aktu, resp. rozhodnutia *sui generis*, je preskúmateľné správnym súdom v rámci konania o správnej žalobe podľa tretej časti prvej hlavy Správneho súdneho poriadku (porovnaj nález ústavného súdu sp. zn. I. ÚS 354/08 z 22. januára 2009, aj pri zohľadnení rozvinutejšej právnej úpravy v Českej republike je v tejto otázke komparačne relevantný aj rozsudok Mestského súdu v Prahe sp. zn. 14 A 41/2020 z 24. apríla 2020).

24. Pokiaľ ide o právnu existenciu tzv. hybridného správneho aktu, teda individuálneho právneho aktu s prvkami normatívneho právneho aktu (normatívny prvok spočíva najmä vo všeobecne, resp. abstraktne určenom okruhu adresátov tohto aktu) v právnom poriadku Slovenskej republiky, taký akt aplikácie práva nemusí byť všeobecne legálne definovaný ako procesná kategória. Postačuje, ak z normatívne ustanovených, konkrétnych oprávnení pre určitý orgán verejnej správy vo všeobecne záväznom právnom predpise (v rozsahu predmetnej úpravy použitom ako „*lex specialis*“) vyplýva práve taká povaha výsledku výkonu jeho právomoci (legálna kompetenčná, teda nie pojmová, resp. statusová definícia). Tak je to aj v dotknutom prípade. Formulácia zákonných oprávnení na vydávanie opatrení podľa § 12 ods. 2 písm. b), c) a f) a § 48 ods. 4 písm. l) zákona č. 355/2007 Z. z. (na základe ktorých bolo napadnuté opatrenie vydané) zakladá „*ratione materiae*“ záver o vydávaní opatrenia ako hybridného správneho aktu,

čo sa prejavilo aj v znení napadnutého opatrenia. Ide teda o akt vydaný na základe zákona, nie ako jeho vykonávací predpis, pritom však adresovaný neurčitému počtu osôb, obsahujúci obmedzenia a povinnosti vyplývajúce zo zákona, ktorý im bol v konkrétnej veci oznámený (jednotliví dotknutí adresáti boli o obsahu aktu poučení). Individuálny prvok (ktorý je dominantný) je určený konkrétnosťou predmetu regulácie, ktorá sa netýka akejkoľvek (genericky určenej) pandemickej situácie (všetkých takých prípadov rovnakého druhu a neurčitého počtu sa týka podkladová zákonná úprava), ale konkrétnej pandémie, na ktorú opatrenie reaguje (na veci nič nemení, že riešenie konkrétnej situácie si môže atrahovať aj zákonná úprava). Povinnosti sú opatrením uložené na základe zákona, teda v súlade s čl. 13 ods. 1 písm. a) ústavy.

25. Napadnuté opatrenie vzhľadom na jeho povahu (nejde o rýdzo individuálny právny akt) nie je možné vydať v konaní podľa zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (s konkrétne určeným okruhom účastníkov konania), a preto sa naň § 59 zákona č. 355/2007 Z. z. z povahy veci nevzťahuje. Na vydanie dotknutého opatrenia zákon nepožaduje žiadne osobitné konanie, resp. iné náležitosti.

26. Aj napriek normatívnemu prvku opatrenie s povahou hybridného správneho aktu nie je právnou normou, a teda ani nemôže byť všeobecne záväzným právnym predpisom. Zákon (ani pokiaľ ide o napadnuté opatrenie) preto neobsahuje vo svojom texte osobitné splnomocňovacie (delegačné) ustanovenie na jeho vydanie, ktoré je nevyhnutné pri podzákonných všeobecne záväzných právnych predpisoch. Svoje oprávnenie na vydanie opatrenia v danom čase úrad verejného zdravotníctva vyvodil priamo z kompetenčných ustanovení uvedených v bodoch 12 až 14 tohto odôvodnenia (to sa odráža aj v záhlaví opatrenia, ktoré sa zmieňuje o vydaní opatrenia aj v kauzálnej väzbe na vyhlásenie núdzového stavu, avšak nepomenúva ho ako legálny kompetenčný podklad pre vydanie opatrenia). Pokiaľ by predsa len existovali relevantné pochybnosti o kompetencii úradu verejného zdravotníctva na vydanie opatrenia, skúmanie tejto otázky ústavným súdom neumožňuje princíp subsidiarity.

27. Z hľadiska možnosti prieskumu potom tento správny akt zodpovedá kategórii „opatrenie“ podľa § 3 ods. 1 písm. c) SSP, keďže evidentne nejde o „rozhodnutie“ podľa písm. b) ani o „iný zásah“ podľa písm. e) tohto ustanovenia (iným zásahom by mohol byť výkon napadnutého opatrenia príslušnými orgánmi).

28. Ústavný súd dodáva, že z dôvodu osobitnej povahy opatrenia podľa § 3 ods. 1 písm. c) SSP, pokiaľ má právnu povahu tzv. hybridného správneho aktu, je pri vymedzení žalobnej legitimácie fyzickej osoby alebo právnickej osoby na podanie správnej žaloby proti opatreniu potrebné § 178 ods. 1 SSP vykladať a uplatňovať vo vzťahu k tam použitej kategórii „účastník administratívneho konania“ ústavne konformným spôsobom. Obsahom formulovanej požiadavky je dôkladné zohľadnenie čl. 46 ods. 2 ústavy garantujúceho právo každého, kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, obrátiť sa na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia. Zároveň výklad a uplatnenie podústavného práva (v tomto prípade Správneho súdneho poriadku) nesmie viesť k výsledku, ktorý by spočíval vo vylúčení rozhodnutí orgánov verejnej správy týkajúcich sa základných práv a slobôd zo súdneho prieskumu (čl. 46 ods. 2 druhá veta ústavy, čl. 142 ods. 1 časť vety za bodkočiarkou ústavy). Hybridná, teda nie jednoznačne individuálno-právna povaha napadnutého opatrenia preto podmieňuje reštriktívny výklad vo vzťahu k uplatňovaniu znaku (kategórie) „účastník administratívneho konania“ použitému v § 178 ods. 1 SSP. Podporne to dokladuje i skutočnosť, že pod pojem administratívneho konania podľa § 3 ods. 1 písm. a) SSP možno subsumovať nielen postup pri vydávaní individuálnych správnych aktov, ale aj normatívnych správnych aktov. To je v dotknutom kontexte potrebné vyložiť ako postup pri vydávaní individuálnych správnych aktov, ako aj individuálnych správnych aktov s normatívnym prvkom (teda hybridných), keďže výlučne normatívne správne akty sa v konaní podľa Správneho súdneho poriadku nepreskúmajú. Ústavnému súdu je známa jeho judikatúra vo veci sp. zn. PL. ÚS 37/2015 (R 53/2015), toto rozhodnutie sa ale netýkalo ani individuálneho, ani hybridného správneho aktu a okrem toho, že vníma čl. 46 ústavy pomerne reštriktívne, bolo prijaté ešte pred účinnosťou Správneho súdneho poriadku, ktorý právomoc preskúmať opatrenia orgánov verejnej správy už správnemu súdu výslovne zveruje.

29. V súhrne, záver ústavného súdu je, že osoba priamo dotknutá opatrením úradu verejného zdravotníctva vydaným na predchádzanie chorobám a pri ohrození verejného zdravia (hypotéza ustanovení označených v bode 24) je oprávnená napadnúť toto opatrenie všeobecnou správnu žalobou, ktorá zakladá prednostnú právomoc všeobecného súdu oproti (subsidiárnej) právomoci ústavného súdu rozhodnúť o ochrane základných práv dotknutej osoby v konaní o ústavnej sťažnosti podľa čl. 127 ústavy (toto ustanovenie je pre ústavný súd v súlade s čl. 2 ods. 2 ústavy neopomenuteľné a záväzné). Príslušný súd v konaní podľa Správneho súdneho poriadku zohľadní pri svojom rozhodovaní ústavne konformný výklad zákona z pohľadu čl. 46 ods. 2 druhej vety ústavy. To znamená, že napadnuté opatrenie bude posudzovať aj podľa kritérií prípustnosti a primeranosti zásahu do základných práv, čo predpokladá vykonanie testu legality, legitimacy a proporcionality. Taký model (prieskum v správnom súdnictve a až následný prieskum rozhodnutia všeobecného súdu ústavným súdom v konaní o ústavnej sťažnosti) predstavuje vyšší štandard ochrany základných práv než jednoinštančné konanie pred ústavným súdom.

30. Nad rámec priameho podkladu výroku tohto rozhodnutia možno ako „*obiter dictum*“ dodať, že pri eventúálnom budúcom posudzovaní podobných (druho-rovnorodých) opatrení a pri takom skúmaní materiálnych kritérií bude zrejme kľúčovou otázkou primeranosť invazívnych postupov a obmedzení, najmä vo vzťahu k slobode pohybu a pobytu, vykonaných na základe príslušného opatrenia (s reflexiou na napadnuté opatrenie, samotná dôvodnosť jeho vydania je v rámci pandemického ohrozenia verejného zdravia menej diskutabilná). Hľadisko proporcionality bude teda v podobných prípadoch relevantné najmä pri uplatnení kritérií uvedených v § 191 ods. 1 písm. c) a e) SSP. Pri použití testu proporcionality je však zrejmé, že opatrenie sleduje preventívne účinky, preto jeho primeranosť nie je priamo degradovaná, ak je situácia v oblasti verejného zdravia v období po vydaní a uplatnení opatrenia relatívne priaznivá, keďže práve jej dosiahnutie je primárnym a podstatným účelom vydania opatrenia (ak je preventívne opatrenie úspešné, nesprávne by sa mohlo automaticky usudzovať, že vôbec nemuselo byť vydané alebo mohlo byť miernejšie). Pokiaľ ide potom o posúdenie legality vydania opatrenia, najmä kompetenčných aspektov, je vždy predurčené platným a účinným právnym stavom v predmetnom čase, čo je z pohľadu ústavného poriadku odrazom súladu s čl. 2

ods. 2 ústavy. V konečnom dôsledku je nad rámec aj tejto časti odôvodnenia rozhodnutia ústavného súdu rozoberať aspekt, ktorý je ale pre posudzovanie kritických obmedzení v takomto prípade relevantný (preto sa o ňom ústavný súd zmieňuje), a to vzťah pojmov legálnej terminológie podľa § 12 ods. 1 písm. f) zákona č. 355/2007 Z. z., konkrétne „izolácia v domácom prostredí alebo zdravotníckom zariadení“ a „karanténne opatrenia“.

31. V nadväznosti na predchádzajúcu časť tohto odôvodnenia nevyužitie zákonnej možnosti podať správnu žalobu nemožno preto nahradzovať ústavnou sťažnosťou podanou ústavnému súdu, ktorý môže založiť svoju právomoc na konanie o nej až vtedy, ak fyzická osoba alebo právnická osoba nemala inú ústavnú a zákonnú možnosť účinnej ochrany svojich práv. Túto možnosť sťažovateľka v posudzovanej právnej veci mala, pričom netvrdila a už vôbec nepreukázala, že zákonom priznaný právny prostriedok na ochranu svojich základných práv nevyčerpala z dôvodov hodných osobitného zreteľa (§ 132 ods. 2 a 3 zákona o ústavnom súde). Bez ohľadu na absenciu takej argumentácie možno konštatovať, že pokiaľ je nevyužitie prednostného (ústavnej sťažnosti predchádzajúceho) prostriedku nápravy (teda priame podanie ústavnej sťažnosti) vecou právneho názoru sťažovateľky, nesprávnosť takého názoru nemôže bez ďalšieho založiť dôvod hodný osobitného zreteľa, ako ho má na mysli naostatok označené ustanovenie. Odlišné posúdenie by vyvolávalo nerovné postavenie iných sťažovateľov, voči ktorým sú popísané kritériá ústavným súdom konštantne uplatňované.

32. Vychádzajúc z uvedeného, ústavný súd konštatuje, že nevyčerpanie účinného právneho prostriedku, ktorý sťažovateľke priznáva zákon na ochranu jej základných práv a slobôd, v podobe správnej žaloby podľa § 177 a nasl. SSP zakladá neprípustnosť ústavnej sťažnosti podľa § 55 písm. d) v spojení s § 132 ods. 2 zákona o ústavnom súde, čo je dôvodom odmietnutia ústavnej sťažnosti pre neprípustnosť podľa § 56 ods. 2 písm. d) zákona o ústavnom súde.

33. Vzhľadom na odmietnutie ústavnej sťažnosti sa ústavný súd ďalšími návrhmi sťažovateľky uvedenými v petite ústavnej sťažnosti nezaoberal, keďže rozhodovanie o nich je podmienené vyslovením porušenia základného práva alebo slobody podľa ústavy

alebo ľudského práva alebo základnej slobody podľa kvalifikovanej medzinárodnej zmluvy, k čomu v tomto prípade nedošlo.

34. Nad rámec uvedeného ústavný súd dodáva, že napriek nedostatku návrhu na začatie konania spočívajúceho v absencii presného, určitého a zrozumiteľného sťažnostného petitu, keď sťažovateľka neoznačila právo, ktoré malo byť v jej prípade porušené, príslušnými článkami ústavy, resp. kvalifikovanej medzinárodnej zmluvy (§ 43 ods. 1 s poukazom na § 45 zákona o ústavnom súde), a ani napriek nepriloženíu originálu plnej moci na zastupovanie sťažovateľky v konaní pred ústavným súdom k ústavnej sťažnosti nepristúpil k výzve na odstránenie uvedených nedostatkov (§ 56 ods. 3 zákona o ústavnom súde), pretože ani po ich odstránení by ústavný súd nemohol prijať iný záver ako ten, že ústavná sťažnosť sťažovateľky je neprípustná.

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

V Košiciach 24. septembra 2020

Miroslav Duriš
predseda senátu