

OPATRENIA ORGÁNOV VEREJNÉHO ZDRAVOTNÍCTVA A OBMEDZOVANIE ZÁKLADNÝCH PRÁV A SLOBÔD

I. Absenciu dostatočne určitých legálnych definícií pojmov použitých v právnej norme nemožno nahradiť ani ich viac či menej neostrým významom, ktorý im je pripisovaný v bežnom jazyku. Právny význam pojmu použitého v právnej norme sa môže (no nemusí) zhodovať s jeho obsahom vo všeobecnom jazyku. Pojmy použité v právnej norme by nemali ponechávať pochybnosť o ich obsahu, mali by byť presne vymedzené a obsahovo stabilizované, pričom najvyššiu možnú mieru určitosti ich obsahu prinášajú práve ich dôsledné legálne definície. Požiadavka na presnosť obsahu právnych pojmov v právnom štáte sa stupňuje s významom predmetu právnej úpravy, ktorej sú pojmy súčasťou, a ktorý je potrebné posudzovať vždy so zreteľom na požiadavku ochrany základných práv.

II. Zákon umožňujúci pozbavenie osobnej slobody musí spĺňať určité kvality, čo znamená, že môže dovoliť pozbavenie osobnej slobody iba za predpokladu, že je dostatočne určitý (presný), predvídateľný pri svojej aplikácii, pretože iba tak môže byť vylúčené nebezpečenstvo svojvôle. Pozbavenie slobody smie byť ospravedlniteľné len vtedy, ak iné menej prísne opatrenia boli zvážené a považované za nedostatočné pre ochranu záujmu vyžadujúceho pozbavenie osobnej slobody (princíp primeranosti).

III. K čím závažnejším obmedzeniam a zásahom do základných práv môže viesť využitie splnomocňovacieho ustanovenia, tým presnejšie v ňom musia byť určené mantinely, v ktorých sa splnomocnený orgán verejnej moci môže pohybovať. V takých prípadoch sa nemožno spoľahnúť len na neurčité právne pojmy („nevyhnutný rozsah“). Inak by totiž došlo nielen k ohrozeniu garancie legality zásahov a obmedzení základných práv a slobôd, ale aj – a predovšetkým – rovnováhy v systéme del'by moci ako jedného z princípov právneho štátu.

(Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. PL. ÚS 4/2021 z 8. decembra 2021)

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a sudcov Jany Baricovej, Ladislava Duditša, Libora Duľu, Miroslava Duriša, Rastislava Kaššáka, Jany Laššákovcej, Miloša Maďara, Petra Molnára, Petra Straku, Ľuboša Szigetiho, Roberta Šorla a Martina Vernarského (sudca spravodajca) o návrhu **verejnej ochrankyne práv** na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade

- § 4 ods. 1 písm. g) zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
- s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2 a 3, čl. 13 ods. 1 písm. a) a ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky samostatne, ako aj v spojení s čl. 16 ods. 1, čl. 19 ods. 2, čl. 23 ods. 1 a 3 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 2 ods. 1 a 4 Protokolu č. 4 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd,

- s čl. 51 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 4 ods. 1, 4 a 5 a čl. 5 ods. 1, 3, 4 a 5 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov,
- § 12 ods. 2 písm. f) v časti „izolácia v domácom prostredí alebo v zdravotníckom zariadení, prípadne inom určenom zariadení“ a v časti „karanténne opatrenia“ zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov,
- § 48 ods. 4 písm. n) a u) zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov,
- § 51 ods. 1 písm. d) v časti „izolácii a karanténnym opatreniam“ zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
- s čl. 17 ods. 1, 2 a 6 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 13 ods. 2 a 4 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 5 ods. 1 písm. e) a ods. 2 a 4 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd,
- § 48 ods. 4 písm. aa) zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
- s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2 a 3, čl. 13 ods. 1 písm. a) a ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky samostatne, ako aj v spojení s čl. 16 ods. 1, čl. 19 ods. 2, čl. 23 ods. 1 a 3 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 2 ods. 1 a 4 Protokolu č. 4 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd,
- § 58 ods. 2 zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
- s čl. 1 ods. 1, čl. 13 ods. 4, čl. 17 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 5 ods. 1 písm. e) Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd,
- s čl. 35 ods. 3 druhou vetou, čl. 39 ods. 1 v spojení s čl. 1 ods. 1 a čl. 13 ods. 1 písm. a) a ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky,
- s čl. 20 ods. 1, 3, 4 a 5, čl. 1 ods. 1, čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd takto

r o z h o d o l :

1. Ustanovenia § 4 ods. 1 písm. g) a § 48 ods. 4 písm. aa) zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov **nie sú v súlade** s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2 a 3 a s čl. 13 ods. 1 písm. a) a ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.
2. Ustanovenie § 12 ods. 2 písm. f) v časti „alebo v zdravotníckom zariadení, prípadne inom určenom zariadení“ a v časti „karanténne opatrenia“, ustanovenie § 48 ods. 4 písm. n) v časti „alebo karanténa osoby podozrivej z nákazy“, ustanovenie § 48 ods. 4 písm. u) v časti „alebo karanténa“ a ustanovenie § 51 ods. 1 písm. d) v časti „a karanténnym opatreniam“ zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov **nie sú v súlade** s čl. 17 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2 a čl. 13 ods. 2 a 4 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 5 ods. 1 písm. e) a ods. 2 a 4 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

3. Vo zvyšnej časti návrhu **nevyhovuje**.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Návrh na začatie konania

1. Ústavnému súdu bol 10. februára 2021 doručený návrh verejnej ochrankyne práv (ďalej len „navrhovateľka“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade ustanovení 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 aj „zákon o ochrane verejného zdravia“) uvedených v záhlaví tohto rozhodnutia s označenými ustanoveniami ústavy, Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“), Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“), Protokolu č. 4 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „protokol č. 4“) a ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov (ďalej len „ústavný zákon o bezpečnosti štátu“).

I.1. K namietanému nesúladu § 4 ods. 1 písm. g) a § 48 ods. 4 písm. aa) [pôvodne § 48 ods. 4 písm. z)] zákona o ochrane verejného zdravia:

2. Podľa § 4 ods. 1 písm. g) zákona o ochrane verejného zdravia Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“) počas výnimočného stavu, núdzového stavu alebo mimoriadnej situácie (ďalej len „krízová situácia“) pri ohrození verejného zdravia nariaďuje ďalšie opatrenia, ktorými môže zakázať alebo nariadiť ďalšie činnosti v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas; tým nie je dotknutá právomoc Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky (ďalej len „úrad verejného zdravotníctva“) a regionálnych úradov verejného zdravotníctva nariaďovať opatrenia podľa § 12 alebo podľa § 48 aj počas krízovej situácie.

3. Podľa § 48 ods. 4 písm. aa) zákona o ochrane verejného zdravia [pôvodne pred dňom nadobudnutia účinnosti zákona č. 304/2021 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, t. j. do 27. júla 2021 označené ako § 48 ods. 4 písm. z)] úrad verejného zdravotníctva alebo regionálny úrad verejného zdravotníctva pri ohrození verejného zdravia nariaďuje opatrenia, ktorými sú ďalšie nevyhnutné opatrenia na ochranu verejného zdravia, ktorými môže zakázať alebo nariadiť ďalšie činnosti v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas.

4. Navrhovateľka zdôrazňuje význam princípu legality (čl. 2 ods. 2 ústavy) ako súčasť právneho štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy), ako aj požiadavku, „aby výkon verejnej moci bol vykonávaný v súlade s pravidlami vymedzenými na základe vôle ľudu, a to buď priamo, alebo prostredníctvom orgánu, ktorý disponuje od ľudu potrebnou legitimitou...“. Z toho vyvodzuje, že kategória zákona použitá v čl. 2 ods. 2 i v čl. 13 ods. 1 písm. a) a ods. 2 ústavy musí byť chápaná „v užšom slova zmysle, ako všeobecne záväzný právny predpis podľa čl. 86 písm. a) Ústavy, ktorý však, okrem formálnych podmienok, musí napĺňať aj materiálne podmienky..., a to všeobecnosť, predvídateľnosť (určitosť, jasnosť a bezrozpornosť), dostupnosť a dostatočné záruky proti svojvôli“. In abstracto preto o porušení čl. 2 ods. 2 ústavy

možno uvažovať aj vtedy, ak sú „medze činnosti orgánov verejnej moci zo strany zákonodarcu určené nejasne, zo strany adresátov nepredvídateľne, prípadne ak zákonodarca deleguje svoju kompetenciu určiť medze základných práv či (rozsah a spôsob) výkonu verejnej moci na iný orgán. V rozpore s čl. 2 ods. 2 Ústavy je preto určovanie právomoci a pôsobnosti, resp. kompetencie orgánov verejnej moci demonštratívnym zákonným výpočtom... alebo nejasne, implicitne vo všeobecných ustanoveniach.“. Citované nedostatky môžu podľa navrhovateľky viesť aj k nesúladu takej kompetenčnej právnej normy s čl. 13 ods. 1 písm. a) a ods. 2 ústavy.

5. Obe napadnuté ustanovenia zákona o ochrane verejného zdravia umožňujú «vymedzeným orgánom prijať akékoľvek „ďalšie opatrenia“, ktorými môže dochádzať k nariadovaniu či k zakazovaniu bližšie neuvedených činností, pokiaľ také opatrenia budú považovať za vhodné, resp. nevyhnutné. Zákonodarca ani rámcovo nevymedzuje základné práva, ktorých by sa také opatrenia mohli týkať (je potrebné uviesť, že Ústava pozná aj práva, ktoré nemožno obmedziť ani počas krízovej situácie či počas ohrozenia verejného zdravia, i keď by to príslušné orgány mohli považovať za nevyhnutné...), konkrétne podmienky, kedy by k takýmto opatreniam mohol príslušný orgán pristúpiť... Ide de facto o demonštratívny výpočet pôsobností a právomocí príslušných orgánov, ktoré nemajú dostatok legitimacy od zdroja moci, ktorý im umožňuje samostatne, bez predchádzajúceho prerokovania zákonodarcom, prijať v zásade akékoľvek, hoci zákonodarcom nepredpokladané, opatrenia zasahujúce do základných práv a slobôd ich adresátov.».

6. Podľa navrhovateľky kritizované ustanovenia „umožňujú príslušným orgánom ukladať fyzickým a právnickým osobám vopred zákonom (ani rámcovo) nešpecifikované povinnosti, ktoré sú tieto osoby povinné plniť [§ 51 ods. 1 písm. a) zákona o ochrane verejného zdravia]. Tieto neurčité povinnosti môžu byť ukladané priamo, buď formou individuálneho rozhodnutia (§ 59 ods. 1 zákona o ochrane verejného zdravia), alebo formou vyhlášky príslušného orgánu (§ 59b ods. 1 zákona o ochrane verejného zdravia). Takáto právna úprava neguje požiadavku ukladania povinností zákonom a v jasne a určito vymedzených medziach zákona, ako aj samotný účel čl. 2 ods. 2, čl. 13 ods. 1 písm. a) a ods. 2 Ústavy v spojení s čl. 1 ods. 1 Ústavy... Zákonodarca teda umožnil výkonnej moci – Ministerstvu zdravotníctva..., ÚVZ a regionálnym úradom verejného zdravotníctva – vydávať akékoľvek opatrenia a povinnosti zasahujúce do základných práv, ktoré považujú za nevyhnutné, a to bez ich predchádzajúceho podrobenia legitímnej demokratickej diskusii. Táto situácia je osobitne vážna v prípade namietaného § 48 ods. 4 písm. z) [teraz § 48 ods. 4 písm. aa), pozn.] zákona o ochrane verejného zdravia, ktorý takéto opatrenia umožňuje vydávať aj za bežného stavu, mimo situácií upravených ústavným zákonom o bezpečnosti štátu.“.

7. Keďže „prekročenie medzi stanovených princípom legality bez ďalšieho spôsobuje neoprávnený zásah do individuálnej autonómie jednotlivca (jeho súkromia) chráneného čl. 16 ods. 1 a čl. 19 ods. 2 Ústavy“, navrhovateľka namieta „porušenie uvedených článkov [čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 13 ods. 1 písm. a) a ods. 2 ústavy, pozn.] nielen samostatne, ale aj v spojení s právom na súkromie“. Zastáva tiež názor, že „v prípade využitia namietanej právnej úpravy možno hovoriť o porušení všetkých základných práv a slobôd, ktoré nimi budú dotknuté, keďže nepredstavuje predvídateľný (určitý) právny základ (zákon) na určovanie povinností a obmedzovanie základných práv aj v kontexte požiadaviek kladených na zákon i judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva. K dnešnému dňu bola predmetná kompetencia využitá najmä na obmedzovanie práva na súkromie (čl. 16 ods. 1 a čl. 19 ods. 2

Ústavy) a práva na slobodu pohybu a pobytu (čl. 23 ods. 1 a 3 Ústavy, čl. 2 ods. 1 a 4 Protokolu č. 4 k Dohovoru)...“.

8. Osobitne vo vzťahu k § 4 ods. 1 písm. g) zákona o ochrane verejného zdravia navrhovateľka zdôrazňuje význam čl. 51 ods. 2 ústavy, ktorý «určuje silu prameňa práva, ktorým možno, nad rámec obmedzení základných práv a uloženia povinností „v bežnom stave“, osobitne obmedziť základné práva a slobody alebo do nich zasiahnuť uložením povinností počas krízovej situácie... Garancia prijatia podmienok a rozsahu obmedzenia základných práv a slobôd a ukladania povinností počas krízovej situácie formou ústavného zákona, t. j. silnejšou formou ako zákonom v prípade bežného stavu [čl. 13 ods. 1 písm. a) a ods. 2 Ústavy], má zaručovať, že určovanie limitov základných práv a slobôd nebude „len“ na rozhodnutí aktuálnej vládnej moci, jednoduchej väčšiny v zákonodarnom zbore, ale bude podliehať celospoločenskej diskusii a vo výsledku bude prijaté širším konsenzom – „ústavnou silou“. Teda takou silou, ktorá je oprávnená určovať celkový ústavný charakter štátu. Z tohto dôvodu Ústava, a ani ústavný zákon o bezpečnosti, neumožňujú zákonodarcovi určovať či rozširovať rozsah obmedzenia základných práv a slobôd v krízových situáciách daný ústavným zákonom o bezpečnosti štátu.». Zdôrazňujúc taxatívny výpočet základných práv a slobôd, ktoré môžu byť podľa ústavného zákona o bezpečnosti štátu obmedzované v krízových situáciách, navrhovateľka dôvodí, že „ostatné, v ústavnom zákone o bezpečnosti štátu neuvedené základné práva a slobody, nemožno ani počas krízových situácií obmedziť inak, ako za podmienok typických pre bežný stav“, a že „osobitné opatrenia obmedzujúce základné práva a slobody počas núdzového stavu podľa čl. 5 ods. 3 ústavného zákona o bezpečnosti štátu pritom môže prijímať len vláda Slovenskej republiky...“.

9. Navrhovateľka v tejto súvislosti namietala § 4 ods. 1 písm. g) zákona o ochrane verejného zdravia, ktorý „len v nadväznosti na vyhlásenie krízovej situácie (výnimočného alebo núdzového stavu) v súvislosti s ohrozením zdravia, bez splnenia ďalších podmienok, umožňuje Ministerstvu zdravotníctva... prijímať akékoľvek zákonom bližšie neidentifikované opatrenia, ktorými môže ukladať povinnosti – zakázať alebo nariadiť ďalšie činnosti, pričom týmito oprávneniami toto ministerstvo v bežnom stave... nedisponuje. Určuje teda podmienky a rozsah obmedzenia základných práv a slobôd a rozsah povinností počas krízových situácií. Predmetná úprava však nemá charakter ústavného zákona, ale len klasického zákona.“. Napokon navrhovateľka kritizuje aj „otvorený charakter“ napadnutého ustanovenia, čím „umožňuje ukladať povinnosti a obmedzovať základné práva a slobody aj nad rámec taxatívneho výpočtu uvedeného v čl. 4 a čl. 5 ústavného zákona o bezpečnosti štátu, hoci takýto postup nie je ústavným zákonom, a ani Ústavou, predpokladaný“. Navrhovateľka uzatvára, že § 4 ods. 1 písm. g) zákona o ochrane verejného zdravia „v rozpore s čl. 51 ods. 2 Ústavy predpokladanou formou určuje medze základných práv a slobôd a ukladanie povinností počas krízovej situácie..., pričom súčasne tieto medze a povinnosti nastavuje širšie ako taxatívne umožňuje v týchto krízových situáciách ústavný zákon o bezpečnosti štátu“, a preto je „v rozpore s čl. 51 ods. 2 Ústavy a s čl. 4 ods. 1, 4 a 5, čl. 5 ods. 1, 3, 4 a 5 ústavného zákona o bezpečnosti štátu“.

I.2. K namietanému nesúladu § 12 ods. 2 písm. f) v časti „izolácia v domácom prostredí alebo v zdravotníckom zariadení, prípadne inom určenom zariadení“ a v časti „karanténne opatrenia“, § 48 ods. 4 písm. n) a u) a § 51 ods. 1 písm. d) v časti „izolácii a karanténnym opatreniam“ zákona o ochrane verejného zdravia:

10. Podľa § 12 ods. 2 písm. f) zákona o ochrane verejného zdravia opatrenia na predchádzanie vzniku a šíreniu prenosných ochorení sú izolácia v domácom prostredí alebo v zdravotníckom zariadení, prípadne inom určenom zariadení, zvýšený zdravotný dozor, lekársky dohľad, karanténne opatrenia.

11. Podľa § 48 ods. 4 písm. n) a u) zákona o ochrane verejného zdravia opatrenia úrad verejného zdravotníctva alebo regionálny úrad verejného zdravotníctva pri ohrození verejného zdravia nariaďuje opatrenia, ktorými sú nútená izolácia osoby chorej na prenosné ochorenie alebo osoby podozrivej z prenosného ochorenia alebo karanténa osoby podozrivej z nákazy, ktorá odmieta nariadené opatrenie podľa § 12 ods. 2 písm. f), a izolácia alebo karanténa osôb vstupujúcich na územie Slovenskej republiky.

12. Podľa § 51 ods. 1 písm. d) zákona o ochrane verejného zdravia fyzické osoby sú povinné podrobiť sa v súvislosti s predchádzaním prenosným ochoreniam lekárske vyšetreniam a diagnostickým skúškam, ktoré nie sú spojené s nebezpečenstvom pre zdravie, preventívnemu podávaniu protilátok a iných prípravkov, povinnému očkovaniu, liečeniu prenosných ochorení, izolácii a karanténnym opatreniam.

13. Navrhovateľka najprv poukazuje na terminológiu zákona o ochrane verejného zdravia (pojmy izolácia, karanténne opatrenia, nútená izolácia, domáca izolácia, izolácia v zdravotníckom alebo v štátom určenom zariadení) a konštatuje, že predmetné opatrenia predstavujú zásah do základného práva na osobnú slobodu podľa čl. 17 ústavy i do práva na osobnú slobodu podľa čl. 5 ods. 1 písm. e) dohovoru.

14. Rekapitulujúc judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“), navrhovateľka vyslovuje názor, že namietané ustanovenia vykazujú „nedostatky najmä vo vzťahu k požiadavke zákonnosti a zákazu svojvôle“ ako podmienok akceptovateľnosti obmedzení osobnej slobody podľa čl. 5 ods. 1 písm. e) dohovoru, „a v prípade § 48 ods. 4 písm. u) zákona o ochrane verejného zdravia aj z dôvodu absencie legitímneho dôvodu pozbavenia osobnej slobody“. Zdôrazňuje požiadavku jasnosti, určitosti, predvídateľnosti, zverejnenia a dostupnosti ako obsahových komponentov zákonnosti pozbavenia osobnej slobody. Nejasnosť a neurčitosť namietanej právnej úpravy „spočíva v tom, že hoci zákonodarca formálne rozlišuje tri úrovne pozbavenia osobnej slobody s rôznymi podmienkami (rôznej závažnosti) – izoláciu, karanténu a nútenú izoláciu, materiálne pri ich výkone medzi nimi nie je žiadny významnejší rozdiel“. V dôsledku toho „dotknuté osoby nemôžu rozumne predvídať kedy a akým správaním a v súvislosti s akou situáciou si môžu privodiť pozbavenie osobnej slobody a v akom rozsahu, akým spôsobom bude toto pozbavenie osobnej slobody realizované... Takýto stav nepochybne nezodpovedá princípu právnej istoty a požiadavkám z neho vyplývajúcim na kvalitu právnej úpravy“.

15. Nepredvídateľnosť kritizovanej právnej úpravy a jej nedostatočnosť z pohľadu zákonných záruk proti svojvôli vidí navrhovateľka v tom, že „v nej absentuje... vymedzenie požiadavky nevyhnutnosti, primeranosti volených opatrení, ako aj požiadavka prednostného zohľadňovania alternatívnych možností, ktoré sú menším zásahom do základných práv spôsobilé dosiahnuť obdobný cieľ/účel ako pozbavenie osobnej slobody“. Namietá diskreciu príslušných orgánov verejnej správy „pri výbere opatrení na predchádzanie vzniku a šírenia prenosných opatrení... Takáto voľná úvaha... nekorešponduje s požiadavkami obsiahnutými v čl. 5 ods. 1 písm. e) Dohovoru a koniec koncov aj s čl. 13 ods. 4 Ústavy...“.

16. V skúmanej právnej úprave podľa navrhovateľky „absentuje akákoľvek právna úprava maximálnej dĺžky pozbavenia osobnej slobody nariadenými opatreniami (táto je výlučne zverená voľnej úvahe príslušného orgánu s možnosťou nariadenia pozbavenia osobnej slobody

neurčitej dĺžky), ako aj možnosti a podmienky predĺženia pozbavenia osobnej slobody či podania žiadosti o ukončenie nariadenej karantény v prípade, ak táto už neplní svoj účel alebo účel naplnila... Namietaná právna úprava tiež nestanovuje povinnosť dohľadu určených nezávislých orgánov nad zákonnosťou trvania a realizovania pozbavenia osobnej slobody nariadenou izoláciou či karanténymi opatreniami, s právomocou rozhodnúť o jej ukončení.“. Navrhovateľka kritizuje právnu úpravu aj preto, že umožňuje „plošné pozbavenie osobnej slobody neurčitého počtu (neindividualizovaných) osôb bez toho, aby umožňovala zohľadniť individuálne okolnosti jednotlivých, konkrétnych prípadov...“. V dôsledku všetkých rekapitulovaných nedostatkov je predmetná právna úprava podľa názoru navrhovateľky nesúladná s čl. 5 ods. 1 písm. e) dohovoru, čl. 17 ods. 1 a 2, ako aj s čl. 1 ods. 1 ústavy.

17. Navrhovateľka formuluje názor, podľa ktorého „namietaná právna úprava pozbavenia osobnej slobody negarantuje predvídateľným spôsobom možnosť súdneho prieskumu tohto pozbavenia, pričom ani existujúce typy súdnych konaní, ktoré by bolo možné v teoretickej rovine využiť, nenapĺňajú požiadavky vyplývajúce z čl. 5 ods. 4 Dohovoru v spojení s čl. 17 ods. 1 a 2 Ústavy a v prípade realizácie izolácie alebo karantény v zdravotníckom zariadení ani s čl. 17 ods. 6 Ústavy“. Argumentuje, že v konaní o všeobecnej správnej žalobe podľa § 177 a nasledujúcich Správneho súdneho poriadku správny súd „nemá oprávnenie rozhodnúť o bezodkladnom prepustení žalobcu po vyhlásení rozhodnutia o nezákonnosti pozbavenia osobnej slobody... a tieto žaloby súčasne nie sú k dispozícii v pravidelných intervaloch umožňujúcich opakovane preskúmať trvanie dôvodov pozbavenia osobnej slobody... Už tieto skutočnosti ich vylučujú z možnosti ich posúdenia ako účinných prostriedkov súdneho dohľadu podľa čl. 5 ods. 4 Dohovoru.“. Pokiaľ ide o konanie proti inému zásahu orgánu verejnej správy podľa § 252 a nasledujúcich Správneho súdneho poriadku, pri podaní takejto žaloby „v snahe preskúmať pozbavenie osobnej slobody vykonané všeobecne záväzným právnym predpisom podľa § 12 ods. 2 písm. f) alebo § 48 ods. 4 písm. n) a u) v spojení s § 59b ods. 1 zákona o ochrane verejného zdravia, však absentuje kompetencia správneho súdu preskúmať takýto všeobecne záväzný právny predpis a prípadne ho aj zrušiť. Dotknutá osoba teda nemá právo iniciovať preskúmanie existencie dôvodov pozbavenia osobnej slobody, ktoré sú konkrétne vyjadrené práve vo všeobecne záväznom právnom predpise“. Za najzávažnejší nedostatok analyzovaných prostriedkov nápravy však navrhovateľka považuje to, že „negarantujú osobe, ktorá je pozbavená osobnej slobody, urýchlené konanie o zákonnosti pozbavenia osobnej slobody“. Zdôrazňuje tu predovšetkým absenciu zákonnej lehoty na rozhodnutie súdu. Navrhovateľka podrobuje kritike aj skutočnosť, že pri realizácii tzv. štátnej karantény dotknuté osoby neboli nijako poučované o možnosti požiadať o súdny či o iný prieskum nariadených pozbavení osobnej slobody.

18. Realizáciu izolácie alebo karantény spojenej s lekársym dohľadom v zdravotníckom zariadení je podľa navrhovateľky „potrebné materiálne považovať za nútené prevzatie do ústavnej starostlivosti podľa čl. 17 ods. 6 Ústavy“. Napadnuté normy však „neustanovujú... procesnú povinnosť príslušnému orgánu oznámiť súdu takéto pozbavenie osobnej slobody, a ani procesné predpisy (SSP) nepoznajú taký typ súdnych konaní, kde by v lehote 5 dní rozhodovali o prípustnosti pozbavení osobnej slobody prevzatím do ústavnej zdravotnej starostlivosti na základe správneho aktu... či priamo na základe všeobecne záväzného právneho predpisu podľa namietanej právnej úpravy“.

19. Keďže teda „namietaná právna úprava neumožňuje realizovať súdnu kontrolu pozbavenia osobnej slobody v už vymedzenej kvalite“, ale naopak, „vytvára právne vákuum a právnu neistotu, ktorá môže byť kedykoľvek a voči komukoľvek zneužitá bez

akejkoľvek individuálnej kontroly“, navrhovateľka dospela k záveru, že „namietaná právna úprava je v rozpore aj s čl. 5 ods. 4 Dohovoru v spojení s čl. 17 ods. 1, 2 a 6, čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2 a čl. 13 ods. 2 a 4 Ústavy“.

20. Naostatok navrhovateľka navrhuje vysloviť rozpor kritizovaných ustanovení zákona o ochrane verejného zdravia s čl. 5 ods. 2 dohovoru, čl. 17 ods. 1 a 2, čl. 1 ods. 1 a čl. 13 ods. 2 a 4 ústavy aj z dôvodu, že „v právnom poriadku Slovenskej republiky... absentuje jasné vymedzenie povinnosti a spôsobu, akým majú byť osoby informované o tom, že sú pozbavené osobnej slobody..., dokedy, z akých faktických dôvodov, prečo ich námietky nie sú relevantné... a ako sa môžu voči takémuto pozbaveniu osobnej slobody brániť“.

I.3. K namietanému nesúladu § 58 ods. 2 zákona o ochrane verejného zdravia:

21. Podľa § 58 ods. 2 zákona o ochrane verejného zdravia náklady, ktoré vzniknú pri plnení povinností ustanovených týmto zákonom a inými všeobecne záväznými právnymi predpismi upravujúcimi ochranu verejného zdravia, uhrádza ten, kto je povinný tieto povinnosti plniť.

22. Kritizované ustanovenie považuje navrhovateľka za spadajúce do rozsahu pôsobnosti základného práva podľa čl. 17 ods. 1 a 2 ústavy i práva podľa čl. 5 ods. 1 písm. e) dohovoru, pretože „za jednu z podmienok realizácie štátom núteného/nariadeného pozbavenia osobnej slobody možno považovať aj to, či je nedobrovoľné pozbavenie osobnej slobody podmienené úhradou, resp. či zaň možno požadovať úhradu od osoby pozbavenej na osobnej slobode“. Navrhovateľka potom testuje proporcionalitu namietaného pravidla. Pokiaľ ide o skúmanie vhodnosti, dospieva k záveru o absencii racionálnej väzby medzi namietanou právnou úpravou a jej legitímnym cieľom, pretože predchádzaniu šíreniu prenosných ochorení ako cieľu právnej úpravy by „zodpovedala právna úprava umožňujúca uložiť povinnosť uhradiť náklady pozbavenia osobnej slobody z dôvodu realizácie izolácie či karanténneho opatrenia v prípade, ak by dotknutá osoba tieto odmietala plniť dobrovoľne..., nie však generálna povinnosť kohokoľvek, bez ohľadu na mieru jeho zavinenia a majetkové pomery, uhradiť takéto náklady pozbavenia osobnej slobody“. Aj pri skúmaní nevyhnutnosti navrhovateľka dôvodí, že „zabezpečiť financovanie realizácie a výkonu izolácie alebo karanténnych opatrení mohol zákonodarca prostredníctvom daňovo-odvodovej povinnosti celého obyvateľstva, prípadne zo zdravotného poistenia... alebo s primeranou participáciou dotknutých osôb na vzniknutých nákladoch, avšak podmienenou skúmaním ich príjmu a majetku, mierou ich zavinenia na nariadených opatreniach, prípadne mohol určiť maximálnu možnú výšku náhrady nákladov“. K proporcionalite v užšom slova zmysle navrhovateľka uvádza, že „na strane verejného záujmu na ochrane zdravia spoločnosti v súvislosti s analyzovaným opatrením nie je žiadny zisk (resp. zisk je nízky), keďže prenos povinnosti znášať náklady... na fyzické osoby pozbavené osobnej slobody, pokiaľ nie je podmienený zavinením nariadenia opatrenia, nie je schopný prispieť k ochrane verejného zdravia, teda odradiť osoby od rizikového správania“.

23. V konečnom dôsledku navrhovateľka vyhodnocuje, že „nariadenie pozbavenia osobnej slobody podľa § 12 ods. 2 písm. f) alebo podľa § 48 ods. 4 písm. u) zákona o ochrane verejného zdravia má... charakter nepredvídateľnej udalosti, ktorá nemusí byť ovplyvnená správaním konkrétnej osoby... Nemožno považovať za spravodlivé od takejto osoby požadovať aj úhradu nákladov, ktoré sú s realizáciou takehoto opatrenia spojené.“. Preto navrhuje vysloviť nesúlad napadnutého ustanovenia s čl. 17 ods. 1 a 2, čl. 1 ods. 1, čl. 13 ods. 4 ústavy v spojení s čl. 5 ods. 1 písm. e) dohovoru.

24. Rozpor namietaného ustanovenia s čl. 35 ods. 3 druhou vetou a s čl. 39 ods. 1 v spojení s čl. 1 ods. 1, ako aj s čl. 13 ods. 1 písm. a) a ods. 4 ústavy vidí navrhovateľka v tom, že

„zákonodarca na jednej strane deklaruje svoju povinnosť primeraného hmotného zabezpečenia osôb, ktoré z dôvodu nariadenej nedobrovoľnej izolácie (či už v štátnom zariadení, zdravotníckom zariadení alebo v domácom prostredí) podľa § 12 ods. 2 písm. f) a § 48 ods. 4 písm. n) a u) zákona o ochrane verejného zdravia nemôžu vykonávať prácu a sú odkázané na pomoc štátu (§ 4 a nasl. zákona o náhrade príjmu a § 33 ods. 1 zákona o sociálnom poistení v spojení s § 141 ods. 1 v spojení s § 250b ods. 5 Zákonníka práce), na druhej strane však túto istú okolnosť prepája s neobmedzenou všeobecnou povinnosťou úhrady nákladov spojených s takouto izoláciou. Tým, že namietaná právna úprava neustanovuje maximálnu dĺžku pozbavenia osobnej slobody, maximálnu výšku požadovanej náhrady nákladov izolácie alebo karanténnych opatrení a spôsob ich výpočtu, ani neumožňuje zohľadniť rodinnú situáciu dotknutých osôb a ich individuálne majetkové pomery, neobsahuje v zásade žiadne záruky pred tým, aby určená výška náhrady nákladov nedobrovoľného pozbavenia osobnej slobody nepresiahla sumu náhrady príjmu, prípadne príslušnej dávky sociálneho poistenia. Namietané ustanovenie... teda predstavuje povinnosť, ktorá umožňuje vo svojej podstate vyprázdniť obsah práva podľa čl. 35 ods. 3 a 39 ods. 1 Ústavy.“. Následne navrhovateľka argumentuje praktickými poznatkami z jej doručených podnetov, z ktorých vyplýva, že denná úhrada nákladov za povinnú izoláciu v štátnom určenom zariadení v niektorých prípadoch dokonca presahovala dennú úroveň primeraného hmotného zabezpečenia, ktoré izolovaným osobám patrilo.

25. Označené ustanovenie zákona o ochrane verejného zdravia považuje navrhovateľka i za obmedzenie základného práva vlastniť majetok. Aj v napätí s týmto základným právom (i zodpovedajúcim právom podľa čl. 1 dodatkového protokolu) ho preto podrobuje testu proporcionality. Pokiaľ ide o test vhodnosti, dospela k záveru, že chýba „súvislosť medzi ochranou verejného zdravia a povinnosťou určených fyzických a právnických osôb hradiť náklady, ktoré im vzniknú pri plnení povinností ustanovených zákonom o ochrane verejného zdravia... právo na majetok možno obmedziť v záujme uloženia povinnosti náhrady vzniknutých nákladov štátu alebo ním poverených osôb len vtedy, ak ide o náhradu nákladov, ktoré vznikli v dôsledku správania alebo zavinenia dotknutej osoby. Ide o princíp náhrady škody, kedy je dotknutá osoba v súlade s čl. 20 ods. 3 a 5 Ústavy povinná vydať taký majetok, o ktorý nezákonne pripravila inú osobu... Len výnimočne možno požadovať náhradu nákladov/náhradu spôsobenej škody bez zavinenia, a to v prípade ak existuje významný verejný záujem odôvodňujúci existenciu objektívnej zodpovednosti dotknutej osoby za takéto náklady. Namietaná právna úprava umožňuje žiadať od dotknutej osoby náhradu nákladov za plnenie rôznych zákonných povinností (medzi inými za pozbavenie osobnej slobody) v oblasti ochrany verejného zdravia bez toho, aby dotknutá osoba vznik týchto povinností zapríčinila. Súčasne som neidentifikovala žiadny zásadný verejný záujem, ktorý by prenos tejto zodpovednosti na fyzické osoby odôvodňoval...“.

26. Pri skúmaní nevyhnutnosti napadnutého pravidla je navrhovateľka presvedčená, že „miernejšie riešenie existuje a spočíva napr. v priamej úhrade vzniknutých nákladov samotným štátom, povedzme z daňových príjmov, zo zdravotného poistenia či v prípadnej úprave čiastočne limitovanej spoluúčasti dotknutých osôb v závislosti od úrovne zavinenia a pod.“. Upozorňuje na tvrdosť kritizovanej právnej úpravy danú nedostatočnou predvídateľnosťou rozsahu prenesených nákladov, pričom „uvedený problém vystupuje osobitne do popredia v súvislosti s kompetenciou ÚVZ a regionálnych úradov verejného zdravotníctva nariaďovať akékoľvek ďalšie nevyhnutné opatrenia na ochranu verejného zdravia... podľa § 48 ods. 4 písm. z) [teraz § 48 ods. 4 písm. aa), pozn.] zákona o ochrane

verejného zdravia“. Podľa navrhovateľky „pokiaľ štát mocenským spôsobom, zákonom, svojvoľne prenáša na súkromné subjekty náklady na zabezpečenie ochrany verejného zdravia, čo je jedna z jeho hlavných úloh, na plnenie ktorej vyberá od občanov dane a rôzne odvody, vyvoláva to vážnu pochybnosť o ústavnosti takéhoto konania... napadnutá právna norma nespĺňa kritérium nevyhnutnosti“.

27. Analýzou proporcionality v užšom zmysle navrhovateľka opätovne poukazuje na „významný nepomer medzi v zásade nízkym ziskom na prípadnom legitímnom záujme definovanom týmto zásahom a významným zásahom do základných práv dotknutých osôb... zákonodarca ukladá povinnosť uhradiť náklady dotknutým osobám v súvislosti s rôznymi opatreniami, a to aj opatreniami takého charakteru, ktoré znemožňujú dotknutým osobám pracovať a získať dostatok finančných prostriedkov na uhrádzanie uložených povinností. Povinnosť náhrady nákladov sa tak môže stať existenčnou otázkou, ohrozujúcou dotknuté osoby a ich rodiny... Ak zákonodarca nelimituje prípustnú výšku náhrady nákladov, neupravuje spôsob jej určenia, povinnosť zohľadnenia individuálnych majetkových pomerov dotknutej osoby a jej rodinných príslušníkov..., ide o neprimerané a šikanózne opatrenie“. Kritizovaná právna úprava preto podľa navrhovateľky neústavne koliduje s čl. 20 ods. 1, 3, 4 a 5, čl. 13 ods. 4 a čl. 1 ods. 1 v spojení s čl. 1 dodatkového protokolu.

28. Na základe uvedených skutočností navrhovateľka navrhla, aby ústavný súd po prijatí jej návrhu na ďalšie konanie návrhu vyhovel a rozhodol o nesúlade namietaných ustanovení zákona o ochrane verejného zdravia s referenčnými ustanoveniami ústavy, dohovoru, dodatkového protokolu, protokolu č. 4 a ústavného zákona o bezpečnosti štátu v štruktúre uvedenej v záhlaví tohto nálezu.

II.

Stanoviská účastníkov konania a vedľajšieho účastníka konania a ďalší priebeh konania

29. Po prijatí návrhu navrhovateľky na ďalšie konanie si ústavný súd podľa § 86 ods. 1 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) vyžiadal písomné stanovisko k návrhu navrhovateľky od Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) a vlády Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“), za ktorú stanovisko predkladá Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo spravodlivosti“). Ústavný súd zároveň podľa § 58 ods. 3 zákona o ústavnom súde účastníkov konania vyzval, aby sa vyjadrili, či súhlasia s upustením od ústneho pojednávania o prijatom návrhu.

II.1. Stanovisko národnej rady:

30. Národná rada v úvode vyjadrenia č. PREDS-125-1/2021 z 30. septembra 2021 doručeného ústavnému súdu 1. októbra 2021 zrekapitulovala obsah návrhu navrhovateľky a uviedla, že zákon, ktorý novelizoval ustanovenia § 48 ods. 4 písm. n), u) a z), bol prerokovaný v skrátenom legislatívnom konaní na 15. schôdzi národnej rady v prvom, druhom a treťom čítaní 13. a 14. októbra 2020.

31. K namietanému nesúladu § 4 ods. 1 písm. g) a § 48 ods. 4 písm. z) [teraz písm. aa)] zákona o ochrane verejného zdravia poukázala na čl. 123 ústavy, podľa ktorého sú ministerstvá a iné orgány štátnej správy oprávnené na základe zákonov a v ich medziach vydávať všeobecne záväzné právne predpisy, ak sú na to splnomocnené zákonom, ako aj na to, že § 4 ods. 1

písm. g) zákona o ochrane verejného zdravia výslovne stanovuje, že predmetné ďalšie opatrenia môžu byť iba v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas. V súvislosti s námietkou nejasnosti pojmu „ďalšie opatrenia“ upriamila národná rada pozornosť na to, že pandémia, v súvislosti s ktorou boli namietané opatrenia prijaté, bola bezprecedentnou v celosvetovom rozsahu, pričom mnohé opatrenia boli koordinované minimálne v rámci Európskej únie, preto nebolo možné bližšie konkretizovať všetky prípadné opatrenia na zastavenie jej šírenia. Národná rada v tejto súvislosti uviedla i to, že jednou z najvýznamnejších a neopomenuteľných požiadaviek v rámci procesu tvorby práva v právnom štáte je požiadavka ochrany oprávnenej dôvery občana v právnu istotu zaručenú právnou úpravou.

32. K namietanému nesúladu § 12 ods. 2 písm. f) v časti „izolácia v domácom prostredí“ a v časti „karanténne opatrenia“, § 48 ods. 4 písm. n) a u) a § 51 ods. 1 písm. d) v časti „izolácii a karanténnym opatreniam“ zákona o ochrane verejného zdravia národná rada odcitovala časť dôvodovej správy k § 51 ods. 1 písm. d), zdôrazňujúcu, že „zdravie je vecou každého jednotlivca a preto aj zákon ukladá povinnosti fyzickým osobám pri ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia. Z hľadiska ochrany zdravia ide najmä o povinnosť plniť opatrenia na predchádzanie ochoreniam.“. Každé obmedzenie základného práva alebo slobody musí kumulatívne spĺňať dve požiadavky: musí sa pri ňom dbať na účel a zmysel obmedzovaného základného práva alebo slobody a obmedzenie sa musí použiť iba na ustanovený cieľ. Účelom ustanovenia čl. 5 ods. 1 písm. e) dohovoru je zabezpečenie toho, aby nikto nebol pozbavený slobody svojvoľne. Toto právo je potrebné odlišovať od obmedzenia slobody pohybu podľa čl. 2 protokolu č. 4, a to na základe intenzity (stupňa), a nie povahy (podstaty). Pre posúdenie obmedzenia (pozbavenia) slobody je pritom kľúčová konkrétna individuálna situácia dotknutej osoby a viaceré kritériá, napr. druh obmedzenia, jeho trvanie, účinky a spôsob vykonávania. V neposlednom rade je potrebné posudzovať aj kontext, v ktorom boli opatrenia prijaté, pri ktorom ESLP pripúšťa v modernej spoločnosti aj možnosť strpenia obmedzujúcich opatrení verejnosťou v záujme „spoločného dobra“.

33. V prípade pozbavenia osobnej slobody na zabránenie šíreniu nákazlivej choroby ESLP určil základné kritériá, a to, či je takéto šírenie nebezpečné pre verejné zdravie alebo bezpečnosť a či zadržanie infikovanej osoby je poslednou možnosťou na prevenciu, pretože menej prísne opatrenia sú považované za nedostatočné. Národná rada poukázala i na to, že čl. 15 dohovoru pripúšťa pre zmluvné strany v prípade vojny alebo akéhokoľvek verejného ohrozenia odstúpenie od niektorých (pripustených) záväzkov vyplývajúcich z dohovoru. Podmienkami sú bezprostrednosť a naliehavosť situácie predstavujúcej vážne ohrozenie a striktné nevyhnutný rozsah prijatých opatrení. Pritom súčasné prepuknutie pandémie koronavírusu je možné považovať za rovnocenné upraveným podmienkam, t. j. vojna, terorizmus alebo politické násilie. Ochrana verejného zdravia je tak jedným zo zákonných základov, preto výnimočné obmedzujúce opatrenia môžu byť vo všeobecnosti považované za zákonné, ak sú nevyhnutné a proporčné k sledovanému cieľu.

34. Vo vzťahu k namietanému nesúladu § 58 ods. 2 zákona o ochrane verejného zdravia národná rada zdôraznila potrebu rešpektovania princípov obmedzovania základných práv, ako aj to, že základné práva a slobody sú rovnocenné a koncepcia materiálneho právneho štátu vylučuje vytvorenie „hierarchie“ základných práv a slobôd. Preto každý konflikt vnútri systému základných práv treba riešiť pomocou zásady spravodlivej rovnováhy. Národná rada v tejto súvislosti poukázala i na to, že v súčasnosti je platné a účinné nariadenie vlády č. 183/2021 Z. z. na vykonanie niektorých opatrení hospodárskej mobilizácie v súvislosti

s vyhlásenou mimoriadnou situáciou na zabezpečenie riešenia koronavírusu COVID-19 v znení nariadenia vlády č. 228/2021 Z. z., ktoré v § 2 ods. 10 upravuje aj financovanie nákladov spojených s vykonávaním karanténnych opatrení v karanténnych zariadeniach a v zmysle ktorého náklady spojené s pobytom v karanténnych zariadeniach na základe povinnej izolácie fyzických osôb, ktorým bola príslušným hygienikom nariadená povinná izolácia, uhradí štát, pričom z ďalších ustanovení vyplýva, že týmito nákladmi sa rozumejú aj náklady financovania stravného pre osoby, ktorým bola nariadená povinná izolácia.

35. Pokiaľ navrhla navrhovateľka ústavnému súdu vyžiadať si poradné stanovisko ESLP, národná rada uviedla, že protokol č. 16 k dohovoru v čl. 1 síce pripúšťa možnosť o poradné stanovisko k zásadným otázkam týkajúcim sa výkladu a uplatňovania práv a slobôd uvedených v dohovore požiadať, avšak podľa čl. 47 ods. 2 dohovoru takéto posudky sa nemôžu týkať otázok súvisiacich s obsahom alebo rozsahom práv a slobôd stanovených v prvej hlave dohovoru a v jeho protokoloch alebo iných otázkach, ktorými by sa ESLP alebo Výbor ministrov Rady Európy mohol zaoberať v rámci konania začatého na základe ustanovení dohovoru.

36. V prílohe vyjadrenia národná rada predložila ústavnému súdu aj návrh napadnutého zákona s dôvodovou správou (IV. volebné obdobie – tlač 273 a VIII. volebné obdobie – tlač 306), prepis rozpravy z 11. schôdze národnej rady z 20. a 21. júna 2007, ako aj prepis rozpravy z 15. schôdze národnej rady zo 14. októbra 2020. Národná rada zároveň vo vyjadrení uviedla, že súhlasí s upustením od ústneho pojednávania.

II.2. Stanovisko vlády:

37. Vláda, zastúpená ministerstvom spravodlivosti, vo svojom vyjadrení č. 25154/2021/10 z 20. júla 2021 doručenom ústavnému súdu 23. júla 2021 navrhla návrhu navrhovateľky nevyhovieť, pretože napadnuté ustanovenia „splňajú všetky atribúty ústavne súladnej právnej normy“. Vo všeobecnosti poukázala na to, že zákon o ochrane verejného zdravia je „výrazom naplnenia pozitívneho záväzku štátu chrániť aj legislatívnou cestou životy a zdravie obyvateľov“ tak, ako tento vyplýva z čl. 40 a čl. 15 ods. 1 ústavy (ako konštatoval aj ústavný súd v náleze č. k. PL. ÚS 10/2013 z 10. decembra 2014 pri posudzovaní ustanovení zákona o ochrane verejného zdravia týkajúcich sa povinného očkovania), a tak zabezpečiť právo na život účinnými právnymi prostriedkami v jednotlivých oblastiach spoločenského života.

38. Ustanovenia § 4 ods. 1 písm. g) a § 48 ods. 4 písm. z) [teraz písm. aa)] vláda považuje za dostatočne jasnú zákonnú úpravu súladnú s čl. 13 ústavy, ktorý dovoľuje uložiť povinnosti v podzákonnom právnom predpise et intra legem s tým, že predpokladom využitia tejto ústavnej normy je „splnenie formálnej podmienky (zmocnenie výslovne uvedené v zákone) spolu so splnením podmienky náležitej kvality uvedeného zmocnenia, ktorá sa dosiahne vtedy, ak zmocnenie jednoznačne vymedzí hranice, v ktorých je podzákonná úprava prípustná“, čo je v danom prípade naplnené. Formulácia týchto zmocňovacích ustanovení je dostatočná.

39. Vo vzťahu k týmto ustanoveniam, ale aj k ustanoveniam § 12 ods. 2 písm. f) a § 48 ods. 4 písm. n) a u) zákona o ochrane verejného zdravia vláda ďalej uviedla, že sa nimi „nezasahuje do žiadnych základných práv a slobôd fyzických osôb, nevznikajú im ani žiadne povinnosti“, ide o „blanketové (splnomocňujúce) normy pre úrad verejného zdravotníctva, aby pri ohrození verejného zdravia a na predchádzanie vzniku a šíreniu prenosných ochorení mohol nariadiť hygienické alebo epidemiologické opatrenia (prijaté vo forme vyhlášok podľa § 59b zákona o ochrane verejného zdravia ako všeobecne záväzných právnych predpisov). Podstatným znakom špeciálnej delegácie je, že zákonodarca problematiku dostatočne upravenú vo svojich

základných rysoch prenecháva na konkretizáciu rezortnému orgánu výkonnej moci. Vyhláška ako vykonávací právny predpis potom svojím charakterom upravuje technické či expertné otázky, ktoré môžu podliehať častým zmenám. Keďže ide o otázky vysoko odborného charakteru a vzhľadom na často enormný rozsah upravovanej problematiky, nie je vhodné tieto otázky upravovať v samotnom zákone.“. Zároveň to, aký obsah a charakter budú tieto opatrenia mať, je limitované účelom zákona o ochrane verejného zdravia, „pôjde vždy o opatrenia sledujúce ochranu verejného zdravia a životov obyvateľov pri ohrození verejného zdravia a na predchádzanie vzniku a šíreniu prenosných ochorení“. Ďalej vláda v tejto súvislosti zdôraznila, že až opatrenia nariadené všeobecne záväzným právnym predpisom úradu verejného zdravotníctva „môžu reálne zasiahnuť do základných práv a slobôd obyvateľov a dostať sa do rozporu s jednotlivými ústavnými princípmi a normami“, pričom takýto predpis „môže byť z tohto dôvodu legitímne predmetom prieskumu jeho ústavnosti pred ústavným súdom v konaní o súlade právnych predpisov“. Preto samotné „napadnuté ustanovenia spolu s účelom zákona o ochrane verejného zdravia dostatočne jasne, jednoznačne a bezrozporne určujú hranice, v ktorých je podzákonná úprava úradom verejného zdravotníctva prípustná“.

40. Vo vzťahu k § 51 ods. 1 písm. d) zákona o ochrane verejného zdravia vláda uviedla, že toto ustanovenie predstavuje dostatočne jasnú a zrozumiteľnú zákonnú povinnosť podrobiť sa izolácii a karanténym opatreniam, ktorá sleduje legitímny cieľ. «Táto povinnosť sa však vykoná iba v spojitosti s opatreniami vydanými úradom verejného zdravotníctva vo forme vyhlášky. Na „aktiváciu“ tejto povinnosti je teda potrebné prijať príslušné opatrenie orgánom verejnej moci, ktoré môže byť prijaté iba v rámci prijímania hygienických alebo epidemiologických opatrení pri ohrození verejného zdravia a na predchádzanie vzniku a šíreniu prenosných ochorení a pri dodržaní princípu proporcionality.»

41. Pokiaľ ide o ustanovenie § 58 ods. 2 zákona o ochrane verejného zdravia, toto ustanovenie je súčasťou zákona od jeho prijatia. «Zásada, že dotknutá osoba, ktorá je povinná plniť isté zákonom alebo na základe zákona uložené povinnosti, znáša náklady plnenia týchto povinností, nie je žiadnym špecifikom zákona ochrane verejného zdravia... je logické, že plnenie povinností prináša vo všeobecnosti so sebou pre adresáta v reálnom živote určité náklady... ide o sprievodný jav a neoddeliteľnú súčasť prejavov aplikácie práva... adresáti musia očakávať, že plnenie povinností so sebou prináša isté záťaž v podobe vzniku nákladov... ide o druhú stranu tej istej mince (súčasť plnenia povinností), nejde o „nový“ alebo „ďalší“ zásah alebo obmedzenie základných práv a slobôd v pravom zmysle slova.» Pritom náklady, ktoré vzniknú pri plnení povinností, treba striktne odlišovať od náhrady škody a ušlého zisku z dôvodu vykonávania opatrení osobami, ktorým sú uložené.

42. Vláda súhlas s upustením od ústneho pojednávania o prijatom návrhu vláda nevyslovila, avšak ani nepožiadala o vykonanie ústneho konania.

II.3. Stanovisko úradu verejného zdravotníctva:

43. Bez vyžiadania ústavného súdu predložil 14. júna 2021 vyjadrenie k návrhu na začatie konania aj úrad verejného zdravotníctva (vyjadrenie č. OLP/6063/2021 zo 14. júna 2021). Vo vyjadrení zastáva názor, podľa ktorého napadnutá právna úprava zákona o ochrane verejného zdravia je s referenčnými ustanoveniami v súlade.

44. Ustanovenia § 4 ods. 1 písm. g) a § 48 ods. 4 písm. z) [teraz písm. aa)] zákona o ochrane verejného zdravia úrad verejného zdravotníctva nepovažuje za rozporné s materiálnym chápaním právneho štátu ani vágne, považuje ich, naopak, za zodpovedajúce požiadavke

legality, a to najmä preto, že neumožňujú vymedzeným orgánom prijať akékoľvek opatrenia, ktorými by mohlo dochádzať k nariadeniu či zakazovaniu akýchkoľvek bližšie neuvedených činností. Aplikácia týchto ustanovení je totiž podmienená správnou úvahou, je obmedzená výlučne iba na účely ochrany verejného zdravia, pretože opatrenia môžu byť prijímané iba na základe zákona o ochrane verejného zdravia a v súlade s princípmi právneho štátu, ktorými je úrad verejného zdravotníctva viazaný aj bez ich výslovného uvedenia (opakovania) v zákone o ochrane verejného zdravia. Predmetom opatrení sú iba expertné otázky, ktoré môžu podliehať častým zmenám, pričom takéto otázky vysokoodborného charakteru nie je ani vhodné upravovať v samotnom zákone. Nejde o problém del'by legislatívnej práce, keďže ide o úpravu otázok spadajúcich do vlastnej pôsobnosti špecializovaných orgánov.

45. Vo vzťahu k ustanoveniam § 12 ods. 2 písm. f), § 48 ods. 4 písm. n) a u) a § 51 ods. 1 písm. d) zákona o ochrane verejného zdravia úrad verejného zdravotníctva poukazuje pri pohľade na problematiku karantény a izolácie na potrebu dôsledného odlišovania podmienok zbavenia osobnej slobody z dôvodu ochrany života a zdravia osôb pred šírením nebezpečnej a nákazlivej choroby a z iných dôvodov (najmä ako dôsledku trestnej činnosti), ako aj na nevyhnutnosť rozlišovať jednotlivé dôvody držania osôb uvedené v čl. 5 ods. 1 písm. e) dohovoru (zabránenie šíreniu nákazlivej choroby, duševne choré osoby, alkoholici, narkomani alebo tuláci), pretože nemožno k všetkým týmto situáciám pristupovať rovnako a mechanicky závery vyslovené k nim vzťahovať na situáciu štátnej karantény. Úrad verejného zdravotníctva vyslovuje názor, že na posudzovanie obmedzenia osobnej slobody z dôvodu zabránenia šírenia nákazlivej choroby nemožno aplikovať čl. 5 ods. 2 dohovoru, pretože toto ustanovenie sa vzťahuje iba na zatknutie osoby v trestnom konaní. Navyše, ani na všetky prípady zákonného držania osôb z dôvodu zabránenia šíreniu nákazlivej choroby nemožno použiť závery ESHP vyslovené vo veci *Enhorn v. Švédsko* (obsahovo sa vzťahujúcej na zabránenie šírenia špecifickej nákazlivej choroby AIDS), pretože je potrebné zohľadňovať osobitosti nákazlivých chorôb, a to aj z pohľadu spôsobu ich prenosu (COVID-19). V prípadoch držania osoby z dôvodu zabránenia šíreniu nákazlivej choroby je potrebné aj „bezpečnostnú poistku“ obsiahnutú čl. 5 ods. 4 dohovoru v podobe súdnej ochrany vykladať menej prísne, a to vzhľadom na samotný dôvod držania, na rozsah obmedzenia (pozbavenia) osobnej slobody a kvalitu zásahu (miera rozsahu obmedzení, ktorým sa držaná osoba musí podrobiť). Pokiaľ navrhovateľka tvrdí neurčitost' obsahu použitých pojmov (domáca izolácia, karanténa, izolácia v zdravotníckom alebo štátom určenom zariadení), tieto sú dostatočne určité a zrozumiteľné, ak je zároveň zohľadnený obsah zákonom legálne definovaných (ďalších) pojmov (prenosné ochorenie, verejné zdravie, ohrozenie verejného zdravia atď.), systematika zákona o ochrane verejného zdravia, jeho účel a je prihliadnuté aj na to, že prenosné ochorenia, ich výskyt, šírenie, mutácie sú natoľko rôznorodé, že ich už z tohto dôvodu vyčerpávajúcejším spôsobom v zákonnom texte definovať nie je možné – s tým je priamo spojená aj miera možnosti definovania spôsobov zabezpečenia predchádzania ich vzniku a šírenia. Navyše „zákon o ochrane verejného zdravia ani nemusí obsahovať všetky konkrétne pravidlá, kedy to-ktoré opatrenie použiť, nemusí priamo ustanovovať, že opatrenia je potrebné nariaďovať v súlade so zásadou proporcionality, či vhodnosti“, pretože „tieto pravidlá sú súčasťou právneho poriadku“ v iných normách, ktoré je „orgán, ktorý ich nariaďuje v podzákonnom predpise, povinný rešpektovať a riadiť sa nimi“.

46. Podľa názoru úradu verejného zdravotníctva pri rozhodovaní o uprednostnení jedného z konfliktných práv (právo spoločnosti na ochranu zdravia a právo na osobnú slobodu jednotlivca) napadnutá právna úprava obstojí, pretože rešpektuje zásadu proporcionality. Úrad

verejného zdravotníctva poukazuje na nepochybný význam sledovaného cieľa (predchádzanie šíreniu nebezpečných prenosných ochorení) a vhodnosť prostriedku sledujúceho takýto cieľ (dosiahnutie cieľa vyžaduje obmedzenie slobody, pričom vo vzťahu ku konkrétnemu ochoreniu je rozsah opatrenia expertnou otázkou). Obmedzenie slobody predpokladané napadnutými ustanoveniami považuje za opatrenie zodpovedajúce požiadavke nevyhnutnej miery zásahu; zásah do osobnej slobody v súvislosti s právom na ochranu zdravia obyvateľov je „šetrnejší“ a napadnutá právna úprava zachováva maximum z obidvoch práv. Zásah do osobnej slobody je nízky až stredný aj s poukazom na to, že rešpektuje požiadavku legitímneho cieľa, zákonnosti, nie je svojvoľný a je nevyhnutný (tzn. na nevyhnutný čas, krátkodobý); na druhej strane je ochrana verejného zdravia podstatná, pretože aj miera uspokojiteľnosti verejného záujmu na ochrane verejného zdravia je taká; ide o jeden z najefektívnejších prostriedkov predchádzania vzniku a šírenia nákazlivých chorôb. Preto podstatná miera uspokojiteľnosti verejného záujmu na ochrane života a zdravia obyvateľstva prevažuje nad nízkym až stredným záujmom na zachovaní práva na osobnú slobodu, v dôsledku čoho je nutné uprednostniť tento verejný záujem.

47. Úrad verejného zdravotníctva zároveň zastáva názor, podľa ktorého možnosť súdneho prieskumu zbavenia slobody v týchto prípadoch neabsentuje. Tá je zaručená v rovine ústavného súdnictva možnosťou niektorého z taxatívne uvedených subjektov navrhovať preskúmanie súladu vyhlášky úradu verejného zdravotníctva s predpismi vyššej právnej sily, pričom na toto konanie môže dať taxatívne uvedeným subjektom podnet ktokoľvek. Súdny prieskum je realizovateľný aj individuálnou sťažnosťou osoby zbavenej osobnej slobody ústavnému súdu na porušenie jej základných práv, keď súdnu ochranu poskytne buď priamo ústavný súd alebo ústavný súd uvedie, ktorý orgán je príslušný takúto ochranu poskytnúť. Súdna ochrana je navyše poskytovaná aj v konaní o prípustnosti prevzatia a držania v zdravotníckom zariadení podľa § 252 – § 271 Civilného mimosporového poriadku. Hoci sa toto konanie týka predovšetkým osôb duševne chorých, nepochybne sa vzťahuje aj na karanténu nariadenú v zdravotníckom zariadení a pri ústavne konformnom výklade dopadá aj na prípady karantény v inom určenom zariadení. Pokiaľ ide o karanténu v domácom prostredí, úrad verejného zdravotníctva zastáva názor, podľa ktorého v tomto prípade – na rozdiel od karantény v zdravotníckom alebo inom určenom zariadení – k zbaveniu slobody v zmysle čl. 5 dohovoru nedochádza.

48. Vo vzťahu k ustanoveniu § 58 ods. 2 zákona o ochrane verejného zdravia poukazuje úrad verejného zdravotníctva v prvom rade na to, že právo na užívanie majetku nie je absolútne, ale môže podliehať rôznym zákonným obmedzeniam, ako aj na to, že právny poriadok súčasne garantuje občanom právo na hmotné zabezpečenie, ak nastanú ústavou taxatívne uvedené sociálne udalosti, avšak v primeranom rozsahu. Ústava v čl. 20 ods. 4 upravuje nútené obmedzenie vlastníckeho práva, ktoré je druhom vyvlastnenia. Ustanovenie § 58 ods. 2 zákona o ochrane verejného zdravia je však úplne odlišné, týka sa dynamického zásahu do ekonomickej (majetkovej) slobody, neodoberá konkrétny majetok alebo jeho komponent, ale uloženou povinnosťou ad hoc zaťažuje hospodárenie (podobne ako dane, clá, súdne a správne poplatky a pod.). Ochranu čl. 20 ods. 4 ústavy nemožno chápať tak, že ide o ochranu majetku pred rôznymi povinnosťami, ktoré môžu majetok ekonomicky zaťažovať – ide tak len o obmedzenie majetku, resp. kontrolu jeho užívania, a teda nejde ani o nepriame vyvlastnenie a ani vyvlastnenie de facto. Navyše, účtovaním (fakturovaním) nákladov za služby poskytnuté osobám v štátnej karanténe nedochádza k zásahu do práva týchto osôb vlastníť majetok, pretože k úbytku na majetku dochádza až úhradou (vymožení) faktúry. Pritom právny

poriadok dáva možnosť takejto osobe v súdnom konaní brániť sa uloženiu povinnosti úhrady fakturovanej sumy. Povinná (hotelová) karanténa a náhrada nákladov za túto karanténu nie sú výnimočnosťou Slovenskej republiky, podobný mechanizmus využívajú aj iné krajiny (napr. Kanada, Spojené kráľovstvo, Írsko, Austrália, Nový Zéland atď.).

II.4. Stanovisko navrhovateľky:

49. Navrhovateľka predložila ústavnému súdu stanovisko č. 3431/2020/VOP z 25. októbra 2021 k stanoviskám národnej rady, vlády a úradu verejného zdravotníctva, v ktorom uviedla, že zotrváva na svojom návrhu i svojich argumentoch.

50. Pokiaľ ide o namietané ustanovenia obmedzujúce osobnú slobodu [§ 12 ods. 2 písm. f) v časti „izolácia v domácom prostredí alebo v zdravotníckom zariadení“ a „karanténne opatrenia“, § 48 ods. 4 písm. n) a u) a § 51 ods. 1 písm. d) v časti „izolácii a karanténnym opatreniam“ zákona o ochrane verejného zdravia], navrhovateľka poukázala na nevyhnutnosť výkladu ustanovení dohovoru vo vzájomných súvislostiach a favorizovania základných práv, ako aj na to, že zásahy štátu do osobnej slobody jednotlivcov je nevyhnutné posudzovať mimoriadne prísne a citlivo, pretože osobná sloboda tvorí tzv. tvrdé jadro základných práv a slobôd a aj v zmysle judikatúry ESĽP patrí k najvýznamnejším základným právam a slobodám a ako taká má v demokratickej spoločnosti vrcholný význam. Zdôraznila, že všeobecné pravidlá obmedzovania osobnej slobody je potrebné aplikovať aj v tomto prípade, a v tejto súvislosti aj na to, že úrad verejného zdravotníctva vo svojom vyjadrení pristupoval k veci formalisticky. Navrhovateľka ďalej zopakovala, že hlavným dôvodom, ktorý ju vedie k záveru o protiústavnosti namietanej právnej úpravy, je jej nedostatočnosť a nepredvídateľnosť daná absenciou vymedzenia nevyhnutnosti, primeranosti volených opatrení, ako aj prednostného zohľadňovania alternatívnych a menej invazívnych riešení. Hoci účelom zákona o ochrane verejného zdravia je práve ochrana verejného zdravia, ani táto ochrana nepredstavuje „bianco šek“ pre nekontrolované zásahy do základných práv a slobôd zo strany verejnej moci. Pretože všetky základné práva a slobody upravené v druhej hlave ústavy sú si rovnocenné, ani právo a s tým spojený pozitívny záväzok štátu chrániť (verejné) zdravie nemôže byť dôvodom na opustenie pravidiel ustanovujúcich spôsob obmedzovania základných práv a slobôd. Nemožno sa preto stotožniť s názorom úradu verejného zdravotníctva, podľa ktorého v prípade, keď dochádza k obmedzeniu osobnej slobody z dôvodu ochrany verejného zdravia, nie je potrebné prihliadnuť na záruky už obsiahnuté v judikatúre ESĽP, ktorý jasne deklaroval, že čl. 5 ods. 1 dohovoru vyžaduje okrem iného i dôslednú ochranu jednotlivca pred svojvôľou zo strany verejnej moci vždy, keď dochádza k obmedzovaniu jeho osobnej slobody. To, aby boli takéto záruky obsiahnuté priamo v právnej úprave, je o to naliehavejšie, že proces vydávania všeobecne záväzných právnych predpisov úradom verejného zdravotníctva nie je okrem promulgačnej fázy bližšie upravený. Nie je preto možné opierať sa o tie mechanizmy bŕzd a protiváh, ktoré so sebou legislatívny proces bežne prináša. Právna úprava musí byť jasná, zrozumiteľná a musí obsahovať dostatočné záruky na ochranu pred svojvôľou orgánu, ktorý bude zverenú právomoc aplikovať. Namietaná úprava tieto požiadavky nespĺňa.

51. Vo vzťahu k procesnej stránke ochrany osobnej slobody a v tejto súvislosti tvrdenej absencii efektívneho súdneho prieskumu zbavenia osobnej slobody pri izolácii, karanténe a nútenej izolácii, navrhovateľka, reagujúc na argumentáciu v stanovisku úradu verejného zdravotníctva, uviedla, že ústavný prieskum vyhlášok úradu verejného zdravotníctva nespĺňa pre účely ustanovenia čl. 5 ods. 4 dohovoru požiadavky efektívneho súdneho prieskumu, ako aj

to, že fyzická osoba nie je oprávnená podať návrh na začatie konania o súlade vyhlášky podľa čl. 125 ods. 1 písm. b) ústavy s právnymi predpismi vyššej právnej sily a nemá ani právny nárok na to, aby aktívne legitimovaný subjekt takýto návrh ústavnému súdu podal. Konanie o ústavnej sťažnosti pred ústavným súdom poskytuje ochranu až sekundárne a subsidiárne. Konanie o prípustnosti prevzatia a držania v zdravotníckom zariadení je určené na posúdenie detencie v zdravotníckom zariadení, jeho úprava plynule nadväzuje na ustanovenia zákona č. 576/2004 Z. z. o zdravotnej starostlivosti, službách súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o zdravotnej starostlivosti“), pričom toto konanie je prispôbené na iné situácie, ako je nariadenie izolácie a karantény podľa zákona o ochrane verejného zdravia. Pri ochrane osobnej slobody v týchto prípadoch je navyše kľúčová včasná oznámenia o prevzatí osoby do detencie. Snaha úradu verejného zdravotníctva vyvolať dojem, že práve týmto konaním je zabezpečená efektívna súdna ochrana, pôsobí preto účelovo. Navyše, v prípade nariadenia izolácie v domácom prostredí alebo v inom štátom určenom zariadení (inom než zdravotníckom) je toto konanie z podstaty veci nepoužiteľné.

52. Pokiaľ úrad verejného zdravotníctva vo svojom vyjadrení v časti namietanej protiústavnosti § 4 ods. 1 písm. g) a § 48 ods. 4 písm. aa) zákona o ochrane verejného zdravia uviedol, že namietaná úprava mu neumožňuje prijímať akékoľvek opatrenia, ale len také, ktorých cieľom je ochrana verejného zdravia, a poskytuje mu voľnosť iba pre účely uplatnenia správnej úvahy pri riešení vysokoodborných otázok, nič to nemení na závere, podľa ktorého v tomto prípade splnomocnenie zákonom nespĺňa podmienky náležitej kvality, ktorá sa dosiahne vtedy, keď splnomocnenie jednoznačne vymedzuje hranice, v ktorých je podzákonná úprava prípustná. Zákonom nedostatočne vymedzené „mantinely“ povereného orgánu nemožno prekryvať ani poukazovaním na uplatnenie správnej úvahy. Správna úprava nenahrádza a nemôže nahrádzať zákonnú úpravu medzi základných práv a slobôd. Úvahy, ktoré umožňujú príslušnému orgánu aplikáciu dispozitívnych právnych noriem, si nemožno pliesť s absolútnou voľnosťou. Úvaha aplikujúceho orgánu nie je „bezbrehá“, ale musí sa realizovať v priestore vymedzenom dispozitívnou normou. Je pojmovovo vylúčené, aby orgán verejnej moci prostredníctvom správnej úvahy rozhodoval o rozsahu svojich právomocí. Navyše, s tým, že takúto právomoc bude vykonávať ministerstvo zdravotníctva, úrad verejného zdravotníctva a regionálne úrady verejného zdravotníctva, nepočíta ani ústava.

53. Vo vzťahu k ustanoveniam o úhrade štátom uložených povinností (§ 58 ods. 2 zákona o ochrane verejného zdravia) a úradom verejného zdravotníctva uvedeným tvrdeniam o tom, že povinnosťou úhrady nákladov dochádza iba k dočasnému zaťaženiu hospodárenia subjektov a predmetom ochrany čl. 20 ústavy je najmä statický majetok, navrhovateľka uviedla, že povinnosť úhrady nákladov predstavuje skutočne reálny zásah do majetku spočívajúci v presune finančných prostriedkov z dispozičnej sféry fyzickej osoby do dispozičnej sféry zriaďovateľa karanténneho zariadenia. Tieto fyzické osoby nie sú hospodárske subjekty, ktorých hospodárenie bolo dočasne zaťažené, ale ľudské bytosti, ktorých majetok bol v dôsledku uloženej povinnosti zmenšený. Ostatne, predmetom ochrany čl. 20 ústavy sú i finančné prostriedky fyzickej osoby.

54. Pokiaľ vláda vo svojom vyjadrení uviedla, že napadnutými ustanoveniami nedochádza k zásahu do žiadneho základného práva alebo slobody, pretože tieto predstavujú len blanketové normy pre uplatnenie právomoci úradu verejného zdravotníctva a až individuálny alebo všeobecne záväzný právny akt vydaný úradom verejného zdravotníctva je spôsobilý zasiahnuť do základných práv, navrhovateľka jednak poukázala na dôvody prijatia jej návrhu ústavným

súdom na ďalšie konanie a jednak na to, že aj ESLP judikoval, že pozbavenie osobnej slobody len na základe postupu ustanoveného zákonom nemožno interpretovať len ako bezobsažný odkaz na vnútroštátnu právnu úpravu, pretože čl. 5 dohovoru implicitne obsahuje aj požiadavku, aby postup ustanovený zákonom zodpovedal všeobecným princípom dohovoru, ku ktorým patrí aj ochrana jednotlivca pred svojvôľou ako jeden z kľúčových aspektov ochrany osobnej slobody. Formálna podmienka obmedzenia základných práv a slobôd a ukladania povinností zákonom alebo na základe zákona znamená, že zákon musí stanoviť aspoň základ danej povinnosti.

II.5. Ďalší priebeh konania:

55. Pokiaľ navrhovateľka navrhla ústavnému súdu zvážiť prerušiť konanie a rozhodnúť, že požiada ESLP o vydanie poradného stanoviska, dôvodila tým, že „predložená vec sa týka zásadných otázok súvisiacich s výkladom a s uplatňovaním práv obsiahnutých v Dohovore v oblasti pozbavovania osôb osobnej slobody v záujme ochrany verejného zdravia, resp. generálnej prevencie pred šírením chorôb“. Vyžiadať poradné stanovisko navrhovateľka navrhovala k otázkam:

„či sa čl. 5 ods. 1 písm. e) Dohovoru vzťahuje na situáciu osôb pozbavených osobnej slobody v súlade s namietanou právnou úpravou a s popísaným spôsobom jej realizácie (ak o tom vzniknú pochybnosti),

či, prípadne za akých podmienok, možno za súladné s čl. 5 ods. 1 písm. e) Dohovoru považovať hromadné pozbavovanie osobnej slobody neurčitého počtu osôb bez individuálneho skúmania existencie dôvodov pozbavenia osobnej slobody,

či možno za nesúladnú s čl. 5 ods. 1 písm. e) Dohovoru považovať takú právnu úpravu, v ktorej je nejasný procesný postup a forma rozhodnutia príslušných orgánov o pozbavení osobnej slobody,

či a v akom rozsahu sa požiadavky čl. 5 ods. 2 a 4 Dohovoru vzťahujú aj na situácie, ak je pozbavenie osobnej slobody odôvodnené aktuálnym ohrozením verejného zdravia, či, prípadne za akých podmienok, čl. 5 ods. 1 písm. e) Dohovoru a čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Dohovoru umožňuje požadovať od osoby úhradu nákladov za preventívne pozbavenie osobnej slobody z dôvodu ochrany pred šírením prenosného ochorenia, ktoré si táto nezavinila“.

56. Ústavný súd v uznesení o prijatí návrhu na ďalšie konanie č. k. PL. ÚS 4/2021-40 z 28. apríla 2021 konštatoval, že navrhovaný postup zváži v ďalšom priebehu konania so zohľadnením hľadiska procesnej efektivity konania vedeného ústavným súdom, a to po rozvinutí skutkovej i právnej argumentácie všetkých účastníkov konania pred ústavným súdom.

57. Podľa § 61 ods. 2 zákona o ústavnom súde ústavný súd môže konanie prerušiť, ak rozhodne, že požiada ESLP o vydanie poradného stanoviska k zásadným otázkam týkajúcim sa výkladu alebo uplatňovania práv a slobôd uvedených v dohovore. Ak je konanie prerušené, môže ústavný súd v konaní pokračovať aj vtedy, ak ESLP poradné stanovisko nevydal. Citované ustanovenie nie je formulované ako povinnosť ústavného súdu, ale ako jeho možnosť. Právo účastníka konania navrhnúť postup podľa § 61 ods. 2 zákona o ústavnom súde nemá nárokovateľnú povahu.

58. Po tom, ako boli ústavnému súdu doručené stanoviská národnej rady, vlády, úradu verejného zdravotníctva a stanovisko navrhovateľky k nim, pri zvažovaní prerušenia konania s následným vyžiadanim si poradného stanoviska ústavný súd dospel k záveru, že takto

postupovať po zohľadnení obsahu uvedených podkladov nie je nevyhnutné, a to vzhľadom na stupeň vývoja a rozhodovacej praxe ESLP v otázke tvoriacej skutkovú, no predovšetkým právnu rovinu rozhodovania ústavného súdu, závery ktorej ústavný súd prijal (napr. rozhodnutie ESLP z 21. 2. 1990 vo veci Van der Leer v. Holandsko o sťažnosti č. 11509/85, rozhodnutie ESLP z 25. 1. 2005 vo veci Enhorn v. Švédsko o sťažnosti č. 56529/00, rozhodnutie ESLP zo 7. 6. 2011 vo veci S.T.S. v. Holandsko o sťažnosti č. 277/05, rozhodnutie ESLP z 15. 12. 2016 vo veci Khlaifia a ďalší v. Taliansko o sťažnosti č. 16483/12, rozhodnutie ESLP z 23. 2. 2017 vo veci De Tommaso v. Taliansko o sťažnosti č. 433395/09, rozsudok Veľkej komory ESLP z 21. 11. 2019 vo veci Z. A. a iní v. Rusko o sťažnosti č. 61411/15, 61420/15, 61427/15 a 3028/16, rozhodnutie ESLP z 13. 4. 2021 vo veci Cristian-Vasile Terhes v. Rumunsko o sťažnosti č. 49933/20 atď.). Ústavný súd tieto závery vo vzťahu k čl. 5 ods. 1 písm. e) a ods. 2 a 4 dohovoru premietol do svojho rozhodnutia (k tomu viac v časti III.2 tohto nálezu). Vyžiadať si poradné stanovisko k otázke, či čl. 1 dodatkového protokolu umožňuje požadovať od osoby úhradu nákladov za preventívne pozbavenie osobnej slobody z dôvodu ochrany pred šírením prenosného ochorenia, ktoré si táto nezavinila, nepovažoval ústavný súd za nevyhnutné z dôvodu, že riešenie tejto otázky je úzko spojené s dikciou napadnutej vnútroštátnej normy v oblasti, v ktorej patrí široká miera uváženia vnútroštátnym orgánom.

59. Pretože žiadny z účastníkov nepožiadaval najneskôr vo svojom prvom podaní vo veci o nariadenie ústneho pojednávania a podľa názoru ústavného súdu na základe podaní účastníkov je zrejmé, že od ústneho pojednávania nemožno očakávať ďalšie objasnenie veci, ústavný súd podľa § 58 ods. 3 zákona o ústavnom súde od ústneho pojednávania upustil.

III.

Posúdenie dôvodnosti návrhu

60. Právny základ ochrany zdravia v Slovenskej republike predstavuje čl. 40 ústavy. Je ním deklarovaný pozitívny záväzok štátu účinne zabezpečovať ochranu zdravia, ktorý je realizovaný predovšetkým prijatím právnej úpravy zameranej na ochranu zdravia. Článok 40 ústavy upravuje primárne pozitívny záväzok štátu prijať takú právnu úpravu na úrovni zákona, ktorá zabezpečí ochranu zdravia obyvateľstva, a zabezpečiť zdravotnú starostlivosť (nález č. k. PL. ÚS 10/2013-146 z 10. decembra 2014).

61. Ochranu zdravia na celospoločenskej úrovni zabezpečuje zákon o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia. Na základe tohto zákona je vykonávaná prevencia ochorení a iných porúch zdravia, kontrola zdravých životných a pracovných podmienok, sú nariadené protiepidemické opatrenia, je vykonávaný štátny zdravotný dozor a iné činnosti. Štát týmto na seba prebral pozitívny záväzok ochrany zdravia svojich obyvateľov.

62. Nebezpečné prenosné ochorenia ohrozujú zdravie populácie ako celku. Pri nebezpečných prenosných ochoreniach ide o život a zdravie ohrozujúci stav, ktorý je schopný zanechať vážne trvalé následky na jednotlivcoch či skupinách ľudí, nekontrolovateľne sa šíriť v populácii. Je v súlade s pozitívnym záväzkom štátu vyplývajúcim z čl. 40 ústavy chrániť z pozície štátu pred týmto stavom celú spoločnosť. Zdravie a jeho ochrana je na jednej strane vecou každého jednotlivca, na druhej strane však verejné zdravie je vecou spoločnosti týkajúcou sa každého jej člena. Niet preto pochyb o potrebe a prospešnosti zákonom upravovať opatrenia a ukladať povinnosti na predchádzanie vzniku a šírenia prenosných ochorení.

63. Pri posudzovaní povinností ukladaných jednotlivcom z uvedených dôvodov je preto potrebné vziať do úvahy aj práva iných fyzických osôb, než sú tie, ktorým sú tieto povinnosti

ukladané, pretože každý má právo na ochranu zdravia (čl. 40 ústavy), ktorého súčasťou je i ochrana pred šírením nákazlivých chorôb. V tomto kontexte je potrebné vnímať aj povinnosti ukladané zákonom o ochrane verejného zdravia, ktoré sú predmetom tohto konania.

64. Štát je však povinný pri svojich činnostiach (aj) v tejto oblasti, zohľadňujúc najnovšie poznatky a názory odbornej obce, rešpektovať proporcionalitu medzi základnými právami fyzických a právnických osôb, ktorým ukladá povinnosti na zabezpečenie verejného zdravia, a verejným záujmom. Predmet tohto konania je potrebné preto skúmať komplexne a vziať do úvahy celý kontext napadnutej právnej úpravy.

III.1. K namietanému nesúladu § 4 ods. 1 písm. g) a § 48 ods. 4 písm. aa) [pôvodne § 48 ods. 4 písm. z)] zákona o ochrane verejného zdravia (všeobecne):

65. Podľa čl. 1 ods. 1 ústavy Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Neviaže sa na nijakú ideológiu ani náboženstvo.

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

67. Podľa čl. 2 ods. 3 ústavy každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané, a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá.

68. V právnom štáte zohľadňujúcom princípy delby moci na moc zákonodarnú, výkonnú a súdnu sú orgány výkonnej moci oprávnené na vydávanie všeobecne záväzných predpisov iba na základe a v medziach zákonného splnomocnenia. Podstatným znakom špeciálnej delegácie je, že zákonodarca problematiku dostatočne upravenú vo svojich základných rysoch prenecháva na konkretizáciu rezortnému orgánu výkonnej moci. Zákon však musí predstavovať dostatočne určito upravený základný rámec priznaným oprávneniam a povinnostiam, ktoré následne (prípadne) prenecháva na konkretizáciu orgánom výkonnej moci.

69. Ústavný súd už v súvislosti s posudzovaním ustanovení zákona o ochrane verejného zdravia (§ 51) v minulosti poukázal na podstatu čl. 13 ods. 1 písm. a) a ods. 2 ústavy v náleze č. k. PL. ÚS 10/2013 z 10. decembra 2014, ako aj na s tým spojenú potrebu rozlišovať obsahovo i formálne medzi povinnosťami a medzami základných práv a slobôd, vychádzajúc z toho, že v čl. 13 ústavy sú formulované jednak všeobecné podmienky ukladania povinností a jednak medze základných práv a slobôd na strane druhej.

70. Podľa čl. 13 ods. 1 písm. a) ústavy povinnosti je možné ukladať zákonom alebo na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd. Dominantnou črtou v tomto ustanovení je výhrada zákona vzhľadom na ukladanie povinností. Avšak výhrada zákona predstavuje len základ pre stanovenie povinností. Samotnú povinnosť možno bližšie konkretizovať uznaným prameňom práva – vykonávacím právnym predpisom (čl. 120, čl. 123 ústavy), ktorý bude v medziach zákona (v posudzovanom prípade spojenom so splnomocňovacím ustanovením v súlade s čl. 123 ústavy). Na základe takej zákonnej (a prípadne aj vykonávacím právnym predpisom konkretizovanej) právnej úpravy potom môžu byť ukladané povinnosti aj individuálnym právnym aktom, a to orgánom s príslušnou rozhodovacou právomocou [v tom spočíva obsah formulácie „na základe zákona“ uvedený v čl. 13 ods. 1 písm. a) ústavy, zodpovedajúci ustanoveniu § 4 ods. 3 zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov – „vykonávacím právnym predpisom nemožno ukladať povinnosti, meniť alebo dopĺňať právnú úpravu nad rámec zákona alebo upravovať spoločenské vzťahy v zákone neupravené“]. Na účely ochrany základných

práv a slobôd je nevyhnutné ústavnú úpravu v čl. 13 ods. 1 písm. a) ústavy interpretovať veľmi striktnie ako ústavnú normu, ktorá dovoľuje uložiť povinnosti v podzákonnom právnom predpise výhradne intra legem s tým, že predpokladom využitia tejto ústavnej normy je splnenie formálnej podmienky (splnomocnenie výslovne uvedené v zákone) spolu so splnením podmienky náležitej kvality uvedeného splnomocnenia, ktorá sa dosiahne vtedy, ak delegácia jednoznačne vymedzí hranice, v ktorých je podzákonná úprava prípustná (porov. Drgonec, J. Ústava Slovenskej republiky. Komentár. 2. vydanie. Šamorín : Heuréka, 2007, s. 158).

71. Ustanovenie čl. 13 ods. 2 ústavy upravuje materiálne, ako aj formálne predpoklady, pri splnení ktorých možno upraviť medze základných práv. Materiálnym predpokladom je súlad úpravy s konkrétnymi podmienkami, ktoré vo vzťahu k predmetným základným právam alebo slobodám ustanovuje ústava. Formálnym predpokladom je, že úprava je vydaná vo forme zákona. Axiologickou a teleologickou bázou čl. 13 ods. 2 ústavy sú hodnoty a princípy demokratického právneho štátu – suverenita zákonodarcu v spojení s princípom obmedzenej, konštitučnej vlády. Inými slovami, účelom čl. 13 ods. 2 ústavy je chrániť adresátov práva pred takými technikami právnej regulácie, ktoré sú typické pre tzv. policajné štáty; ide najmä o širokú diskrečnú právomoc exekutívy vrátane jej možnosti upravovať kľúčové súradnice vzťahu medzi občanmi a mocou podzákonnými opatreniami. Predmetné ustanovenie tak slúži predovšetkým na to, aby iné orgány ako parlament nemohli výkon základných práv a slobôd podrobiť akýmkoľvek obmedzeniam idúcim nad rámec zákona (nález č. k. PL. ÚS 10/2013 z 10. decembra 2014). V skratke tak účinky predmetného ustanovenia možno zhrnúť takto: (i) medze základných práv a slobôd môže upraviť iba zákonodarca, pričom (ii) takáto zákonná úprava musí byť v súlade s podmienkami, ktoré vo vzťahu k dotknutým základným právam alebo slobodám ustanovuje ústava (porov. nález ústavného súdu č. k. PL. ÚS 16/05 z 2. júla 2008).

72. Pretože pri vykonávacej úprave inými predpismi v medziach zákona pre naplnenie požiadavky intra legem zákonná úprava základu povinnosti a splnomocňovacieho ustanovenia podľa čl. 123 ústavy (ktorá môže splyvať priamo v splnomocňovacom ustanovení) musí spĺňať podmienku náležitej kvality, ktorá je naplnená iba vtedy, keď splnomocnenie jednoznačne vymedzí hranice, v ktorých je takáto úprava prípustná, bolo potrebné zaoberať sa formuláciou oboch v tejto časti preskúmaných napadnutých ustanovení.

III.1.1. K namietanému nesúladu § 4 ods. 1 písm. g) zákona o ochrane verejného zdravia s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2 a 3, čl. 13 ods. 1 písm. a) a ods. 2 ústavy samostatne (ako aj v spojení s čl. 16 ods. 1, čl. 19 ods. 2, čl. 23 ods. 1 a 3 ústavy, čl. 2 ods. 1 a 4 protokolu č. 4) a s čl. 51 ods. 2 ústavy, čl. 4 ods. 1, 4 a 5 a čl. 5 ods. 1, 3, 4 a 5 ústavného zákona o bezpečnosti štátu:

73. Podľa § 4 ods. 1 písm. g) zákona o ochrane verejného zdravia ministerstvo... počas výnimočného stavu, núdzového stavu alebo mimoriadnej situácie (ďalej len „krízová situácia“) pri ohrození verejného zdravia nariaďuje ďalšie opatrenia, ktorými môže zakázať alebo nariadiť ďalšie činnosti v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas; tým nie je dotknutá právomoc úradu verejného zdravotníctva a regionálnych úradov verejného zdravotníctva nariaďovať opatrenia podľa § 12 alebo podľa § 48 aj počas krízovej situácie.

74. Podľa § 2 ods. 1 písm. ze) zákona o ochrane verejného zdravia ohrozenie verejného zdravia je nepredvídané a nekontrolované ohrozenie verejného zdravia chemickými, biologickými

alebo fyzikálnymi faktormi vrátane takeého ohrozenia verejného zdravia, ktoré má medzinárodný dosah.

75. Formulácia splnomocňovacieho ustanovenia pre vydávanie normatívnych právnych aktov ministerstvom podľa názoru ústavného súdu nespĺňa požiadavky vyžadované čl. 13 ústavy, pretože je natoľko vágna, že ani pri použití štandardných interpretačných techník výkladu textu právnej normy neumožňuje spoľahlivo z jeho znenia vyvodiť právnu oblasť a okruh právnych vzťahov primárne upravenú zákonom o ochrane verejného zdravia, ktorú je ministerstvo oprávnené bližšie regulovať prostredníctvom vydania zakazujúcich opatrení alebo opatrení nariaďujúcich ďalšie činnosti.

76. Na tom nič nemení ani všeobecne formulované zákonné obmedzenie vyžadujúce, aby tieto opatrenia spĺňali podmienku rozsahovej a časovej nevyhnutnosti daného opatrenia. Iba takéto obmedzenie opatrenia totiž dostatočne nezaručuje ústavnú akceptovateľnosť jeho vecného obsahu.

77. Takto formulované ustanovenie zákona nie je totiž bez ohľadu na už uvedené podmienky jeho aplikácie dostatočne určité a ústavne akceptovateľným spôsobom nespĺnomocňuje ministerstvo na vydanie právneho aktu ukladajúceho v konkrétnej oblasti povinnosti, ktorým sa majú jednotlivci podrobiť. Na tom nič nemôže zmeniť ani argument vlády, ktorá zdôrazňuje, že pôjde vždy o opatrenia „sledujúce ochranu verejného zdravia a životov obyvateľov pri ohrození verejného zdravia a na predchádzanie vzniku a šíreniu prenosných ochorení“, a ani prístup úradu verejného zdravotníctva, ktorý poukazuje na to, že „predmetom opatrení sú iba expertné otázky, ktoré môžu podliehať častým zmenám, pričom takéto otázky vysokoodborného charakteru nie je ani vhodné upravovať v samotnom zákone“ a „ide o úpravu otázok spadajúcich do vlastnej pôsobnosti špecializovaných orgánov“.

78. Zákon 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 (z dôvodu zachovania povahy ústavnosti týchto práv a slobôd) len zákonodarnému zboru. Splnomocnenie v zákone pre vydanie všeobecne záväzného právneho predpisu nižšej právnej sily, ktorým by boli upravené ďalšie podmienky dotýkajúce sa medzi ústavou zaručených práv, nie je ústavou dovolené. Preto všeobecne záväzný právny predpis vydaný na základe takehoto splnomocňovacieho ustanovenia zákona by nebol vydaný v súlade s ústavou (PL. ÚS 8/94). V obdobnom zmysle ESLP judikoval, že zákon musí poskytovať právnu ochranu proti svojvoľným zásahom orgánov verejnej moci do práv chránených dohovorom; bolo by v rozpore s princípom vlády práva, keby právna úvaha poskytnutá výkonnej moci bola vyjadrená ako neobmedzená moc; zákon musí vyjadriť s dostatočnou jasnosťou rozsah úvahy udelenej príslušným orgánom a tiež aj spôsob jej výkonu (rozhodnutie ESLP z 2. 8. 1984 vo veci Malone v. Spojené kráľovstvo, sťažnosť č. 8691/79, § 68, rozhodnutie ESLP zo 16. 2. 2000 vo veci Amann v. Švajčiarsko, sťažnosť č. 27798/95, § 56).

79. Preskúmaná kompetenčná klauzula síce zahŕňa obmedzenie nariaďovaného opatrenia nevyhnutným rozsahom a nevyhnutným časom, ale vzhľadom na jej otvorený charakter („ďalšie opatrenia, ktorými môže zakázať alebo nariadiť ďalšie činnosti“) nie je vylúčené, že vydanými opatreniami dôjde aj k závažným zásahom a obmedzeniam základných práv a slobôd. V takom prípade sa zákonodarca ako delegujúci orgán musí v delegačnom ustanovení vyjadriť exaktnejšie, a to tak, aby jeho predstava o tom, aké kompetencie (nielen právomoc, ale aj jej základný vecný rozsah) na orgán výkonnej moci deleguje, bola v delegačnej norme presne vyjadrená. K čím závažnejším obmedzeniam a zásahom do

základných práv môže viesť využitie splnomocňovacieho ustanovenia, tým presnejšie v ňom musia byť určené mantinely, v ktorých sa splnomocnený orgán verejnej moci môže pohybovať. V takých prípadoch sa nemožno spoliehať len na neurčité právne pojmy („nevyhnutný rozsah“). Inak by totiž došlo nielen k ohrozeniu garancie legality zásahov a obmedzení základných práv a slobôd, ale aj – a predovšetkým – rovnováhy v systéme delby moci ako jedného z princípov právneho štátu.

80. Ústavný súd tak dospel k záveru o nesúlade ustanovenia § 4 ods. 1 písm. g) zákona o ochrane verejného zdravia nielen s čl. 13 ods. 1 písm. a) a ods. 2 ústavy, ale aj s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 a 3 ústavy.

81. Pokiaľ ide o namietaný nesúlad s čl. 51 ods. 2 ústavy a s ustanoveniami ústavného zákona o bezpečnosti štátu, navrhovateľka v tejto súvislosti zdôraznila, že čl. 51 ods. 2 ústavy predstavuje jednu zo základných záruk pred zneužitím moci počas krízovej situácie, aby (okrem iného) výkonná moc, ktorej akcieschopnosť v krízovej situácii musí byť nepochybne posilnená, neprekročila medze dané pre takúto situáciu ústavným zákonom o bezpečnosti štátu (čl. 4 ods. 1, 4 a 5 a čl. 5 ods. 1, 3, 4 a 5 ústavného zákona o bezpečnosti štátu). Ústavný zákon o bezpečnosti štátu dovoľuje navyše oproti bežnému stavu obmedziť základné práva, avšak iba tie, ktoré sú v ňom taxatívne vymenované, pričom osobitné opatrenia obmedzujúce základné práva a slobody počas núdzového stavu môže prijímať iba vláda. Takto definované limity a zásady však podľa názoru navrhovateľky neboli vo vzťahu k § 4 ods. 1 písm. g) zákona o ochrane verejného zdravia dodržané, pretože toto ustanovenie umožňuje ministerstvu v krízovej situácii v súvislosti s ohrozením zdravia prijímať akékoľvek zákonom nedefinované opatrenia obmedzujúce základné práva a slobody a navyše samotné toto ustanovenie nemá charakter ústavného zákona.

82. Ako už ústavný súd o pozícii ústavného zákona o bezpečnosti štátu konštatoval, aplikuje sa ojedinele, len v skutočne potrebných situáciách, avšak zároveň umocňuje právnu istotu tým, že je vopred jasné, ako bude štátna moc v osobitných situáciách postupovať. Ústava a ústavný zákon o bezpečnosti štátu tak sledujú, aby bol „za každú cenu“ zachovaný právny štát. Na základe ústavného zákona o bezpečnosti štátu možno vo všeobecnosti rozhodnutím vlády obmedziť tam vymenované základné slobody a uložiť povinnosti, a to tým spôsobom, že sa rozhodnutím vlády priamo určí, aké právo a v akom rozsahu je obmedzené alebo aká povinnosť sa ukladá (PL. ÚS 22/2020).

83. Na druhej strane zákonodarná moc nie je zo systému delby moci vylúčená ani počas krízových stavov; ani počas nich sa neuplatňuje iba režim ukladania povinností a obmedzovania základných práv podľa ústavného zákona o bezpečnosti štátu, ale aj naďalej sa uplatňuje i obyčajné zákonodarstvo, na ktoré zákonodarca nestráca ústavný mandát. Ani ústavný zákon o bezpečnosti štátu, ktorý síce umožňuje vláde operatívne reagovať na výnimočné okolnosti, nesuspenduje obyčajné zákony a v nich zakotvené pravidlá upravujúce ukladanie povinností ani možnosť prijímania zákonov. Nemožno tak vytknúť ustanoveniu § 4 ods. 1 písm. g) zákona o ochrane verejného zdravia rozpor s čl. 51 ods. 2 ústavy, ktorý nerezervuje podmienky a rozsah obmedzení základných práv a slobôd počas krízových situácií iba predpisu s právnou silou ústavného zákona (nevylučuje tomu zodpovedajúcu právomoc zákonodarcu, len pripúšťa aj osobitný režim obmedzenia základných práv a slobôd a ukladania povinností), a rovnako tak ani nesúlad s ustanoveniami ústavného zákona o bezpečnosti štátu označenými navrhovateľkou.

84. Preto ústavný súd, pokiaľ ide o vyslovenie nesúladu § 4 ods. 1 písm. g) zákona o ochrane verejného zdravia s čl. 51 ods. 2 ústavy, čl. 4 ods. 1, 4 a 5 a s čl. 5 ods. 1, 3, 4 a 5 ústavného zákona o bezpečnosti štátu, návrhu navrhovateľky nevyhovel.

85. Vzhľadom na konštatovanie nesúladu § 4 ods. 1 písm. g) zákona o ochrane verejného zdravia s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 a 3, čl. 13 ods. 1 písm. a) a ods. 2 ústavy ostalo už bez významu posudzovanie súladnosti napadnutého ustanovenia s uvedenými článkami ústavy v ich prípadnom spojení s ďalšími ustanoveniami ústavy (čl. 16 ods. 1, čl. 19 ods. 2, čl. 23 ods. 1 a 3), resp. aj v spojení s označenými článkami protokolu č. 4.

III.1.2. K namietanému nesúladu § 48 ods. 4 písm. aa) [pôvodne § 48 ods. 4 písm. z)] zákona o ochrane verejného zdravia s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2 a 3, čl. 13 ods. 1 písm. a) a ods. 2 ústavy samostatne (ako aj v spojení s čl. 16 ods. 1, čl. 19 ods. 2, čl. 23 ods. 1 a 3 ústavy a čl. 2 ods. 1 a 4 protokolu č. 4):

86. Podľa § 48 ods. 4 písm. aa) [pôvodne § 48 ods. 4 písm. z)] zákona o ochrane verejného zdravia úrad verejného zdravotníctva alebo regionálny úrad verejného zdravotníctva pri ohrození verejného zdravia nariaďuje opatrenia, ktorými sú:

aa) ďalšie nevyhnutné opatrenia na ochranu verejného zdravia, ktorými môže zakázať alebo nariadiť ďalšie činnosti v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas.

87. Zatiaľ čo § 4 ods. 1 písm. g) zákona o ochrane verejného zdravia je aplikovateľný pri ohrození verejného zdravia iba počas krízovej situácie (výnimočný stav, núdzový stav, mimoriadna situácia), § 48 ods. 4 písm. aa) zákona o ochrane verejného zdravia umožňuje v jeho zmysle postupovať úradu verejného zdravotníctva alebo regionálnemu úradu verejného zdravotníctva aj za bežnej situácie.

88. Ani táto formulácia splnomocňovacieho ustanovenia pre vydávanie normatívnych právnych aktov úradom verejného zdravotníctva alebo regionálnym úradom verejného zdravotníctva – obdobne ako formulácia § 4 ods. 1 písm. g) zákona o ochrane verejného zdravia – podľa názoru ústavného súdu nespĺňa požiadavky vyžadované čl. 13 ústavy. Jeho znenie je natoľko vágne, že ani pri použití štandardných interpretačných techník výkladu textu právnej normy neumožňuje spoľahlivo z jeho znenia vyvodiť právnu oblasť a okruh právnych vzťahov primárne upravenú zákonom o ochrane verejného zdravia, ktorú sú úrad verejného zdravotníctva alebo regionálny úrad verejného zdravotníctva oprávnené bližšie regulovať prostredníctvom vydania zakazujúcich opatrení alebo opatrení nariaďujúcich ďalšie činnosti. Aj v prípade tohto ustanovenia rovnako platí, že na tomto závere nič nemení ani všeobecne formulované zákonné obmedzenie vyžadujúce, aby tieto opatrenia spĺňali podmienku rozsahovej nevyhnutnosti daného opatrenia či jeho trvania iba po nevyhnutný čas.

89. Toto ustanovenie tak nie je dostatočne určité a ústavne akceptovateľným spôsobom nesplnomocňuje úrad verejného zdravotníctva (regionálny úrad verejného zdravotníctva) na vydanie právneho aktu ukladajúceho v konkrétnej oblasti povinnosti, ktorým sa majú jednotlivci podrobiť. Preto ani toto ustanovenie neobstoí pre jeho rozpor s čl. 13 ods. 1 písm. a) a ods. 2 ústavy.

90. Ustanovenie § 48 ods. 4 písm. aa) zákona o ochrane verejného zdravia ako kompetenčná norma [rovnako ako § 4 ods. 1 písm. g)] tak vybočuje z požiadaviek princípu legality a legitimacy ako základných princípov právneho štátu, a to predovšetkým v dôsledku nejasne a nepredvídateľne zákonodarcom stanovenej delegácie kompetencií určovať medze základných práv iným orgánom verejnej moci bez dostatku legitimacy od zdroja moci, a to tak za bežného

stavu v prípade ohrozenia verejného zdravia [§ 48 ods. 4 písm. aa)], ako aj v krízovej situácii [§ 4 ods. 1 písm. g)].

91. Vzhľadom na tento záver ústavný súd vyslovil nesúlad ustanovenia § 48 ods. 4 písm. aa) zákona o ochrane verejného zdravia nielen s čl. 13 ods. 1 písm. a) a ods. 2 ústavy, ale aj s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 a 3 ústavy. Vyslovenie uvedeného nesúladu je postačujúce z hľadiska poskytnutia účinnej ochrany základným právam (čl. 16 ods. 1, čl. 19 ods. 2, čl. 23 ods. 1 a 3 ústavy) a právam zaručeným protokolom č. 4, ktorých rozpor s napadnutým ustanovením navrhovateľka žiadala vysloviť v spojení s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 a 3, ako aj s čl. 13 ods. 1 písm. a) a ods. 2 ústavy. V tejto časti preto ústavný súd návrhu nevyhovel.

III.2. Osobná sloboda a izolácia a karanténne opatrenia (karanténa) v § 12 ods. 2 písm. f), § 48 ods. 4 písm. n) a u) a v § 51 ods. 1 písm. d) zákona o ochrane verejného zdravia:

92. Podľa čl. 17 ods. 1 ústavy osobná sloboda sa zaručuje.

93. Podľa čl. 17 ods. 2 ústavy nikoho nemožno stíhať alebo pozbaviť slobody inak, ako z dôvodov a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Nikoho nemožno pozbaviť slobody len pre neschopnosť dodržať zmluvný záväzok.

94. Podľa čl. 17 ods. 6 ústavy zákon ustanoví, v ktorých prípadoch možno prevziať osobu do ústavnej zdravotníckej starostlivosti alebo ju v nej držať bez jej súhlasu. Takéto opatrenie sa musí do 24 hodín oznámiť súdu, ktorý o tomto umiestnení rozhodne do piatich dní.

95. Podľa čl. 5 ods. 1 písm. e) dohovoru každý má právo na slobodu a osobnú bezpečnosť. Nikoho nemožno pozbaviť slobody okrem nasledujúcich prípadov, pokiaľ sa tak stane v súlade s konaním ustanoveným zákonom: e) zákonné držanie osôb, aby sa zabránilo šíreniu nákazlivej choroby, alebo duševne chorých osôb, alkoholikov, narkomanov alebo tulákov.

96. Podľa čl. 5 ods. 2 dohovoru každý, kto je zatknutý, musí byť oboznámený bez meškania a v jazyku, ktorému rozumie, s dôvodmi svojho zatknutia a s každým obvinením proti nemu.

97. Podľa čl. 5 ods. 4 dohovoru každý, kto bol pozbavený slobody zatknutím alebo iným spôsobom, má právo podať návrh na konanie, v ktorom by súd urýchlene rozhodol o zákonnosti jeho pozbavenia slobody a nariadil prepustenie, ak je pozbavenie slobody nezákonné.

98. Osobná sloboda garantuje voľný, ničím neobmedzený pohyb človeka, ktorý sa môže podľa vlastného rozhodnutia zdržiavať na určitom mieste alebo slobodne z tohto miesta odísť (III. ÚS 204/02). Súčasťou ochrany osobnej slobody podľa čl. 17 ods. 1 ústavy aj čl. 5 ods. 1 dohovoru je právo každého, kto bol osobnej slobody pozbavený, na preskúmanie pochybnosti o legitímnosti a legálnosti pozbavenia osobnej slobody, ak takáto pochybnosť vznikne.

99. Právo na osobnú slobodu patrí k najvýznamnejším základným právam, jeho účelom je zabrániť svojvoľnému a neospravedliteľnému pozbaveniu slobody jednotlivca. Všetky výnimky musia byť interpretované mimoriadne striktné, tak pokiaľ ide procesnú i materiálnu zákonnosť pozbavenia slobody, pričom súčasne je v záujme zachovania tohto práva rovnako dôležité, aby podliehali urýchlenej súdnej kontrole.

100. Ústava v čl. 17 ods. 1 výslovne ustanovuje, že nikoho nemožno pozbaviť slobody inak ako z dôvodov a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Dohovor v čl. 5 ods. 1 umožňuje pozbaviť jednotlivca slobody iba v taxatívne stanovených prípadoch. Pri posudzovaní, či ide o „pozbavenie slobody“, je potrebné vychádzať zo situácie, v ktorej sa osoba nachádza, vziať do úvahy druh, dĺžku, účinky a spôsob výkonu opatrenia, ktoré do osobnej slobody zasahuje.

101. Zákonnosť pozbavenia slobody v konkrétnom prípade ako jedna z podmienok obmedzenia tohto práva vyžaduje nielen formálny súlad postupu orgánu štátu

z hľadiska hmotnoprávných a procesnoprávných noriem, ale aj konformitu s požiadavkami čl. 5 dohovoru vrátane všeobecných princípov výslovne alebo implicitne v dohovore obsiahnutých, teda aj s požiadavkou, aby každé pozbavenie slobody bolo zlučiteľné s cieľom ochrany poskytovanej dohovorom, ktorou je ochrana jednotlivca pred svojvôľou. Zákon umožňujúci pozbavenie osobnej slobody musí spĺňať určité kvality, čo znamená, že môže dovoliť pozbavenie osobnej slobody iba za predpokladu, že je dostatočne určitý (presný), predvídateľný pri svojej aplikácii, pretože iba tak môže byť vylúčené nebezpečenstvo svojvôle. Pozbavenie slobody smie byť ospravedlniteľné len vtedy, ak iné menej prísne opatrenia boli zvážené a považované za nedostatočné pre ochranu záujmu vyžadujúceho pozbavenie osobnej slobody (princíp primeranosti).

102. K prípustným dôvodom pozbavenia slobody patrí aj zákonné držanie osôb, aby sa zabránilo šíreniu nákazlivej choroby [čl. 5 ods. 1 písm. e) dohovoru]. Predpokladá, že šírenie choroby je nebezpečné pre verejné zdravie, a zároveň aj to, že iné menej závažné opatrenia boli zvažované, avšak bolo ustálené, že sú pre ochranu verejného zdravia nedostatočné. Držanie osoby z tohto dôvodu smie trvať iba po nevyhnutný čas.

103. Základné kritériá pri posudzovaní „zákonnosti“ pozbavenia osobnej slobody s cieľom zabránenia šírenia nákazlivej choroby teda sú, či je toto šírenie nebezpečné pre verejné zdravie alebo bezpečnosť verejnosti a či pozbavenie slobody infikovanej osoby je poslednou možnosťou ako šíreniu choroby zabrániť, pretože menej závažné opatrenia sa ukázali ako nedostatočné pre ochranu verejného záujmu. Ak tieto kritériá nie sú naplnené, základ pre pozbavenie slobody prestáva existovať (rozhodnutie ESLP z 25. 1. 2005 vo veci Enhorn v. Švédsko o sťažnosti č. 56529/00, § 44).

104. Aj ústava v čl. 17 ods. 6 umožňuje pozbavenie osobnej slobody z uvedeného dôvodu, a to prevzatím osoby do ústavnej starostlivosti a držaním v ústavnej starostlivosti v prípade, ak tak ustanoví zákon, a to aj bez súhlasu dotknutej osoby. Zároveň však ustanovuje, že takéto opatrenie sa musí do 24 hodín oznámiť súdu, ktorý o tomto umiestnení rozhodne do piatich dní. Pritom pozbavenie osobnej slobody v prípade infekčných ochorení je realizované aj v záujme ochrany spoločnosti, a nie výlučne v záujme ochrany zdravia osoby pozbavenej osobnej slobody z tohto dôvodu. Obmedzenie osobnej slobody zo zdravotných dôvodov nemôže byť však samozrejmosťou vždy, keď sú na to zdravotné dôvody, ale len vtedy, keď spoločenský záujem preváži nad záujmami osoby, ktorá je osobnej slobody zbavená (m. m. I. ÚS 79/93). Súdna kontrola týchto prípadov je upravená v osobitnom konaní o prípustnosti prevzatia a držania v zdravotníckom zariadení (§ 252 a nasl. Civilného mimosporového poriadku).

105. Z čl. 5 ods. 4 dohovoru (a implicitne aj z ústavy), ktorý dopadá v celom rozsahu aj na pozbavenie slobody odôvodnené zabránením šíreniu nákazlivej choroby, vyplýva, že každý, kto je pozbavený slobody, musí mať právo podať návrh na konanie (aktívne žiadať o súdnu kontrolu zbavenia slobody), v ktorom súd rozhodne o zákonnosti pozbavenia slobody a nariadi prepustenie, ak je pozbavenie slobody nezákonné. Takéto konanie musí byť zákonom upravené tak, aby súd rozhodol urýchlene. Osoba pozbavená slobody musí mať právo byť pred rozhodnutím súdu vypočutá. Rozhodovať v týchto veciach patrí výlučne súdu nezávislému od výkonnej moci a strán konania a v konaní, ktoré poskytuje základné procesné záruky vrátane princípu rovnosti zbraní či práva na právnu pomoc advokáta. V takomto konaní musí mať súd právomoc rozhodnúť o okamžitom prepustení, ak zistí, že pozbavenie slobody je nezákonné. Zároveň, hoci po prepustení osoby záruka rýchlosti už nie je relevantná, záruka účinnosti kontroly sa uplatňuje naďalej, pretože osoba pozbavená slobody môže mať aj po prepustení pretrvávajúci záujem na stanovení zákonnosti jej pozbavenia slobody (rozhodnutie

ESLP zo 7. 6. 2011 vo veci S.T.S. v. Holandsko o sťažnosti č. 277/05, § 61), napr. v súvislosti s náhradou škody (čl. 5 ods. 5 dohovoru).

106. Pozbavenie osobnej slobody vyžaduje aj to, aby osoba bola bez meškania oboznámená s dôvodmi obmedzenia slobody; čl. 5 ods. 2 dohovoru je potrebné vykladať rozširujúco a zahŕňať doň všetky dôvody pozbavenia slobody uvedené v čl. 5 ods. 1 dohovoru (napr. rozhodnutie ESLP z 21. 2. 1990 vo veci Van der Leer v. Holandsko o sťažnosti č. 11509/85, § 27 – § 28). Ak má byť totiž súdny prieskum pozbavenia slobody efektívny, musí byť každá osoba, ktorá je slobody pozbavená, oboznámená s dôvodmi pozbavenia slobody. Pritom však naplnenie povinnosti tohto oboznámenia je potrebné posudzovať z materiálneho hľadiska; nevyžaduje bezpodmienečne písomnú ani inú osobitnú formu, postačuje jednoduché, zrozumiteľné oznámenie obsahujúce základné právne a skutkové dôvody obmedzenia (pozbavenia) slobody, ktoré osobe umožnia, ak to bude považovať za potrebné, domáhať sa súdneho prieskumu pozbavenia slobody (napr. rozhodnutie ESLP z 15. 12. 2016 vo veci Khlaifia a ďalší v. Taliansko o sťažnosti č. 16483/12, § 115). Pozbavenie osobnej slobody ďalej vyžaduje, aby bola umožnená a realizovaná i jeho periodická kontrola v primeraných intervaloch z hľadiska ospravedlnenia jeho ďalšieho trvania, pretože dôvody pôvodne dané na zbavenie slobody môžu plynutím času či zmenou okolností zaniknúť. Všetky tieto východiská dopadajú v celom rozsahu aj na pozbavenie slobody odôvodnené zabránením šíreniu nákazlivej choroby.

III.2.1. K namietanému nesúladu § 12 ods. 2 písm. f) v časti „izolácia v domácom prostredí alebo v zdravotníckom zariadení, prípadne inom určenom zariadení“ a v časti „karanténne opatrenia“ s čl. 17 ods. 1, 2 a 6 ústavy (v spojení s čl. 1 ods. 1, čl. 2 a čl. 13 ods. 2 a 4 ústavy) a s čl. 5 ods. 1 písm. e) a ods. 2 a 4 dohovoru

a) všeobecné východiská:

107. Podľa § 12 ods. 2 písm. f) zákona o ochrane verejného zdravia opatrenia na predchádzanie ochoreniam sú... izolácia v domácom prostredí alebo v zdravotníckom zariadení, prípadne inom určenom zariadení, zvýšený zdravotný dozor, lekárske dohľad, karanténne opatrenia.

108. Citované ustanovenie, systematicky zaradené v tretej časti zákona nazvanej „Prevencia ochorení a iných porúch zdravia“, vymenúva medzi inými opatreniami na predchádzanie vzniku a šírenia prenosných ochorení aj (1) izoláciu v domácom prostredí, (2) izoláciu v zdravotníckom zariadení, prípadne inom určenom zariadení a (3) karanténne opatrenia. Pojem izolácie je definovaný v § 2 ods. 1 písm. m) zákona o ochrane verejného zdravia ako oddelenie osôb chorých na prenosné ochorenie počas ich infekčnosti od iných osôb na účely zamedzenia šíreniu prenosných chorôb. Pojem karanténne opatrenia je definovaný v § 2 ods. 1 písm. n) zákona o ochrane verejného zdravia tak, že sa nimi pre účely tohto zákona rozumie karanténa, zvýšený zdravotný dozor a lekárske dohľad.

109. Hoci samotný § 12 ods. 2 písm. f) zákona o ochrane verejného zdravia neustanovuje žiadne povinnosti ani neumožňuje štátnym orgánom ukladanie opatrení, a teda sám osebe žiadnym spôsobom nezasahuje do osobnej slobody jednotlivca, je potrebné ho posudzovať v spojení s § 5 ods. 4 písm. k) zákona o ochrane verejného zdravia, ktorý zveruje úradu verejného zdravotníctva nariadovanie opatrení na predchádzanie ochoreniam podľa § 12, ak ich treba vykonať v rozsahu presahujúcom územnú pôsobnosť regionálneho úradu verejného zdravotníctva, resp. s § 6 ods. 3 písm. e) zákona o ochrane verejného zdravia, ktorý zveruje nariadovanie rovnakých opatrení regionálnemu úradu verejného zdravotníctva v rámci

jeho územnej pôsobnosti. Rovnako je § 12 ods. 2 písm. f) zákona o ochrane verejného zdravia aplikovateľný aj v spojení s § 48 ods. 4, a to nielen z dôvodu formulácie § 5 ods. 4 písm. k) a § 6 ods. 3 písm. e), ktorá zahŕňa odkaz na § 12, ako aj na § 48 ods. 4, ale aj výslovným prepojením § 48 ods. 4 písm. n) na § 12 ods. 2 písm. f) zákona o ochrane verejného zdravia či použitím identickej terminológie v § 48 ods. 4 písm. u) a § 12 ods. 2 písm. f) zákona o ochrane verejného zdravia.

110. Z tohto dôvodu a napriek tomu, že § 12 ods. 2 písm. f) zákona o ochrane verejného zdravia v časti o izolácii v zdravotníckom zariadení, prípadne inom určenom zariadení, ako aj v časti o karanténnych opatreniach (tak ako je to ďalej odôvodnené) obsahuje iba vymenovanie opatrení na predchádzanie ochoreniam a sám osebe nemá priame právne účinky, šírka jeho formulácie spojená s absenciou legálnych definícií, ktoré by svojou presnosťou a ohraničenosťou zohľadnili mieru obmedzenia osobnej slobody, vytvára pri využití kompetencie podľa § 5 ods. 4 a § 6 ods. 3 a nadväzne aj podľa § 48 ods. 4 zákona o ochrane verejného zdravia riziko zásahov do osobnej slobody, ktoré sa síce môžu javiť ako formálne súladné so zákonom, no v dôsledku použitia nedostatočne legálne definovaných, a tým neurčitých pojmov sa môžu stať nekontrolovateľnými. Navyše sa týmto prístupom zákonodarca v prospech exekutívy významne zbavuje výlučného oprávnenia legalizovať i legitimizovať vážne zásahy do ľudských práv v kontexte čl. 13 ods. 1 a 2 ústavy. Preto situácia, v ktorej § 5 ods. 4 zákona o ochrane verejného zdravia zahŕňa oprávnenie úradu nariadiť aj iné opatrenia podľa § 12 ods. 2 zákona o ochrane verejného zdravia, vo vzťahu ku ktorým takéto pochybnosti v dôsledku ich formulácie nevznikajú, dostatočne odôvodňuje postup navrhovateľky smerujúci k preskúmaniu ústavnej súladnosti iba časti normy obsiahnutej v písmene f) predmetného ustanovenia. Problematickým sa v tejto súvislosti ústavnému súdu nejaví zverenie kompetencie nariaďovať tieto opatrenia úradu verejného zdravotníctva a regionálnym úradom verejného zdravotníctva (PL. ÚS 8/2021), ale ustanovenie limitov tejto kompetencie zákonodarcom.

111. Absenciu dostatočne určitých legálnych definícií pojmov použitých v právnej norme nemožno nahradiť ani ich viac či menej neostрым významom, ktorý im je pripisovaný v bežnom jazyku. Právny význam pojmu použitého v právnej norme sa môže (no nemusí) zhodovať s jeho obsahom vo všeobecnom jazyku. Pojmy použité v právnej norme by nemali ponechávať pochybnosť o ich obsahu, mali by byť presne vymedzené a obsahovo stabilizované, pričom najvyššiu možnú mieru určitosti ich obsahu prinášajú práve ich dôsledné legálne definície. Požiadavka na presnosť obsahu právnych pojmov v právnom štáte sa stupňuje s významom predmetu právnej úpravy, ktorej sú pojmy súčasťou, a ktorý je potrebné posudzovať vždy so zreteľom na požiadavku ochrany základných práv. Požadovaná úroveň presnosti zákona, ktorý nemôže pokryť každú eventualitu, teda závisí do značnej miery od jeho obsahu, oblasti, ktorú má regulovať, aj počtu a postavenia tých, ktorým je adresovaný (rozhodnutie ESLP z 25. 11. 1999 vo veci *Harshman a Harrup v. Spojené kráľovstvo*, sťažnosť č. 25594/94, § 31).

112. Na podklade návrhu navrhovateľky a po analýze napadnutej právnej úpravy ústavný súd vzal za základ a východisko pre ďalší ústavný prieskum diferenciáciu obmedzujúcich opatrení (opatrení na predchádzanie vzniku a šíreniu prenosných ochorení) v § 12 ods. 2 písm. f) zákona o ochrane verejného zdravia na opatrenia vykazujúce povahu izolácie a tie, ktorú sú charakterizované ako karanténne opatrenia. Vo vzťahu k izolácii ústavný súd neopomína, že ide o legálne definovaný pojem, ktorý je z pohľadu jeho potenciálu zásahu do základných práv slobôd taktiež neostрым (použitý výraz „oddelenie“), avšak práve ustanovenie § 12 ods. 2

písm. f) ho bližšie charakterizuje, a to určením miesta uskutočňovania (domáce prostredie alebo zdravotnícke zariadenie, alebo iné určené zariadenie). Práve s ohľadom na črtajúcu sa vyššiu mieru konkrétnosti kategórie „izolácia v domácom prostredí“, použitej zákonodarcom v § 12 ods. 2 písm. f) zákona o ochrane verejného zdravia a danú jej obsahom v bežnom jazyku a v kontextovej definícii, zaoberal sa ústavný súd posudzovaním ústavnej súladnosti tejto časti ustanovenia § 12 ods. 2 písm. f) zákona o ochrane verejného zdravia osobitne (bod 137). Naproti tomu, v prípade pojmu „karanténne opatrenia“ použitého v napadnutom ustanovení zákona o ochrane verejného zdravia nemožno jeho obsah dostatočne spoľahlivo určiť a ohraničiť (pozri argumentáciu ďalej). Zákon o ochrane verejného zdravia definuje karanténne opatrenia ako karanténu, zvýšený zdravotný dozor a lekársky dohľad. Ide teda v podstatnej miere o definíciu tautologickej povahy.

b) izolácia v zdravotníckom zariadení, prípadne inom určenom zariadení a karanténne opatrenia:

113. Na účel rozhodnutia o návrhu navrhovateľky je predovšetkým potrebné zaoberať sa otázkou, či obmedzenia, základ ktorých tvorí § 12 ods. 2 písm. f) v časti „alebo v zdravotníckom zariadení, prípadne inom určenom zariadení“ a v časti „karanténne opatrenia“, predstavujú pozbavenie slobody v zmysle čl. 5 ods. 1 písm. e) dohovoru (obdobne čl. 17 ústavy), a to aj s ohľadom na rozdiel medzi pozbavením slobody a obmedzením slobody pohybu (čl. 2 protokolu č. 4).

114. Pozbavenie slobody obsahuje jednak objektívny prvok uväznenia osoby v konkrétnom obmedzenom priestore na nezanedbateľnú dobu a jednak subjektívny prvok v tom, že táto osoba nedala platný súhlas s takýmto obmedzením. Na určenie, či je jednotlivec v konkrétnom prípade pozbavený slobody, je potrebné vychádzať z jeho konkrétnej situácie, vziať do úvahy súbor kritérií, ako je typ, trvanie, účinky a spôsoby vykonania opatrenia, ktoré je potrebné preskúmať jednotlivo i v celosti, ale aj kontext, v ktorom sa opatrenie uskutočňuje (rozhodnutie ESLP z 23. 2. 2017 vo veci De Tommaso v. Taliansko o sťažnosti č. 433395/09, § 80 – § 81). Relevantné objektívne faktory, ktoré je potrebné zvážiť, zahŕňajú najmä možnosť opustiť obmedzený priestor, stupeň dohľadu a kontroly nad pohybom osoby, mieru izolácie a možnosť spoločenského kontaktu. V tomto kontexte je významné aj to, že iba zákaz vychádzania nariadený v záujme predchádzania šírenia nákazlivej choroby všeobecným opatrením na určitom území, s ktorým sú však spojené primerané výnimky umožňujúce osobám z rôznych dôvodov uvedených v opatrení opustiť svoj domov, najmä s ohľadom na stupeň intenzity obmedzení, nemožno prirovnávať k domácej väzeni (d'assignation à résidence). Pre posúdenie, či takéto opatrenie je spôsobilé byť opatrením pozbavujúcim jednotlivca slobody v zmysle čl. 5 ods. 1 písm. e) dohovoru, je potrebné vždy zvažovať mieru intenzity obmedzení voľného pohybu jednotlivca, ktorej nízky stupeň môže viesť k záveru, že takéto opatrenie nepredstavuje pozbavenie slobody (rozhodnutie ESLP z 13. 4. 2021 vo veci Cristian-Vasile Terhes v. Rumunsko o sťažnosti č. 49933/20, § 42 – § 45). Rozdiel medzi pozbavením slobody a obmedzením slobody pohybu spočíva v intenzite, a nie v povahe opatrenia (rozsudok ESLP zo 6. 11. 1982 vo veci Guzzardi v. Taliansko o sťažnosti č. 7367/76, § 92 – § 93). Pri skúmaní, či určité obmedzujúce opatrenie je pozbavením slobody, je potrebné zohľadniť i existenciu/neexistenciu ustanovení vnútroštátneho práva, ktoré by stanovovali maximálnu dĺžku pobytu, resp. trvania obmedzenia (pozri rozsudok Veľkej komory ESLP z 21. 11. 2019 vo veci Z. A. a iní v. Rusko o sťažnosti č. 61411/15, 61420/15, 61427/15 a č. 3028/16, bod 156).

115. Pretože predmetom tohto konania je abstraktná kontrola ústavnosti navrhovateľkou napadnutých ustanovení zákona o ochrane verejného zdravia, je pre posúdenie miery obmedzení jednotlivca potrebné zaoberať sa primárne samotnou kvalitou zákona umožňujúceho slobodu jednotlivcovi obmedziť. Pokiaľ ide o situáciu, je potrebné zohľadniť stav pandémie ochorenia COVID-19 tak, aby prístup ústavného súdu bol praktický a realistický so zreteľom na súčasné, aj keď neustále vyvíjajúce sa podmienky.

116. Z hľadiska zákonnej úpravy je nepochybne spoločným pre všetky tieto jednotlivé opatrenia (v časti izolácia „alebo v zdravotníckom zariadení, prípadne inom určenom zariadení“ a v časti „karanténne opatrenia“) – už s ohľadom na ich podstatu – výrazné obmedzenie voľného pohybu jednotlivca v ohraničenom priestore príkazom zdržiavať sa na konkrétne určenom mieste a toto počas trvania opatrenia neopustiť, pričom súčasťou uloženého obmedzenia môže byť i úplné prerušenie fyzického a sociálneho kontaktu jednotlivca s inými osobami, okrem určeného personálu príslušného zariadenia či prípadne iných osôb, ktoré sa podrobili rovnakému opatreniu (miera izolácie). Týmto miestom môže byť v prípade izolácie zdravotnícke zariadenie alebo iné určené zariadenie a pri karanténnych opatreniach miesto realizácie zákon o ochrane verejného zdravia nijako neustanovuje.

117. Zákon o ochrane verejného zdravia obsah a rozsah týchto obmedzení v uvedených druhových prípadoch bližšie žiadnym spôsobom nedefinuje. Nemožno z neho vo vzťahu k týmto obmedzeniam zistiť, po aký maximálny čas môže uložené opatrenie trvať, a ani to, či, za akých podmienok, z akých dôvodov a na aký dlhý čas môže osoba, ktorá je jednotlivému opatreniu podrobená, dočasne určené miesto opustiť (existencia primeraných výnimiek). Z navrhovateľkou napadnutej právnej úpravy nevyplýva povaha a stupeň skutočných obmedzení, ktoré môžu byť preskúmanými opatreniami uložené jednotlivcovi, nie je z nej zrejmé, v akých podmienkach majú byť opatrenia vykonávané. Zákon o ochrane verejného zdravia a ani iné zákonné normy primeraným spôsobom nedefinujú pojem „iné určené zariadenie“ pre výkon izolácie. Definícia pojmu „izolácie“ [§ 2 ods. 1 písm. m) zákona o ochrane verejného zdravia] ako oddelenie osôb chorých na prenosné ochorenie počas ich infekčnosti od iných osôb na účely zamedzenia šíreniu prenosných chorôb, ktorá je vzhľadom na stabilizované a ústavne akceptované metódy výkladu právnych noriem pri izolovanom prístupe udržateľná (body 112 a 137), nie je v spojení s variabilitou určenia miesta jej výkonu explicitne formulovaná v napadnutom ustanovení a s prihliadnutím na absenciu nadväzujúcej zákonnej právnej úpravy ustanovujúcej medze zásahov do základných práv a slobôd, ktorým možno osobu v izolácii podrobiť (z hľadiska kritérií uvedených v bodoch 114 a 116), dostatočná pre predvídateľnú a jednoznačnú identifikáciu obsahu a rozsahu obmedzení, ktoré majú byť jej obsahom. Kategória „karanténnych opatrení“ je legálne definovaná tautologicky, preto tu možno hovoriť o ešte vyššej miere neurčitosti, keďže tautologická definícia ani neumožňuje identifikovať limity takto definovaného pojmu v spoločenskej a následne ani v právnej realite.

118. Pri absencii zákonnej úpravy (minimálne) uvedených otázok izolácie „v zdravotníckom zariadení, prípadne inom určenom zariadení“ je preto nevyhnutné preskúmané právne normy považovať za natolko bezbrehé, že opatrenia, ktoré umožňujú na predchádzanie vzniku a šíreniu prenosných ochorení nariaďovať, naplňajú atribúty de facto pozbavenia osobnej slobody jednotlivca. K tomuto záveru vedie nespochybniteľné posolstvo, ktoré z analyzovanej právnej úpravy izolácie „v zdravotníckom zariadení, prípadne v inom určenom zariadení“, možno s istotou vyvodit': je ním skutočnosť, že jednotlivec bude umiestnený mimo domáceho prostredia, čo sa spolu s faktom jeho izolácie (oddelenia) nezanedbateľne dotkne jeho

rodinných a sociálnych väzieb a kontaktov integrálne začlenených v obsahu práva na osobnú slobodu. Pri „karanténnych opatreniach“ ustanovenie § 12 ods. 2 písm. f) zákona o ochrane verejného zdravia ani neurčuje miesto ich realizácie.

119. V situácii, keď samotný zákon o ochrane verejného zdravia obsah jednotlivých opatrení dostatočne striktné neupravuje a prenecháva ich úpravu orgánom štátnej správy, no znova bez stanovenia predvídateľne identifikovaných hraníc pre jej uskutočňovanie, ústavný súd konštatuje, že napadnuté ustanovenia nespĺňajú kvality kladené na zákon umožňujúci pozbavenie osobnej slobody, pretože takáto úprava nie je dostatočne určitá (presná) a predvídateľná pri svojej aplikácii, a nie je preto dostatočnou zárukou vylúčenia nebezpečenstva svojvôle.

120. Také závažné nedostatky právnej úpravy nemôže ospravedlniť ani pandémie ochorenia COVID-19, hoci nepochybne jedným z jej dôsledkov musí byť i snaha štátu eliminovať jej následky. Ani táto situácia však nesmie jednotlivca zbaviť ochrany poskytovanej mu čl. 5 dohovoru a čl. 17 ústavy. Hoci sa tieto opatrenia môžu na prvý pohľad javiť ako nevyhnutné pre predchádzanie pandémie, to ešte neznamená, že potreba prijímať opatrenia na zamedzenie šírenia nákazlivej choroby ospravedlňuje neobmedzené zásahy do slobody jednotlivca. Navyše, hoci šírenie ochorenia COVID-19 je nepochybne krízovou situáciou, ktorá si spočiatku vyžadovala rýchle a masové zavedenie opatrení na jej riešenie, v súčasnosti už uplynul od vypuknutia pandémie dostatočne dlhý čas, ktorý umožnil štátu vytvoriť systém opatrení, ktorý na jednej strane umožní účinné predchádzanie šíreniu tohto nákazlivého ochorenia, no na druhej strane precizovaním zákonnej úpravy zabezpečí i ochranu základných práv jednotlivcov v miere vyžadovanej princípmi právneho štátu.

121. Zákonodarca pri formulovaní preskúmaných ustanovení rezignoval na ich nevyhnutnú podrobnejšiu úpravu. Dostatočne jasným a jednoznačným spôsobom neustanovil rozsah, v akom je oprávnený úrad verejného zdravotníctva tieto opatrenia nariaďovať [§ 12 ods. 2 písm. f) v spojení s § 5 ods. 4 písm. k) a § 6 ods. 3 písm. e) zákona o ochrane verejného zdravia].

122. Napadnuté ustanovenia tak podľa ústavného súdu nenapĺňajú požiadavku kvality zákona, pretože dovoľujú pozbavenie osobnej slobody bez toho, aby boli dostatočne určité (presné), predvídateľné pri svojej aplikácii a v potrebnej miere nevylučujú nebezpečenstvo svojvôle. Vzhľadom na význam osobnej slobody a jej postavenie v katalógu základných práv a slobôd, jej obmedzenie z dôvodu zabránenia šíreniu nákazlivej choroby musí byť podmienené v zákonomnom texte i garanciou, že k nemu môže dôjsť iba vtedy, keď menej prísne opatrenia boli zvážené a považované za nedostatočné pre ochranu záujmu vyžadujúceho pozbavenie osobnej slobody, teda že pozbavenie slobody osoby je poslednou možnosťou ako šíreniu choroby zabrániť, pretože menej závažné opatrenia sa ukázali ako nedostatočné pre ochranu verejného záujmu. Napadnutá zákonná úprava navyše neustanovuje v týchto prípadoch maximálnu dĺžku trvania obmedzenia osobnej slobody ani nepredpokladá určitelnosť časových limitov takýchto obmedzení.

123. Ústavný súd však podotýka, že požiadavka, aby pozbavenie slobody bolo ospravedlniteľné len vtedy, ak iné menej prísne opatrenia boli zvážené a považované za nedostatočné pre ochranu záujmu vyžadujúceho zbavenie osobnej slobody, nutne neznamená, že je potrebné vždy vyžadovať, aby menej prísne opatrenia museli byť najprv aj reálne použité a až následne vyhodnotené ako nedostatočné; je ich potrebné však zvážiť a ak táto úvaha povedie k záveru, že by boli nedostatočné, potom je princíp primeranosti možno považovať za zachovaný. Pritom však „zvážiť“ musí znamenať posúdiť určité (menej prísne) opatrenie z

hľadiska jeho dostatočnosti pre ochranu verejného zdravia racionálne, preskúmateľne a na základe najnovších vedeckých poznatkov. Zváženie je expertná otázka a odôvodnený záver o nedostatočnosti určitého opatrenia, a teda aj súladnosť nariadenia prísnejšieho opatrenia, sa má prejavovať v primeranom zdôvodnení prijatia normatívneho (individuálneho) aktu (napr. predkladacia správa, dôvodová správa).

124. Vzhľadom na uvedené považuje ústavný súd právnu úpravu izolácie osoby v zdravotníckom či inom určenom zariadení a karanténnych opatrení v zmysle § 12 ods. 2 písm. f) zákona o ochrane verejného zdravia – po zohľadnení dikcie zákona o ochrane verejného zdravia ako celku – za opatrenia, ktorých podstata a dôsledok spočíva v pozbavení osobnej slobody jednotlivca, keď tieto opatrenia vzhľadom na charakteristiky ich zákonnej formulácie v konečnom dôsledku pozbavujú bez určenia akýchkoľvek relevantných hraníc jednotlivca možnosti voľného, ničím neobmedzeného pohybu, ako aj možnosti zdržiavať sa podľa vlastného rozhodnutia na určitom mieste alebo slobodne z tohto miesta odísť, pričom zahŕňajú aj prísne obmedzenia sociálnej povahy.

125. Pretože uvedené obmedzujúce opatrenia umožňujú – tak ako sú v zákone o ochrane verejného zdravia formulované – pozbavenie osobnej slobody jednotlivca, táto situácia zároveň vyžadovala i zakotvenie procesných záruk, ktoré musia byť nevyhnutne spojené s pozbavením osobnej slobody jednotlivca. Zákonodarca však náležité procesné záruky osobám pozbaveným osobnej slobody v dôsledku opatrení nariadených podľa preskúmaných ustanovení žiadnym spôsobom nezabezpečil.

126. Prima facie do úvahy prichádzajúce konanie o prípustnosti prevzatia a držania v zdravotníckom zariadení upravené v Civilnom mimosporovom poriadku, pokiaľ ide o dôvody umiestnenia v zdravotníckom zariadení v spojení najmä s § 6 zákona o zdravotnej starostlivosti, upravuje síce povinnosti vo vzťahu k umiestneniu osoby bez jej informovaného súhlasu, ktorá šíri prenosnú chorobu závažným spôsobom ohrozujúcu jej okolie, no ide o povinnosti uložené iba zdravotníckemu zariadeniu pri poskytovaní ústavnej starostlivosti a iba vo vzťahu k osobám infikovaným, ktoré takúto prenosnú chorobu šíria.

127. Osobitné konanie o prípustnosti prevzatia a držania v zdravotníckom zariadení tak nedopadá na všetky prípady uvedené v časti o zdravotníckom zariadení alebo inom určenom zariadení podľa § 12 ods. 2 písm. f) zákona o ochrane verejného zdravia, pretože tieto pozbavenia osobnej slobody sa čiastočne môžu prekryvať, no môžu aj presahovať dôvody podľa § 6 ods. 9 zákona o zdravotnej starostlivosti. Navyše, ako už bolo naznačené, právna úprava Civilného mimosporového poriadku stavia výlučne na vôli poskytovateľa zdravotnej starostlivosti ako skutočnosti vedúcej k obmedzeniu slobody dotknutého jednotlivca. Navrhovateľkou namietaná právna úprava však ako právny základ umiestnenia osoby v zdravotníckom zariadení na účel jej izolácie konštituuje opatrenie orgánu verejnej správy (správny akt), na čo regulácia v Civilnom mimosporovom poriadku ako celok, no aj v parciálnom aspekte formulácie výroku rozhodnutia súdu nereflektuje.

128. Pokiaľ ústavný súd vo svojej doterajšej rozhodovacej praxi a v podmienkach právnej úpravy účinnej do 15. októbra 2020 konštatoval prípustnosť preskúmavania zákonnosti opatrení úradu verejného zdravotníctva vydávaných na základe zákona o ochrane verejného zdravia upravujúcich izoláciu v domácom prostredí alebo v zdravotníckom zariadení, prípadne v inom určenom zariadení, či karanténne opatrenia, a to v režime správneho súdnictva v konaní o správnej žalobe, vychádzajúc z toho, že ide o tzv. hybridný správny akt (individuálny právny akt s prvkami normatívneho právneho aktu), a teda ide o opatrenie orgánu verejnej správy preskúmateľné na základe správnej žaloby (§ 177 Správneho súdneho

poriadku), je potrebné vziať do úvahy, že tieto závery ústavný súd vyslovil v konaniach o ústavných sťažnostiach podľa čl. 127 ods. 1 ústavy pri skúmaní naplnenia podmienky subsidiarity svojej právomoci (napr. I. ÚS 436/2020, II. ÚS 413/2020, III. ÚS 387/2020, IV. ÚS 466/2020 atď.) a so súčasným zohľadnením princípu viazanosti rozsahom a dôvodmi podanej ústavnej sťažnosti (§ 45 zákona o ústavnom súde).

129. Pri premietnutí záverov uvedenej skoršej rozhodovacej praxe ústavného súdu do jeho ďalšieho rozhodovania je zároveň nevyhnutné zohľadniť aj následné zmeny právnej úpravy redefinujúce povahu právnych aktov, ktorými (alebo na základe ktorých) môže k zásahom do základných práv v obdobných situáciách dochádzať (zákon č. 286/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, účinný od 15. októbra 2020; PL. ÚS 8/2021). Tomu musí zodpovedať aj posudzovanie a hodnotenie účinnosti prostriedkov nápravy ústavným súdom.

130. Táto aktuálna právna úprava (účinná od 15. októbra 2020) umožňuje napadnutými ustanoveniami zavedené druhové opatrenia nariadiť i všeobecne záväzným právnym predpisom – vyhláškou ministerstva, úradu verejného zdravotníctva alebo regionálneho úradu verejného zdravotníctva, teda aj pre skupinu inak ako jednotlivco určených osôb. Ústavný súd rešpektuje, a to aj v rovine konformity s ústavou, vôľu zákonodarcu, ktorý sa v záujme garantovania akcieschopnosti výkonnej zložky štátnej moci pri ohrození verejného zdravia rozhodol rozšíriť právomoc orgánov verejného zdravotníctva regulovať dotknuté spoločenské vzťahy nielen formou individuálnych (prípadne zmiešaných) správnych aktov, no aj prostredníctvom delegovanej normotvorby (PL. ÚS 8/2021). Možno v tejto súvislosti upozorniť, že § 59b ods. 1 zákona o ochrane verejného zdravia priznáva orgánom verejného zdravotníctva právomoc normotvorby vo vzťahu ku všetkým opatreniam podľa § 12 a § 48 ods. 4, teda nielen k druhovým opatreniam podľa napadnutých a v tejto časti nálezu preskúmaných ustanovení. Pri opatreniach, ktoré sa v individuálnej sfére ich adresátov neprejavia obmedzením osobnej slobody, vykazujú obmedzenie de minimis, prípadne nemajú vôbec za následok zásah do základných práv a slobôd, preto zavedenie normotvornej právomoci orgánov verejného zdravotníctva nevyvoláva ústavno-právne pochybnosti. Pokiaľ však popísaná zmena zavádza právomoc normotvorby priamo obmedzujúcej osobnú slobodu jednotlivca, ktorá je reflektovaná práve v napadnutých ustanoveniach, potom ústavný súd, rešpektujúc priamo aplikovateľný čl. 5 dohovoru a zároveň jemu zodpovedajúci čl. 17 ústavy, musí trvať na poskytnutí potrebných procesných záruk rešpektovania uvedených práv osobám priamo dotknutým správnymi aktmi orgánov verejného zdravotníctva.

131. K naznačeným zárukám nepochybne patrí aj oprávnenie osôb dotknutých opatreniami domáhať sa súdneho prieskumu pozbavenia ich osobnej slobody v súlade s kritériami čl. 5 ods. 4 dohovoru priamo, na základe ich vlastného návrhu. Takúto záruku však náš právny poriadok v súčasnosti neposkytuje, na čo poukazuje i navrhovateľka. Neprichádzajú tu, najmä vzhľadom na požiadavku urýchleného rozhodovania, do úvahy ani individuálno-právne orientované konania na správnom súde (všeobecná správna žaloba či konanie proti inému zásahu) alebo na ústavnom súde (konanie o ústavnej sťažnosti).

132. Za tejto situácie § 12 ods. 2 písm. f) v časti o izolácii v zdravotníckom zariadení, prípadne inom určenom zariadení, ako aj v časti o karanténnych opatreniach umožňuje nariaďovať opatrenia a ukladať povinnosti bez poskytnutia potrebných záruk pred svojvôľou, v dôsledku čoho je v priamom rozpore s princípmi garantovania osobnej slobody podľa čl. 17

ústavy a čl. 5 dohovoru i princípmi materiálneho právneho štátu. Už len z týchto dôvodov uvedené časti napadnutého ustanovenia neobstoja ani v teste proporcionality, pretože umožňujú pozbavenie osobnej slobody bez náležitej garancie zachovania hmotnoprávných i procesnoprávných požiadaviek na jej úpravu (sú bezbrehé), čím intenzita zásahu do osobnej slobody prevyšuje záujem na ochrane verejného zdravia. Ani v záujme ochrany verejného zdravia nemožno pripustiť svojvôľu pri pozbavení osobnej slobody (množstva) jednotlivcov.

133. Ústavne akceptovateľné definovanie podmienok pozbavenia osobnej slobody v týchto prípadoch (izolácia v zdravotníckom alebo inom určenom zariadení, karanténne opatrenia majúce povahu pozbavenia osobnej slobody) vyžaduje jasnú, zrozumiteľnú, predvídateľnú a jednoznačnú úpravu zákonom, a to

(a) rozsahu a predpokladov nariadenia opatrení pozbavujúcich jednotlivca osobnej slobody a ukladania povinností fyzickým osobám, ktoré síce (v zásade) môžu byť založené na rozhodovaní správneho orgánu, avšak nariadenie opatrení musí byť podmienené dôsledným zvážením nedostatočnosti iných menej prísnych opatrení pre dosiahnutie sledovaného účelu (napr. izolácie v domácom prostredí),

(b) povinnosti bezodkladného oznámenia konkrétneho dôvodu pozbavenia osobnej slobody dotknutej osobe,

(c) určením maximálnej doby pozbavenia (obmedzenia) osobnej slobody, ale aj a predovšetkým

(d) vytvorením dostatočných procesných záruk riadneho, urýchleného, účinného a včasného súdneho (od výkonnej moci plne nezávislého) prieskumu pozbavenia osobnej slobody v konaní začatom na návrh osoby, ktorá bola osobnej slobody pozbavená (v princípe po jej vypočutí), v ktorom má súd právomoc rozhodnúť o okamžitom prepustení osoby, ak zistí, že pozbavenie slobody bolo nezákonné, ako aj

(e) mechanizmu následnej periodickej kontroly ďalšieho trvania pozbavenia osobnej slobody vykonávanej súdnym orgánom z úradnej povinnosti v primeraných lehotách.

134. Realizácia a naplnenie týchto princípov môže byť dosiahnutá napríklad zavedením osobitného typu civilného mimosporového konania, ktorý vhodným spôsobom zohľadní doterajšiu úpravu konania o prípustnosti prevzatia a držania v zdravotníckom zariadení (rešpektujúcu požiadavky čl. 17 ods. 6 ústavy), a to vo vzťahu k všetkým opatreniam, ktoré budú obsahovo zákonodarcom definované spôsobom predstavujúcim pozbavenie osobnej slobody.

135. Ústavný imperatív, podľa ktorého pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel, pričom takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ (čl. 13 ods. 4 ústavy), môže byť naplnený iba za naplnenia už uvedených podmienok, ktoré však napadnutá právna úprava nesplňa. V preskúmvanej podobe neposkytuje potrebné záruky, že opatreniami zavádzané obmedzenia sa použijú výlučne na ustanovený cieľ, ktorým je ochrana verejného zdravia.

136. Súhrnne o ustanoveniach zákona o ochrane verejného zdravia preskúmvaných v tejto časti odôvodnenia svojho nálezu ústavný súd uzatvára, že § 12 ods. 2 písm. f) v časti „alebo v zdravotníckom zariadení, prípadne inom určenom zariadení“ a v časti „karanténne opatrenia“, zákona o ochrane verejného zdravia nie je v súlade s čl. 17 ods. 1 a 2 ústavy v spojení s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 13 ods. 2 a 4 ústavy i s čl. 5 ods. 1 písm. e) a ods. 2 a 4 dohovoru (výrok 2 nálezu). Návrhu navrhovateľky v časti namietaného nesúladu s čl. 17

ods. 6 ústavy však bolo potrebné nevyhovieť, keďže izolácia ani karanténa nikdy nie sú (ústavnou) zdravotnou starostlivosťou, aj keď do nej môžu vyústiť (výrok 3 nálezu).

c) izolácia v domácom prostredí:

137. Ako už však ústavný súd naznačil (bod 112), odlišná je situácia, pokiaľ ide o § 12 ods. 2 písm. f) v časti „izolácia v domácom prostredí“ zákona o ochrane verejného zdravia. Miera určitosti kategórie „izolácia v domácom prostredí“ a predvídateľnosti súvisiacej právnej úpravy je daná nielen významom v bežnom jazyku, no aj jeho spojením s kontextovou definíciou zákona o ochrane verejného zdravia (legálne definovaný pojem „izolácia“ zúžený aj prívlastkom „v domácom prostredí“), čím sa predmetná kategória obsahovo odlišuje nielen napríklad od trestu odňatia slobody, aj keď s určitou podobnosťou s odlišným a podstatne menej represívnym trestom domáceho väzenia (§ 53 Trestného zákona), ale vzhľadom na jej podstatu a účel dovoľuje uzavrieť – keďže v sebe implicitne obsahuje i výnimky odlišujúce ju od nútenej absolútnej (sociálnej) izolácie – že uvalenie tohto opatrenia na jednotlivca za predpokladu rešpektovania jeho účelu nie je pozbavením jeho osobnej slobody (pozri najmä bod 114). Z hľadiska kvality života jednotlivca je teda potrebné zásadne rozlišovať izoláciu v určenom zariadení na jednej strane a v domácom prostredí na strane druhej, a to aj pokiaľ ide o možnosť udržania sociálneho kontaktu (hoci povaha opatrenia nie je rozhodujúca). Izoláciu v domácom prostredí od izolácie v určenom zariadení tak podstatne odlišuje miera intenzity obmedzenia voľného pohybu jednotlivca, ktorej nižší stupeň v prípade izolácie v domácom prostredí odôvodnene vedie k záveru, že takéto opatrenie nepredstavuje pozbavenie slobody. Dôsledkom je i to, že požiadavky súdnej ochrany v podobe plynúcej z čl. 17 ústavy a čl. 5 dohovoru tu nie sú aplikovateľné. Preto ústavný súd nevyhovел návrhu navrhovateľky na vyslovenie nesúladu § 12 ods. 2 písm. f) zákona o ochrane verejného zdravia v časti „izolácia v domácom prostredí“ s čl. 17 ods. 1, 2 a 6 ústavy (výrok 3 nálezu).

138. Vzhľadom na formulovaný záver ústavný súd nemohol vyhovieť (výrok 3 nálezu) ani návrhu navrhovateľky na vyslovenie nesúladu napadnutého ustanovenia v predmetnej časti („izolácia v domácom prostredí“) s čl. 17 ods. 1, 2 a 6 ústavy v jeho spojení s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 13 ods. 2 a 4 ústavy a s čl. 5 ods. 1 písm. e) a ods. 2 a 4 dohovoru (navrhovateľka nežiadala vysloviť nesúlad s týmito normami samostatne).

III.2.2. K namietanému nesúladu § 48 ods. 4 písm. n) a u) a § 51 ods. 1 písm. d) v časti „izolácii a karanténym opatreniam“ s čl. 17 ods. 1, 2 a 6 ústavy (v spojení s čl. 1 ods. 1, čl. 2, čl. 13 ods. 2 a 4 ústavy) a s čl. 5 ods. 1 písm. e) a ods. 2 a 4 dohovoru:

139. Podľa § 48 ods. 4 písm. n) a u) zákona o ochrane verejného zdravia úrad verejného zdravotníctva alebo regionálny úrad verejného zdravotníctva pri ohrození verejného zdravia nariaďuje opatrenia, ktorými sú:

n) nútená izolácia osoby chorej na prenosné ochorenie alebo osoby podozrivej z prenosného ochorenia alebo karanténa osoby podozrivej z nákazy, ktorá odmieta nariadené opatrenie podľa § 12 ods. 2 písm. f)...

u) izolácia alebo karanténa osôb vstupujúcich na územie Slovenskej republiky...

140. Podľa § 51 ods. 1 písm. d) zákona o ochrane verejného zdravia fyzické osoby sú povinné... podrobiť sa v súvislosti s predchádzaním prenosným ochoreniam lekárske vyšetreniam a diagnostickým skúškam, ktoré nie sú spojené s nebezpečenstvom pre zdravie, preventívnemu podávaniu protilátok a iných prípravkov, povinnému očkovaniu, liečeniu prenosných ochorení, izolácii a karanténym opatreniam...

141. Citované ustanovenia navrhovateľka namieta na podklade dôvodov, ktoré sú v zásade zhodné s jej tvrdeniami vo vzťahu k § 12 ods. 2 písm. f) zákona o ochrane verejného zdravia. Ide o logické argumentačné prepojenie, keďže aj tieto ustanovenia používajú vo svojom terminologickom aparáte pojmy „izolácia“ a „karanténa“.

142. Pokiaľ ide o časti napadnutých ustanovení operujúce kategóriou izolácie, v týchto prípadoch platia závery ústavného súdu založené na existencii legálnej definície podľa § 2 ods. 1 písm. m) zákona o ochrane verejného zdravia, ktorá je však z hľadiska miery zásahu do osobnej slobody neostrá (bod 112) a pri variabilite možného miesta jej výkonu so súčasným prihliadnutím na absenciu právnej úpravy ustanovujúcej medze zásahov do základných práv a slobôd, ktorým možno osobu v izolácii podrobiť, nie je ani dostatočná pre predvídateľnú a jednoznačnú identifikáciu obsahu a rozsahu obmedzení, ktoré majú byť jej obsahom (bod 117).

143. Ústavný súd však už taktiež poukázal na realizačnú spätosť § 48 ods. 4 písm. n) a u) s § 12 ods. 2 písm. f) zákona o ochrane verejného zdravia (bod 109). Prvé z uvedených ustanovení výslovne zakotvuje možnosť nariadiť nútenú izoláciu osobám v prípade, ak odmietajú opatrenie nariadené podľa § 12 ods. 2 písm. f), druhé priznáva orgánom verejného zdravotníctva kompetenciu nariadiť izoláciu (ku karanténe pozri body 146 a 147) osobám vstupujúcim na územie Slovenskej republiky. Ustanovenie § 48 ods. 4 písm. u) v podstate len dopĺňa úpravu ustanovení § 12 ods. 2 písm. f) a § 48 ods. 4 písm. n) (v znení, v akom neboli derogované týmto nálezom) pre osoby vstupujúce na územie Slovenskej republiky. Niet rozumného dôvodu, aby bol pojem izolácie, ktorý je v § 2 ods. 1 písm. m) jednotne definovaný pre celý zákon o ochrane verejného zdravia, vykladaný a používaný odlišne v § 12 ods. 2 písm. f) a v § 48 ods. 4 zákona o ochrane verejného zdravia. Zároveň ústavný súd pripomína, že § 12 ods. 2 písm. f) zákona o ochrane verejného zdravia je iba výpočtom opatrení slúžiacich predchádzaniu ochoreniam, avšak pojem izolácie definíčne spresňuje tak, že určuje miesto jej uskutočňovania (domáce prostredie, zdravotnícke zariadenie, iné určené zariadenie). Derogáciou izolácie „v zdravotníckom zariadení alebo inom určenom zariadení“ týmto nálezom (časť III.2.1) sa pojmológia zákona o ochrane verejného zdravia upraví tak, že izoláciu, a to aj tú, ktorú predpokladajú ustanovenia § 48 ods. 4 písm. n) a u) zákona o ochrane verejného zdravia, bude možné uskutočňovať už iba v domácom prostredí, pričom takýto zásah, ako už bolo uvedené (bod 137), nepovažuje ústavný súd za pozbavenie osobnej slobody s nadväzujúcou požiadavkou náležitých hmotnoprávných i procesnoprávných záruk plynúcich z čl. 5 dohovoru a čl. 17 ústavy. Rovnaký záver platí aj pre ustanovenie § 51 ods. 1 písm. d) zákona o ochrane verejného zdravia v časti týkajúcej sa povinnosti fyzických osôb podrobiť sa izolácii. Predmetné ustanovenie upravuje aj z ústavnoprávneho hľadiska [čl. 13 ods. 1 písm. a) ústavy] relevantný obsah právneho vzťahu medzi fyzickou osobou a verejnou mocou tvoriaci základ pre následné uplatnenie kompetencií orgánov verejného zdravotníctva zakotvených či už v § 12 ods. 2 písm. f) alebo aj v § 48 ods. 4 písm. n) a u) zákona o ochrane verejného zdravia.

144. Osobitne k normatívnym účinkom § 48 ods. 4 písm. n) zákona o ochrane verejného zdravia v znení ovplyvnenom derogačnými účinkami tohto nálezu ústavný súd dodáva, že vzhľadom na už zdôraznenú textuálnu a obsahovú previazanosť označeného ustanovenia s § 12 ods. 2 písm. f) predmetného zákona bude eliminovaný (ako obsolétny) účinok pojmu „nútená“ v úvode prvého z oboch ustanovení, a to v zmysle represívneho (fyzického, policajného) dodania do izolácie. Nebude už totiž prichádzať do úvahy externá forma izolácie, nariadená (výlučne) v zdravotníckom alebo inom určenom zariadení, a nútené dodanie do

domáceho prostredia neprichádza pri zmysluplnom, resp. ústavne udržateľnom výklade zákona, do úvahy. Administratívnoprávna sankcionovateľnosť nesplnenia povinnosti izolácie sa odvíja už od § 12 ods. písm. f) zákona o ochrane verejného zdravia, „vynútenie“ v tomto zmysle je teda zachované.

145. Ústavný súd tak uzatvára, že pokiaľ ide o opatrenia nariaďujúce izoláciu podľa § 48 ods. 4 písm. n) a u) a povinnosť podrobiť sa izolácii podľa § 51 ods. 1 písm. d) zákona o ochrane verejného zdravia, nie je možné ich konfrontovať s požiadavkami kladenými na pozbavenie osobnej slobody podľa čl. 5 dohovoru a podľa čl. 17 ústavy, pretože pokiaľ bude izolácia nariaďovaná len v domácom prostredí, nepredstavuje pozbavenie osobnej slobody. K povinnosti nariaďovať izoláciu výlučne v domácom prostredí bude zákon o ochrane verejného zdravia orgány verejného zdravotníctva zaväzovať po derogácii izolácie v zdravotníckom zariadení, prípadne v inom určenom zariadení [§ 12 ods. 2 písm. f)], vykonanej týmto nálezom, k čomu pristupuje povinnosť ústavne konformného výkladu pojmu izolácia v ostatných (teda aj v tejto časti nálezu preskúmaných) ustanoveniach zákona o ochrane verejného zdravia. Zuzujúci výklad (izolácia = izolácia v domácom prostredí) nedovoľuje nariaďovať izoláciu mimo domáceho prostredia. V popísaných okolnostiach niet dôvodu, aby ústavný súd vyslovil nesúlad § 48 ods. 4 písm. n) a u) a § 51 ods. 1 písm. d) zákona o ochrane verejného zdravia v častiach upravujúcich izoláciu s referenčnými ustanoveniami označenými navrhovateľkou. Preto v tejto časti návrhu navrhovateľky nevyhovelo (výrok 3 nálezu).

146. Odlišne však ústavný súd posúdil časti napadnutých ustanovení [§ 48 ods. 4 písm. n) a u) a § 51 ods. 1 písm. d) zákona o ochrane verejného zdravia] upravujúce kompetenciu orgánov verejného zdravotníctva nariaďovať karanténu, resp. povinnosť podrobiť sa karanténym opatreniam.

147. Už pri odôvodnení nesúladu § 12 ods. 2 písm. f) zákona o ochrane verejného zdravia v časti o karanténnych opatreniach (body 113 – 136) ústavný súd konštatoval ústavnú neudržateľnosť uvedenej kategórie ako súčasti pojmového aparátu tvoriaceho základ pre nariaďovanie opatrení orgánmi verejného zdravotníctva. Z rovnakých dôvodov spočívajúcich v pojmovej neurčitosti spojenej s absenciou zákonnej právnej úpravy limitov pri zasahovaní do základných práv a slobôd, ktorým možno osobu v karanténe podrobiť, ako aj s absenciou procesnoprávných záruk osobnej slobody, ústavný súd vyslovil nesúlad § 48 ods. 4 písm. n) v časti „alebo karanténa osoby podozrivej z nákazy“, § 48 ods. 4 písm. u) v časti „alebo karanténa“ a § 51 ods. 1 písm. d) v časti „a karanténym opatreniam“ zákona o ochrane verejného zdravia s čl. 17 ods. 1 a 2 ústavy v spojení s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 13 ods. 2 a 4 ústavy a s čl. 5 ods. 1 písm. e) a ods. 2 a 4 dohovoru (výrok 2 nálezu).

III.3. K namietanému nesúladu § 58 ods. 2 zákona o ochrane verejného zdravia:

148. Podľa § 58 ods. 2 zákona o ochrane verejného zdravia náklady, ktoré vzniknú pri plnení povinností ustanovených týmto zákonom a inými všeobecne záväznými právnymi predpismi upravujúcimi ochranu verejného zdravia, uhrádza ten, kto je povinný tieto povinnosti plniť.

149. Navrhovateľka vo vzťahu k tomuto ustanoveniu namieta jeho nesúlad jednak s čl. 20 ods. 1, 3, 4 a 5, čl. 1 ods. 1, čl. 13 ods. 4 ústavy, čl. 1 dodatkového protokolu, jednak s čl. 35 ods. 3 druhou vetou, čl. 39 ods. 1 ústavy [v spojení s čl. 1 ods. 1 a čl. 13 ods. 1 písm. a) a ods. 4 ústavy] a ďalej aj s čl. 1 ods. 1, čl. 13 ods. 4 a čl. 17 ods. 1 a 2 ústavy [v spojení s čl. 5 ods. 1 písm. e) dohovoru].

III.3.1. K namietanému nesúladu § 58 ods. 2 zákona o ochrane verejného zdravia s čl. 20 ods. 1, 3, 4 a 5, čl. 1 ods. 1, čl. 13 ods. 4 ústavy v spojení s čl. 1 dodatkového protokolu:

150. Podľa čl. 20 ods. 1 ústavy každý má právo vlastníť majetok. Vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu. Majetok nadobudnutý v rozpore s právnym poriadkom ochranu nepožíva. Dedenie sa zaručuje.

151. Podľa čl. 20 ods. 3 ústavy vlastníctvo zaväzuje. Nemožno ho zneužiť na ujmu práv iných alebo v rozpore so všeobecnými záujmami chránenými zákonom. Výkon vlastníckeho práva nesmie poškodzovať ľudské zdravie, prírodu, kultúrne pamiatky a životné prostredie nad mieru ustanovenú zákonom.

152. Podľa čl. 20 ods. 4 ústavy vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva je možné iba v nevyhnutnej miere a vo verejnom záujme, a to na základe zákona a za primeranú náhradu.

153. Podľa čl. 20 ods. 5 ústavy iné zásahy do vlastníckeho práva možno dovoliť iba vtedy, ak ide o majetok nadobudnutý nezákonným spôsobom alebo z nelegálnych príjmov a ide o opatrenie nevyhnutné v demokratickej spoločnosti pre bezpečnosť štátu, ochranu verejného poriadku, mravnosti alebo práv a slobôd iných. Podmienky ustanoví zákon.

154. Podľa čl. 1 dodatkového protokolu každá fyzická alebo právnická osoba má právo pokojne užívať svoj majetok. Nikoho nemožno zbaviť jeho majetku s výnimkou verejného záujmu a za podmienok, ktoré ustanovuje zákon a všeobecné zásady medzinárodného práva. Predchádzajúce ustanovenie nebráni právu štátov prijímať zákony, ktoré považujú za nevyhnutné, aby upravili užívanie majetku v súlade so všeobecným záujmom a zabezpečili platenie daní a iných poplatkov alebo pokút.

155. Právo na vlastníctvo (majetok) garantuje fyzickým (a právnickým) osobám pokojné užívanie majetku a ochranu pred zbavením majetku s výnimkou verejného záujmu a za podmienok, ktoré ustanoví zákon a všeobecné zásady medzinárodného práva, no zároveň nebráni štátu prijímať zákony, ktoré sú nevyhnutné na úpravu užívania majetku v súlade so všeobecným záujmom najmä na zabezpečenie platenia daní, poplatkov či pokút. Každý zásah orgánu verejnej moci musí však byť v súlade so zákonom a zbavenie majetku je dovolené iba za podmienok zákonom stanovených, ktoré sú mimo iného dostatočne presné do tej miery, že vylučujú svojvôľu a ich aplikácia dostatočne predvídateľná (zásada zákonnosti). Požiadavka zákonnosti zároveň vyžaduje, aby proti zásahom do práva na majetok bol dotknutej osobe k dispozícii účinný prostriedok právnej ochrany (procesné záruky).

156. Každý zásah do práva na vlastníctvo (majetok) musí sledovať fakticky i principiálne legitímny cieľ daný všeobecným (verejným) záujmom spoločnosti (zásada legitímneho cieľa vo všeobecnom záujme). Zásah do vlastníctva musí ďalej spĺňať požiadavku vzťahu primeranosti medzi použitými prostriedkami a cieľom štátom prijatého opatrenia, teda medzi požiadavkami všeobecného záujmu spoločnosti a potrebou ochrany práva na vlastníctvo (majetok) jednotlivca (zásada spravodlivej rovnováhy).

157. Niet pochyb o tom, že namietané ustanovenie § 58 ods. 2 zákona o ochrane verejného zdravia je ustanovením svojou povahou zákonným, ktoré umožňuje obmedziť vlastníctvo fyzickej osoby v rozsahu nákladov, ktoré vzniknú pri plnení povinností ustanovených týmto zákonom a inými všeobecne záväznými právnymi predpismi uložených tejto osobe tým, že tieto náklady je povinná znášať. Z tohto ustanovenia je zároveň zrejmé, že uložená povinnosť znášať náklady je podmienená tým, že tieto vzniknú pri plnení povinností uložených fyzickej osobe v záujme ochrany verejného zdravia.

158. Prípustnosť tohto zásahu do vlastníctva z hľadiska rozsahu je výslovne obmedzená výškou nákladov spojených s plnením uložených povinností, ktoré je fyzická osoba povinná znášať sama. Ide pritom o náklady plnenia akýchkoľvek (uložených) povinností, nielen povinnosti podrobiť sa opatreniam obmedzujúcim jej osobnú slobodu – patrí sem napríklad aj povinnosť znášať náklady spojené s používaním preventívnych a iných ochranných pomôcok, náklady dezinfekcie atď.

159. Na tomto závere nemení nič ani okolnosť (ktorú naznačuje navrhovateľka), že môže ísť aj o náklady plnenia povinností ustanovených nie priamo zákonom (o ochrane verejného zdravia), ale prípadne aj inými právnymi predpismi, ktoré sú všeobecne záväzné, no upravujú ochranu verejného zdravia, pretože samotná povinnosť znášať tieto náklady je stanovená priamo zákonom. Pokiaľ by totiž malo ísť o povinnosť uloženú takýmito ďalšími všeobecne záväznými právnymi predpismi a s ňou spojené náklady, zaoberať sa touto otázkou z hľadiska jej ústavnej akceptovateľnosti by bolo možné iba vo vzťahu k takto konkrétne uloženej povinnosti. Pokiaľ by táto otázka bola vznesená, jej negatívnym riešením by bola zároveň vyriešená i otázka uloženia povinnosti znášať náklady s ňou spojené (tak ako v súvislosti s námietkou neústavnosti ustanovení zákona o ochrane verejného zdravia pre ich neurčitosť v tomto konaní). Ústavný súd tak nenachádza oporu v napadnutej právnej úprave ani pre argument nedostatku procesnej dimenzie legality.

160. Vzhľadom na kvantitatívnu limitáciu zásahu uložená povinnosť znášať náklady v ich skutočnej výške vyhovuje požiadavke dostatočnej určitosti, a teda aj požiadavke na dostatočnú kvalitu zákonnej úpravy povinnosti z hľadiska jej predvídateľnosti a ochrany pred svojvoľou.

161. Hoci priamo napadnuté ustanovenie nestanovuje prostriedky prieskumu postupov pri vynútitelnosti splnenia tejto povinnosti, tieto vyplývajú v dostatočnej miere zo všeobecných ustanovení právneho poriadku a ich naplnenie je už vecou postupov pri aplikácii práva v konkrétnom prípade, a nie priamo otázkou súladu napadnutého ustanovenia s navrhovateľkou označenými základnými právami. Takto zákonom stanovený zásah do základného práva vlastníť majetok teda nepochybne nie je zásahom svojvoľným a je formulovaný i dostatočne určitým a predvídateľným spôsobom (splňa požiadavku zákonnosti).

162. Rovnako tak niet pochyb ani o tom, že tento zásah sleduje fakticky i principiálne legitímny cieľ daný záujmom spoločnosti na ochrane verejného zdravia (je legitímny). Pojem verejného záujmu je široký už svojou podstatou a ochrana verejného zdravia pred šírením nákazlivých chorôb tvorí bez potreby ďalších hlbších analýz jeho súčasť.

163. Za tejto situácie ostalo posúdiť iba to, či preskúmaná právna norma zachováva spravodlivú rovnováhu medzi záujmami spoločnosti a ochranou jednotlivca, teda či splňa požiadavku primeranosti a nekladie na jednotlivca neprimerané bremeno.

164. Test proporcionality, ktorý bolo potrebné využiť aj v tomto prípade, je založený na troch krokoch – (A) test dostatočne dôležitého cieľa, teda (i) test vhodnosti, t. j. či zásah smeruje k cieľu, ktorý je dostatočne dôležitý na ospravedlnenie zásahu, a (ii) test racionálnej väzby medzi zásahom a cieľom zásahu, t. j. či daným prostriedkom (uložením povinnosti osobe znášať náklady) možno dosiahnuť akceptovateľný cieľ (ochranu verejnosti pred vznikom a šírením prenosných smrteľných ochorení); (B) test nevyhnutnosti (potrebnosti použitia daného prostriedku/zásahu), teda vyhodnocovanie, či nebolo možné použiť šetrnejší zásah; (C) test proporcionality v užšom slova zmysle, ktorý zahŕňa jednak (i) praktickú konkordanciu (praktickú súladnosť), t. j. test zachovania maxima z oboch základných práv, a jednak (ii) tzv. Alexyho vážiacu formulu, ktorá pracuje s trojstupňovou stupnicou hodnôt: „nízka“, „stredná“ a „podstatná“, t. j. skúmanie pomeru intenzity zásahu do jedného základného práva

k miere uspokojiteľnosti druhého kolidujúceho práva, pričom intenzita zásahu a miera uspokojenia môže byť „nízka“, „stredná“ a „podstatná“.

(A) Zásah do práva na vlastníctvo v podobe znášania nákladov na plnenie povinností stanovených v záujme ochrany verejného zdravia smeruje k dostatočne dôležitému cieľu, ktorý ho ospravedlňuje; nie je ani nevhodný, pretože reálne napomáha a prispieva dosiahnutiu legitímneho cieľa spočívajúceho v ochrane zdravia obyvateľov, resp. v ochrane obyvateľstva pred vznikom a šírením prenosných smrteľných ochorení. Ukladané povinnosti sledujúce ochranu verejného zdravia a s nimi spojená povinnosť znášať nimi vyvolané náklady pôsobia i preventívne. Pritom plnenie množstva z týchto povinností nepresahuje bežné náklady jednotlivca spojené s preventívnou ochranou jeho zdravia a zdravia iných osôb (napr. izolácia v domácom prostredí, nosenie ochranných pomôcok a pod.), v dôsledku čoho nejde o prípad príliš širokej vecnej pôsobnosti normy (predmetu regulácie) ukladajúcej túto povinnosť nad bežný (a nepochybne akceptovateľný) rozsah. Navyše, pri riešení tejto otázky štát disponuje širokou mierou diskrecie a takýto zásah do práva na vlastníctvo nemožno považovať za nevhodný.

(B) Uvedený zásah do základného práva vlastníť majetok je nevyhnutný na dosiahnutie legitímneho cieľa ochrany verejného zdravia, pretože je v súlade s technickými a praktickými možnosťami (vrátane možností ekonomických) reálneho zvládnutia pandémie. Pri úvahe o tom, či nebolo možné použiť šetnejší zásah, teda v tomto prípade uložiť povinnosť znášať náklady týchto opatrení štátu vo väčšom alebo prípadne v celom rozsahu, považuje ústavný súd za významné najmä to, že opatrenia na ochranu verejného zdravia sú prejavom celospoločenského úsilia (štátu i jednotlivca) o zvládnutie ochrany verejného zdravia i v krízových situáciách či v situáciách jeho ohrozenia. V situácii ohrozenia verejného zdravia pandemiou ide navyše o prostriedok na obnovu normality, t. j. obnovu stavu bez ohrozenia verejného zdravia, resp. prevenciu potreby predlžovania iných opatrení zasahujúcich do základných práv. Okrem toho právna úprava pamätá na prípady povinností, náklady splnenia ktorých by prípadne mohli významne presiahnuť bežné náklady jednotlivca spojené s preventívnou ochranou zdravia. Národná rada v tejto súvislosti poukázala na pravidlá uhrádzania nákladov spojených s pobytom v karanténnych zariadeniach majúciach základ v zákone č. 179/2011 Z. z. o hospodárskej mobilizácii a o zmene a doplnení zákona č. 387/2002 Z. z. o riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu v znení neskorších predpisov. Napokon ústavný súd dodáva, že derogácia povinností podrobiť sa karanténnym opatreniam a izolácii mimo domáceho prostredia plynúca z vyhovujúcej časti tohto nálezu účinne eliminuje riziko vzniku prípadných neprimeraných nákladov.

(C) Vychádzajúc z podstaty oboch chránených záujmov (základné právo vlastníť majetok c/a verejný záujem na ochrane života a zdravia obyvateľstva predchádzaním vzniku a šírenia prenosných smrteľných ochorení), nie je objektívne možné zachovať obidva chránené záujmy popri sebe bez akéhokoľvek obmedzenia jedného z nich, resp. zachovať absolútne maximum z oboch. Intenzita zásahu do základného práva vlastníť majetok je na prvý pohľad podstatná, hoci nie vždy nevyhnutne; nejde o excesívny zásah z hľadiska závažnosti. Zákon ukladá množstvo svojou povahou rôznych povinností, plnenie ktorých vyžaduje vynaloženie nákladov, no s väčšinou z nich nie sú spojené náklady podstatne prevyšujúce bežné náklady jednotlivca v danej životnej situácii. Navyše, zo samotného ustanovenia § 58 ods. 2 zákona o ochrane verejného zdravia pritom nevyplýva, že súčasťou nákladov, ktoré je osoba povinná znášať, sú i náklady zdravotnej starostlivosti, na ktoré tak toto ustanovenie nedopadá. Intenzita zásahu do základného práva vlastníť majetok je tak stredná až podstatná. V kombinácii

s obmedzením rozsahu povinnosti jednotlivca znášať náklady ich skutočnou výškou nie je narušená požiadavka zachovania maxima z oboch práv. Ide tak o obmedzenie základného práva vlastníť majetok, ktoré je skutočne potrebné a nevedie k podstatne väčšej ujme, ale, naopak, k naplneniu sledovaného podstatného cieľa, a to ochrany verejného zdravia, ktorá zahŕňa aj jeho vlastnú ochranu.

165. Miera uspokojiteľnosti verejného záujmu na ochrane života a zdravia obyvateľstva predchádzaním vzniku a šíreniu prenosných smrteľných ochorení je pri ukladaní povinnosti znášať náklady uložených povinností z tohto dôvodu podstatná, pretože ide o efektívny postup predchádzajúci vzniku a šíreniu prenosných smrteľných ochorení. Podstatná miera uspokojiteľnosti verejného záujmu na ochrane života a zdravia obyvateľstva predchádzaním vzniku a šíreniu prenosných smrteľných ochorení ukladaním povinností, ktorých plnenie znáša daná osoba na vlastné náklady, prevažuje stredný až podstatný záujem na ochrane základného práva vlastníť majetok, a preto je nutné dať prednosť verejnému záujmu na ochrane života a zdravia obyvateľstva.

166. Pokiaľ navrhovateľka v súvislosti s testom proporcionality zdôrazňuje, že zákonná formulácia povinnosti znášať tieto náklady nie je podmienená skorším dobrovoľným nesplnením príslušnej povinnosti jednotlivcom či jeho vlastným zavinením nariadeného opatrenia, a preto uloženie povinnosti znášať náklady nie je schopné prispieť k odradeniu jednotlivca od rizikového správania, napadnuté ustanovenie podľa názoru ústavného súdu nedáva podklad pre tieto závery. Jednak totiž dopadá na širšie spektrum opatrení, než iba na izoláciu či karanténne opatrenie, a hoci nepochybne jedným z jeho účelov je i odradenie jednotlivcov od rizikového správania, ani rizikové správanie nemusí spočívať výlučne v skoršom porušení či dobrovoľnom neplnení práve a iba karanténneho opatrenia jednotlivcom.

167. V štáte rešpektujúcom slobodu jednotlivca je zároveň vecou každej osoby, aby pri užívaní slobody dbala i na (ochranu zdravia) ostatných, a to aj voľbou alternatív svojho konania v najširšom zmysle tejto možnosti. So slobodou jednotlivca je spojená i jeho zodpovednosť. Vo svetle týchto úvah je potrebné vnímať v situácii ohrozenia verejného zdravia širšie aj zavinenie jednotlivca a jeho správanie pri riešení otázky, či si jednotlivec svojím konaním zaviniť nariadenie opatrenia (na ochranu verejného zdravia) alebo nie. Tu totiž nejde iba o právny význam pojmu zavinenia. Prevencia konaní jednotlivca spôsobilých ohroziť verejné zdravie je nepochybne jedným z najvyšších záujmov chránených zákonom o ochrane verejného zdravia. Z tohto dôvodu nepovažuje ústavný súd argumentáciu navrhovateľky tým, že uloženie povinnosti znášať náklady opatrení nie je schopné prispieť k ochrane verejného zdravia, za zásadnú. V situáciách ohrozenia verejného zdravia je jeho ochrana vrátane znášania skutočných nákladov konkrétneho opatrenia s tým spojených vecou celej spoločnosti, ale zároveň rovnako aj každého jej člena. Preto argumentácia navrhovateľky nevyvracia záver o vhodnosti právnej úpravy, ukladajúcej jednotlivcovi povinnosť náklady znášať, a ani záver, podľa ktorého v tomto prípade ujma na základnom práve vlastníť majetok je vyvážená prínosom na kolidujúcom verejnom záujme (ochrane verejného zdravia), hoci nepochybne exaktné účinky tohto opatrenia sú iba obtiažne kvantifikovateľné vzhľadom na aktuálny stupeň poznania.

168. Na základe uvedeného ústavný súd konštatuje, že uloženie povinnosti podľa § 58 ods. 2 zákona o ochrane verejného zdravia znášať (bez náhrady) náklady, ktoré vzniknú pri plnení povinností ustanovených týmto zákonom a inými všeobecne záväznými právnymi predpismi upravujúcimi ochranu verejného zdravia, osobe, ktorá je povinná tieto povinnosti plniť, je

v súlade s čl. 20 ods. 1, 3, 4 a 5, čl. ods. 1 a čl. 13 ods. 4 ústavy i v spojení s čl. 1 dodatkového protokolu.

III.3.2. K namietanému nesúladu § 58 ods. 2 zákona o ochrane verejného zdravia s čl. 35 ods. 3 druhou vetou, čl. 39 ods. 1 v spojení s čl. 1 ods. 1 a čl. 13 ods. 1 písm. a) a ods. 4 ústavy:

169. Podľa čl. 35 ods. 3 ústavy občania majú právo na prácu. Štát v primeranom rozsahu hmotne zabezpečuje občanov, ktorí nie z vlastnej viny nemôžu toto právo vykonávať.

170. Podľa čl. 39 ods. 1 ústavy občania majú právo na primerané hmotné zabezpečenie v starobe a pri nespôsobilosti na prácu, ako aj pri strate živiteľa.

171. Podľa čl. 13 ods. 4 ústavy pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel. Takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ.

172. Základné právo na prácu garantované čl. 35 ods. 3 prvou vetou ústavy i povinnosť štátu v primeranom rozsahu hmotne zabezpečovať občanov, ktorí nie z vlastnej viny nemôžu toto právo vykonávať (čl. 35 ods. 3 druhá veta), sa priznáva občanom za podmienok ustanovených zákonom. Právo na prácu chráni spôsob obživy jednotlivca, jeho účelom je umožniť každému, aby si prácou zabezpečoval prostriedky pre svoju ekonomickú existenciu, pokiaľ sa tak rozhodne závislou činnosťou s účasťou zamestnávateľa. Jeho účelom je teda zabezpečiť prístup k práci a účelom povinnosti štátu podľa čl. 35 ods. 3 druhej vety ústavy je hmotne zabezpečovať občanov, ktorí nie z vlastnej viny nemôžu toto právo vykonávať, v rozsahu a za podmienok ustanovených zákonom. Základné právo na primerané hmotné zabezpečenie je občanom osobitne garantované i v čl. 39 ods. 1 ústavy, a to v starobe, pri nespôsobilosti na prácu a pri strate živiteľa a v rozsahu ustanovenom zákonom.

173. Pokiaľ navrhovateľka tvrdí nesúlad napadnutého ustanovenia § 58 ods. 2 zákona o ochrane verejného zdravia s čl. 35 ods. 2 druhou vetou a čl. 39 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 1 ods. 1 a čl. 13 ods. 1 písm. a) a ods. 4 ústavy, dôvodí v podstate tým, že uloženie povinnosti znášať náklady povinností uložených osobe nie je v súlade s požiadavkou zachovania podstaty týchto práv, pretože napríklad povinnosť izolácie osoby znamená, že hoci je osoba zamestnaná, nie je spôsobilá prácu vykonávať, teda sa dostáva do situácie, v ktorej jej štát je povinný poskytnúť primerané hmotné zabezpečenie. Požiadavka poskytnutia takéhoto hmotného zabezpečenia v danej situácii má byť navyše popretá, naopak, uložením povinnosti takejto osobe náklady jej uloženej povinnosti znášať, čo ohrozuje podstatu týchto práv, keď výška týchto nákladov môže presiahnuť (ako sa to stalo v konkrétnych prípadoch) výšku hmotného zabezpečenia.

174. V situácii, keď ústavný súd dospel k záveru, že napadnuté ustanovenie, ukladajúce povinnosť osobe znášať nevyhnutné náklady bez kompenzácie, nie je rozporné s čl. 20 ústavy a čl. 1 dodatkového protokolu, ústavný súd nenachádza potrebnú súvislosť ani medzi namietaným ustanovením a čl. 35 ods. 3 druhou vetou a čl. 39 ústavy [a to ani v spojení s čl. 1 ods. 1 a čl. 13 ods. 1 písm. a) a ods. 4 ústavy], a to ani vo svetle argumentácie navrhovateľky. Predpoklady a podmienky poskytnutia hmotného zabezpečenia pre prípady uložených povinností (vrátane tých, na ktoré sa sústreďuje navrhovateľka) sú navyše predmetom úpravy inými právnymi predpismi (na ktoré okrajovo odkazuje aj samotná navrhovateľka vo svojom návrhu) a prípadné nedostatky takejto úpravy nemôžu samé osebe spôsobovať rozpor namietaného ustanovenia § 58 ods. 2 zákona o ochrane verejného zdravia s navrhovateľkou označenými ustanoveniami ústavy.

III.3.3. K namietanému nesúladu § 58 ods. 2 zákona o ochrane verejného zdravia s čl. 1 ods. 1, čl. 13 ods. 4 a čl. 17 ods. 1 a 2 ústavy v spojení s čl. 5 ods. 1 písm. e) dohovoru:

175. V tejto časti navrhovateľka odôvodňuje rozpor § 58 ods. 2 zákona o ochrane verejného zdravia so základným právom na osobnú slobodu podľa čl. 17 ústavy a čl. 5 ods. 1 písm. e) dohovoru v prípadoch tých opatrení, ktorými dochádza k jej obmedzeniu, tým, že uloženie povinnosti úhrady nákladov týchto opatrení podľa názoru navrhovateľky ešte zvyšuje intenzitu rozporu § 12 ods. 2 písm. f) v časti „izolácia v domácom prostredí alebo v zdravotníckom zariadení, prípadne inom určenom zariadení“ a v časti „karanténne opatrenia“, § 48 ods. 4 písm. n) a u) a § 51 ods. 1 písm. d) v časti „izolácii a karanténnym opatreniam“ zákona o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia najmä s čl. 17 ods. 1, 2 a 6 ústavy a čl. 5 ods. 1 písm. e) a ods. 2 a 4 dohovoru.

176. Táto argumentácia navrhovateľky však podľa názoru ústavného súdu nie je spôsobilá založiť rozpor ustanovenia § 58 ods. 2 zákona o ochrane verejného zdravia so základným právom na osobnú slobodu podľa čl. 17 ústavy a čl. 5 ods. 1 písm. e) dohovoru, hoci v kontexte posudzovania súladnosti ostatných navrhovateľkou označených ustanovení zákona o ochrane verejného zdravia nepochybne svoj význam má. No v tejto súvislosti navrhovateľka svoju argumentáciu neuplatnila. Navyše, ústavný súd už svojím záverom o nesúlade týchto ďalších ustanovení zákona o ochrane verejného zdravia s (inými) navrhovateľkou označenými základnými právami poskytol základnú odpoveď i na tento navrhovateľkou nastolený problém. V každom prípade však pre rozpor ustanovenia § 58 ods. 2 zákona o ochrane verejného zdravia so základným právom na osobnú slobodu podľa čl. 17 ústavy a čl. 5 ods. 1 písm. e) dohovoru nenachádza potrebnú súvislosť, najmä ak uzavrel, že toto napadnuté ustanovenie je v súlade so základným právom na vlastníctvo, resp. majetok, garantovaným čl. 20 ústavy, resp. čl. 1 dodatkového protokolu.

177. Vzhľadom na všetky uvedené skutočnosti preto ústavný súd návrhu navrhovateľky na vyslovenie nesúladu ustanovenia § 58 ods. 2 zákona o ochrane verejného zdravia s čl. 1 ods. 1, čl. 13 ods. 4 a čl. 17 ods. 1 a 2 ústavy v spojení s čl. 5 ods. 1 písm. e) dohovoru, s čl. 35 ods. 3 druhou vetou, čl. 39 ods. 1 v spojení s čl. 1 ods. 1 a čl. 13 ods. 1 písm. a) a ods. 4 ústavy a s čl. 20 ods. 1, 3, 4 a 5, čl. 1 ods. 1 a čl. 13 ods. 4 ústavy v spojení s čl. 1 dodatkového protokolu nevyhovel (výrok 3 nálezu).

IV. Záver

178. Ústavný súd po dôkladne vykonanom prieskume zákona o ochrane verejného zdravia dospel k záveru, že návrh podaný navrhovateľkou možno systematicky i obsahovo zadeliť do troch okruhov napadnutých ustanovení.

179. Na prvom mieste ústavný súd konštatoval nesúlad § 4 ods. 1 písm. g) a § 48 ods. 4 písm. aa) zákona o ochrane verejného zdravia s ústavnými normami zakotvujúcimi požiadavky na určovanie medzí základných práv slobôd. Šírka formulácie oboch napadnutých ustanovení („ďalšie opatrenia“) neposkytuje potrebné záruky ochrany jednotlivca pred svojvoľnými zásahmi do základných práv a slobôd, čím určovanie medzí základných práv a slobôd vyhradené zákonodarnej moci neprípustne prenecháva podzákonnej normotvorbe.

180. V druhom okruhu sa ústavný súd zaoberal § 12 ods. 2 písm. f), § 48 ods. 4 písm. n) a u) a § 51 ods. 1 písm. d) zákona o ochrane verejného zdravia v častiach namietaných navrhovateľkou. Systematický prístup k podanému návrhu i k výkladu a uplatňovaniu zákona

o ochrane verejného zdravia vyžadoval odlišný prístup ústavného súdu k právnemu inštitútu izolácie na jednej strane a ku karanténnym opatreniam (karanténe) na strane druhej.

181. Pri skúmaní izolácie ústavný súd dospel k záveru, že pokiaľ je táto realizovaná v domácom prostredí, čo § 12 ods. 2 písm. f) zákona o ochrane verejného zdravia explicitne umožňuje, potom zásah do ústavou a dohovorom chránenej autonómnej sféry jednotlivca nevykazuje charakter pozbavenia osobnej slobody, v dôsledku čoho izoláciu v domácom prostredí nie je potrebné testovať kritériami vyplývajúcimi z čl. 17 ústavy a čl. 5 dohovoru, a tak v medziach rozsahu a dôvodov návrhu navrhovateľky ústavnoprávne obstojí.

182. Pokiaľ však ide o izoláciu mimo domáceho prostredia (v zdravotníckom zariadení alebo inom určenom zariadení), ide o pozbavenie osobnej slobody. Izolácia v zdravotníckom zariadení, prípadne v inom určenom zariadení v spojení s legálnou definíciou izolácie, ako aj absencia procesnoprávných záruk osobnej slobody viedli ústavný súd k záveru o nesúlade § 12 ods. 2 písm. f) v časti „alebo v zdravotníckom zariadení, prípadne v inom určenom zariadení“ zákona o ochrane verejného zdravia s garanciami osobnej slobody podľa ústavy a dohovoru. Pojem izolácie použitý v ďalších ustanoveniach tvoriacich druhú skupinu napadnutých právnych noriem už potom ústavný súd nepovažoval za potrebné pojať do vyhovujúceho výroku, pretože dospel k záveru, že nariadovanie opatrení podľa § 48 ods. 4 písm. n) a u) je nevyhnutné uskutočňovať nielen v priamom realizačnom vzťahu k legálnej definícii izolácie podľa § 2 ods. 1 písm. m), ale aj k jej obsahovému zúženiu výlučne na domáce prostredie, čo explicitne vyplýva z derogáciou nepostihnutého zvyšku ustanovenia § 12 ods. 2 písm. f) zákona o ochrane verejného zdravia. Identický záver potom platí aj pre ustanovenie § 51 ods. 1 písm. d) zákona o ochrane verejného zdravia v časti o povinnosti podrobiť sa izolácii.

183. Pri skúmaní kategórie karanténnych opatrení (karantény) ústavný súd neignoroval jej dlhodobu stabilnú význam v bežnom jazyku. Napriek tomu zohľadnil, že zákon o ochrane verejného zdravia ako predpis verejného práva umožňujúci závažné zásahy do základných ľudských práv a slobôd, predmetný pojem v § 2 ods. 1 písm. n) definuje tautologicky, čo je z pohľadu právnej istoty a predvídateľnosti úplne nedostatočné. Navyše, druhý okruh napadnutých ustanovení neprináša (na rozdiel od izolácie) žiadne definíčné zúženie predmetnej kategórie, ktoré by odôvodňovalo záver vylučujúci jej povahu pozbavenia osobnej slobody. Zistiac, že právny poriadok pre prípady karantény ako pozbavenia osobnej slobody nedostatočne určuje zákonné medze uvedeného základného práva a neposkytuje náležité procesné záruky vyplývajúce z čl. 17 ústavy a čl. 5 dohovoru, ústavný súd konštatoval nesúlad § 12 ods. 2 písm. f), § 48 ods. 4 písm. n) a u) a § 51 ods. 1 písm. d) zákona o ochrane verejného zdravia v častiach o karanténnych opatreniach (karanténe) s referenčnými normami vyššej právnej sily uvedenými navrhovateľkou.

184. Napokon, tretí okruh napadnutých ustanovení tvoril iba § 58 ods. 2 zákona o ochrane verejného zdravia, v ktorom navrhovateľka dominantne videla neprimeraný zásah do základného práva vlastníť majetok a sprostredkovane aj do ďalších základných práv a slobôd. Po vykonanom teste proporcionality, so zohľadnením poznatku, že napadnuté ustanovenie ukladá povinnosť úhrady skutočných nákladov, ako aj po zistení, že fyzická osoba plniaca povinnosti tam uvedené by ich znášala aj v prípade, ak by napadnuté ustanovenie súčasť zákona o ochrane verejného zdravia netvorilo, ústavný súd dospel k záveru o ústavnej udržateľnosti povinnosti z neho plynúcej. Právny poriadok, ako aj vyhovujúca časť tohto nálezu ústavného súdu navyše efektívne eliminujú riziko povinnosti znášať neprimerane vysoké náklady.

185. Pri svojom rozhodovaní sa ústavný súd usiloval o komplexný prístup k právnej úprave opatrení orgánov verejného zdravotníctva. Detailne sa zaoberal a dôsledne zvažoval aj preferenciu eventuality ústavne konformného výkladu spätého s interpretačnými prístupmi, ktoré by dotknuté ustanovenia zákona o ochrane verejného zdravia mohli ospravedlniť. Paradoxne, práve snaha hľadať korektnú cestu k ústavnej udržateľnosti namietaných právnych noriem prispela k poznaniu, že zákon o ochrane verejného zdravia predstavuje mimoriadne zložitý komplex právnych kategórií, pojmov, inštitútov, ako aj ich vzájomných súvislostí. Právna úprava má viac vrstiev (bežná situácia, krízový stav), je neprehľadná a nastoľujúca právnu neistotu o skutočnom rozsahu kompetencií orgánov verejného zdravotníctva. Takto sa (aj prostredníctvom napadnutých ustanovení) otvára priestor pre narušenie rovnováhy v systéme delby moci, keď sa mocenské postavenie orgánov exekutívy výrazne posilňuje, a v ich právnych predpisoch (napr. vyhláška ÚVZ č. 252/2021 VU, ktorou sa nariaďujú opatrenia pri ohrození verejného zdravia k izolácii osôb pozitívnych na ochorenie COVID-19 a karanténe osôb, ktoré prišli do úzkeho kontaktu s osobou pozitívnou na ochorenie COVID-19) sa objavuje i regulácia, ktorá je v právnom štáte vyhradená zákonodarcovi, pretože sa priamo dotýka základných práv a slobôd.

186. Ústavný súd zvažoval mieru vyhovujúceho výroku. Vylúčil však rozhodnutie k napadnutej právnej úprave šetrnejšie, ktoré by si doplnkovo vyžadovalo uplatnenie zložito formulovaného (a v konečnom dôsledku tiež nedostatočne predvídateľného) ústavne konformného výkladu k derogáciou nedotknutému torzu napadnutej právnej regulácie. Legitimizovať takýmto spôsobom neurčitú právnu úpravu umožňujúcu nariaďovať opatrenia vykazujúce povahu pozbavenia osobnej slobody ako súčasti hodnoty ľudskej dôstojnosti však ústavný súd považoval za neudržateľné.

187. Okamžité právne následky vyhlásenia nálezu ústavného súdu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky (ďalej len „zbierka zákonov“) nebránia v aktuálnej situácii vyhláseného núdzového stavu orgánom verejnej moci pristúpiť k preventívnym opatreniam, ktoré sú spôsobilé ihneď eliminovať možné epidemické riziká plynúce z derogácie právneho inštitútu karantény (karanténnych opatrení). Tým sa zároveň vytvorí potrebný priestor na to, aby národná rada mohla pristúpiť k prijatiu zákonnej úpravy, ktorá bude rešpektovať požiadavky plynúce zo základného práva na osobnú slobodu podľa čl. 17 ústavy a čl. 5 dohovoru. Uvedené riziká sú taktiež riešiteľné nederogovanou časťou § 48 ods. 4 písm. n) zákona o ochrane verejného zdravia umožňujúcou nariadiť nútenú izoláciu nielen osobe chorej na prenosné ochorenie, ale aj osobe podozrivej z prenosného ochorenia [v zmysle § 12 ods. 2 písm. f) zákona o ochrane verejného zdravia v spojení s vyhovujúcim výrokom tohto nálezu však už takúto izoláciu možno nariadiť výlučne v domácom prostredí].

V.

Účinky nálezu

188. Podľa čl. 125 ods. 3 ústavy ak ústavný súd svojím rozhodnutím vysloví, že medzi právnymi predpismi uvedenými v odseku 1 je nesúlady, strácajú príslušné predpisy, ich časti, prípadne niektoré ich ustanovenia účinnosť. Orgány, ktoré tieto právne predpisy vydali, sú povinné do šiestich mesiacov od vyhlásenia rozhodnutia ústavného súdu uviesť ich do súladu s ústavou, ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami vyhlásenými spôsobom ustanoveným zákonom. Ak tak neurobia, také predpisy, ich časti alebo ustanovenia strácajú platnosť po šiestich mesiacoch od vyhlásenia rozhodnutia.

189. Podľa čl. 125 ods. 6 ústavy rozhodnutie ústavného súdu vydané podľa odsekov 1, 2 a 5 sa vyhlasuje spôsobom ustanoveným na vyhlasovanie zákonov. Právoplatné rozhodnutie ústavného súdu je všeobecne záväzné.

190. Podľa § 68 ods. 2 zákona o ústavnom súde rozhodnutia ústavného súdu v konaní o súlade právnych predpisov, v konaní o súlade medzinárodných zmlúv, v konaní o súlade predmetu referenda, v konaní o výklad ústavy a ústavných zákonov, v konaní o sťažnosti proti výsledku referenda, v konaní o sťažnosti proti výsledku ľudového hlasovania, v konaní o uvoľnení funkcie prezidenta a v konaní o neplatnosti právnych predpisov sa vyhlasujú v zbierke zákonov v rozsahu ustanovenom týmto zákonom.

191. Podľa § 91 ods. 1 zákona o ústavnom súde právny predpis, jeho časť alebo jeho ustanovenie, ktorých nesúlad s právnym predpisom vyššej právnej sily, ústavný súd vyslovil, strácajú účinnosť dňom vyhlásenia nálezu ústavného súdu v zbierke zákonov.

192. Príslušné časti ustanovení preskúmaného právneho predpisu, ktorých nesúlad s predmetnými referenčnými normami ústavný súd vyslovil vo výroku tohto nálezu, strácajú podľa § 91 ods. 1 zákona o ústavnom súde účinnosť dňom vyhlásenia nálezu v zbierke zákonov a platnosť za podmienok ustanovených v § 91 ods. 2 zákona o ústavnom súde. Z hľadiska obsahu predmetného zákona o ochrane verejného zdravia sú z textu preskúmaného zákona derogačnými účinkami tohto nálezu odstránené dôvodne namietané nesúladné ustanovenia, a to už účinkami vyhlásenia tohto nálezu ústavného súdu v zbierke zákonov. Tým sa nesúlad právnych predpisov odstraňuje.

193. Pre zachovanie nastoleného súladu predmetného zákona s referenčnými normami je potrebné, aby sa zákonodarca zdržal znovu zavedenia do právneho poriadku právnej úpravy totožnej s derogovanými ustanoveniami § 4 ods. 1 písm. g) a § 48 ods. 4 písm. aa) zákona o ochrane verejného zdravia, čo však nebráni za splnenia požiadaviek uvedených v časti III.1 tohto nálezu prípadne doplniť do ustanovení § 4 ods. 1 a § 48 ods. 4 ďalšie konkrétne kompetencie ministerstva zdravotníctva a úradu verejného zdravotníctva. Vo vzťahu k derogovaným častiam ustanovení § 12 ods. 2 písm. f), § 48 ods. 4 písm. n) a u) a § 51 ods. 1 písm. d) zákona o ochrane verejného zdravia je zasa potrebné, aby sa zákonodarca zdržal zavedenia obdobných ustanovení do právneho poriadku bez toho, aby súčasne v súlade s bodom III.2.1 tohto nálezu striktnie definoval predovšetkým rozsah a trvanie opatrení ich legálnou definíciou, prípadne doplnenou o nadväzujúcu dostatočne konkrétnu právnu úpravu v zákone o ochrane verejného zdravia. Pokiaľ za splnenia podmienok uvedených v tomto náleze budú izolácia alebo karanténne opatrenia v zákone definované spôsobom, ktorý vylúči ich charakteristiku ako pozbavenia osobnej slobody, postačí, aby novozavedená úprava zodpovedala požiadavkám akceptovateľnosti zásahu do práva na slobodu pohybu (bod 114). V opačnom prípade bude nevyhnutné tieto opatrenia nielen zákonne definovať, ale súčasne rešpektovať všetky hmotnoprávne i procesnoprávne požiadavky vyplývajúce z čl. 5 dohovoru (bod 133). Pre zavedenie nevyhnutných procesných záruk sa javí najvhodnejšie zvoliť zákonnú úpravu v podobe osobitného typu mimosporového (prieskumného) súdneho konania nadväzujúceho na zákon o ochrane verejného zdravia s výslovnou právomocou súdu nariadiť prepustenie a povinnosťou súdu rozhodnúť v určenej lehote plynúcej od oznámenia obmedzenia osobnej slobody súdu alebo doručenia návrhu na začatie konania osoby, ktorej osobná sloboda bola obmedzená. Oznámenie uskutočnené v určenej lehote musí obsahovať aj dôvod obmedzenia osobnej slobody vo vzťahu ku každej osobe, ktorá s obmedzením nevyslovila súhlas, s tým, že v opačnom prípade musí byť osoba po uplynutí tejto lehoty prepustená. Zároveň musí byť dotknutej osobe zaručené právo iniciovať konanie pred súdom

aj samostatne. Právomoc súdu nariadiť prepustenie musí byť konkrétna a s jasným obsahom, ktorá zároveň vymedzí výrok rozhodnutia súdu. Decízna právomoc rovnako musí reflektovať existenciu správneho aktu orgánu verejného zdravotníctva požívajúceho prezumpciu zákonnosti. Prípadne novozavedená obdobná právna úprava však musí spĺňať nielen požiadavky uvedené v tomto náleze, ale rešpektovať aj princíp minimalizácie zásahu do základných práv a maxima ich ochrany.

194. Podľa § 92 zákona ústavnom súde dňom vyhlásenia nálezu ústavného súdu, ktorým ústavný súd vyslovil nesúlad právneho predpisu, jeho časti alebo jeho ustanovenia s právnym predpisom vyššej právnej sily, v zbierke zákonov strácajú účinnosť aj príslušné vykonávacie právne predpisy vydané na vykonanie tohto právneho predpisu, jeho časti alebo jeho ustanovenia.

195. Dňom vyhlásenia tohto nálezu ústavného súdu v zbierke zákonov preto strácajú účinnosť vykonávacie predpisy vydané na vykonanie derogovaných ustanovení (resp. ich častí) zákona o ochrane verejného zdravia. Ak ide o vykonávacie predpisy vydané súčasne na vykonanie viacerých ustanovení zákona o ochrane verejného zdravia (derogovaných i nederogovaných), strata účinnosti sa dotýka iba častí týchto vykonávacích predpisov majúcich oporu výlučne v ustanoveniach, resp. ich častiach, ktorých nesúlad s predpismi vyššej právnej sily ústavný súd vo výrokoch 1 a 2 tohto nálezu vyslovil.

196. Vzhľadom na to, že ustanovenia zákona o ochrane verejného zdravia, ktoré ústavný súd identifikoval ako nesúladné s ústavou a dohovorom, strácajú podľa § 91 ods. 1 zákona o ústavnom súde účinnosť dňom vyhlásenia tohto nálezu v zbierke zákonov, derogácia so sebou nesie právne účinky ex nunc (teda nie spätne, retroaktívne). Preto ani nezakladá náhradové nároky v dôsledku nariadených opatrení majúcich základ v derogovaných ustanoveniach a uplatnených voči ich adresátom v období, keď sa na tieto ustanovenia vzťahovala prezumpcia ich súladu s právnymi predpismi vyššej právnej sily.