



Ústavný súd Slovenskej republiky
Hlavná 110
042 65 Košice

ELEKTRONICKÉ PODANIE
DORUČENÉ 11 FEB. 2021

Bratislava 10. februára 2021
sp. zn.: 3431/2020/VOP

Ústavný súd Slovenskej republiky v Košiciach	
Dňa: 10 -02- 2021 (6)	
Číslo záznamu: 5259	Číslo spisu: 286/2021
Prílohy: 20	Vytvára:

**Návrh na začatie konania
o súlade právnych predpisov**

podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky

Navrhovateľka:

prof. JUDr. Mária Patakyová, PhD.
verejná ochrankyňa práv
Grösslingová 35, 811 09 Bratislava

Druhý účastník konania:

Národná rada Slovenskej republiky
Námestie Alexandra Dubčeka 1
812 80 Bratislava

Napadnutý právny predpis:

§ 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,

§ 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,

§ 51 ods. 1 písm. d) v časti „izolácii
a karanténym opatreniam“ zákona
č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore
a rozvoji verejného zdravia a o zmene
a doplnení niektorých zákonov (I. časť);

§ 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,

§ 48 ods. 4 písm. z) zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov (II. časť);

§ 58 ods. 2 zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov (III. časť).

**Články Ústavy Slovenskej republiky
a medzinárodných zmlúv, s ktorými
je napadnutý predpis v nesúlade:**

- **v I. časti:**

čl. 17 ods. 1, 2 a 6 v spojení s čl. 13 ods. 2 a 4, čl. 2 ods. 2, čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky,

čl. 5 ods. 1 písm. e), ods. 2 a 4 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd;

- **v II. časti:**

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 a čl. 23 ods. 1 a 3 Ústavy Slovenskej republiky;

čl. 51 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky samostatne ako aj v spojení s čl. 4 ods. 1, 4 a 5 a čl. 5 ods. 1, 3, 4 a 5 ústavného zákona č. 227/2007 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších ústavných zákonov;

čl. 2 ods. 1 a 4 Protokolu č. 4 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd;

- **v III. časti:**

čl. 20 ods. 1, 3, 4 a 5, čl. 35 ods. 3 druhá veta a čl. 39 ods. 1, čl. 17 ods. 1 a 2, čl. 1 ods. 1, čl. 13 ods. 1 písm. a) a ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky;

čl. 5 ods. 1 písm. e) Dohovoru o ochrane základných práv a slobôd,

čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Vážený Ústavný súd Slovenskej republiky,

týmto v súlade s čl. 151a ods. 2, čl. 130 ods. 1 písm. g) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava“) v spojení s § 21 ods. 3 zákona č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv (ďalej len „zákon o verejnom ochrancovi práv“) a § 74 písm. g) zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) podávam návrh podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy na začatie konania o súlade:

- **§ 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 č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ochrane verejného zdravia“) s čl. 17 ods. 1, 2 a 6 v spojení s čl. 13 ods. 2 a 4, čl. 2 ods. 2, čl. 1 ods. 1 Ústavy a s čl. 5 ods. 1 písm. e), ods. 2 a 4 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“),
- **§ 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 k Dohovoru a v spojení s čl. 51 ods. 2 Ústavy, čl. 4 ods. 1, 4 a 5 a čl. 5 ods. 1, 3, 4, a 5 ústavného zákona č. 227/2007 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších ústavných zákonov (ďalej len „ústavný zákon o bezpečnosti“),
- **§ 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, čl. 2 ods. 1 a 4 Protokolu č. 4 k Dohovoru,
- **§ 58 ods. 2 zákona o ochrane verejného zdravia** 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, ako aj s čl. 35 ods. 3 druhá veta, 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. 13 ods. 4, čl. 1 ods. 1 Ústavy v spojení s čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Dohovoru.

I.

Aktívna legitimácia verejného ochrancu práv

Verejný ochranca práv je v zmysle čl. 151a ods. 1 Ústavy zriadený ako nezávislý orgán Slovenskej republiky, ktorého úlohou je v rozsahu a spôsobom ustanoveným zákonom chrániť základné práva a slobody fyzických osôb a právnických osôb v konaní pred orgánmi verejnej správy a ďalšími orgánmi verejnej moci, ak je ich konanie, rozhodovanie alebo nečinnosť v rozpore s právnym poriadkom. Podľa čl. 151a ods. 2 v spojení s čl. 130 ods. 1 písm. g) Ústavy je verejný ochranca práv oprávnený predložiť Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) návrh na začatie konania podľa čl. 125 Ústavy, ak ďalšie uplatňovanie všeobecne záväzných právnych predpisov môže ohroziť základné práva a slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z príslušnej medzinárodnej zmluvy.

Rekapitulácia

Ústavný súd sa vo svojej rozhodovacej činnosti opakovane venoval aktívnej vecnej legitimácii verejného ochrancu práv pre konanie o súlade právnych predpisov, pričom pripodobniac jeho povahu k súdu dospel k právnemu názoru, že podmienkou aktívnej legitimácie verejného ochrancu práv je predovšetkým preukázanie jeho vzťahu ku konkrétnej veci, v ktorej prichádza do úvahy aplikácia namietaného právneho predpisu.¹ Ústavný súd za takýto vzťah nepovažoval vzťah založený anonymným podnetom, ktorý sa verejný ochranca práv rozhodol v intenciách svojej zákonnej úvahy preskúmať [§ 13 ods. 8 v spojení s § 15 ods. 2 písm. b) zákona o verejnom ochrancovi práv].² Vo svojej ostatnej rozhodovacej činnosti ústavný súd upustil od požiadavky, aby išlo o vec právoplatne a definitívne skončenú (vrátane správneho súdneho konania).³

Hoci popísaný prístup ústavného súdu rešpektujem, dovoľujem si požiadať o jeho prehodnotenie, keďže striktné vymedzenie týchto podmienok mi bráni v naplňaní mojej ústavnej úlohy, skutočnej a efektívnej ochrany základných práv a slobôd fyzických a právnických osôb v prípadoch, keď tieto sú ohrozované alebo porušované uplatňovaním všeobecne záväzných právnych predpisov. Zastávam tiež názor, že tento prístup nezodpovedá vymedzeniu a postaveniu verejného ochrancu práv v systéme ústavných orgánov.

Pôsobenie verejného ochrancu práv je neformálne, na rozdiel od pôsobenia iných štátnych orgánov a inštitúcií, a to nielen čo sa týka iniciácie konania [koná nielen na základe podnetu konkrétnej osoby, ale môže konať aj na základe vlastnej iniciatívy či na základe anonymného podnetu – § 13 ods. 1 a 8, § 15 ods. 2 písm. d) zákona o verejnom ochrancovi práv], ale aj výsledkov jeho konania (reflexia, ktorú poskytuje

¹ Rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 5/2014 zo dňa 5. marca 2014, sp. zn. PL. ÚS 40/2014 zo dňa 17. decembra 2014.

² Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 36/2015 zo dňa 10. júna 2015.

³ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. PL. ÚS 16/2018-15 zo dňa 14. novembra 2018.

príslušným orgánom verejnej správy a iným orgánom verejnej moci, vyúsťuje do odporúčaní, s ktorými sa majú príslušné orgány povinnosť vyrovnáť, nemusia ich však akceptovať – absentuje nariadený prvok – § 19 zákona o verejnom ochrancovi práv). Verejný ochranca práv je teda orgánom „soft power“, ktorý chráni základné práva a slobody fyzických a právnických osôb tým, že nastavuje príslušným orgánom verejnej správy a iným orgánom verejnej moci „zrkadlo“. Jeho najvýznamnejším oprávnením je práve možnosť iniciovať konanie o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 Ústavy ak zistí, že uplatňovanie konkrétneho právneho predpisu ohrozuje alebo porušuje základné práva a slobody.

Keďže v právnom poriadku Slovenskej republiky, ako v jednom z mála európskych právnych systémov, naďalej absentuje (minimálne do roku 2025) nárokovateľné prepojenie konania o ústavnej sťažnosti fyzickej či právnickej osoby podľa čl. 127 ods. 1 Ústavy s konaním o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 Ústavy, tieto sa nemôžu svojimi ústavnými sťažnosťami alebo inými podaniami domáhať konštatovania o porušení ich základných práv a slobôd všeobecne záväzným právnym predpisom. V tomto kontexte kompetencia verejného ochrancu práv iniciovať konanie o súlade právnych predpisov predstavuje prepojenie medzi ústavným súdom a fyzickými a právnickými osobami, ktorých práva môžu byť porušované alebo ohrozované, či už priamo, alebo sprostredkované aj všeobecne záväznými právnymi predpismi. Keďže verejný ochranca práv nedisponuje nariadenovacou právomocou a nie je oprávnený meniť či rušiť právoplatné rozhodnutia [neopomínajúc fakt, že aj rozhodnutia ústavného súdu o prípadnom nesúlade právnych predpisov s Ústavou nie sú bez ďalších krokov dôvodom obnovy právoplatne skončeného súdneho či správneho konania – *a contrario* § 62 a nasl. zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (ďalej len „Správny poriadok“); § 472 a nasl. zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“)], využitie tejto kompetencie má zo strany verejného ochrancu práv najväčší význam práve vtedy, ak je využitá na základe vlastnej iniciatívy alebo podnetu abstraktne (bez ohľadu na to, či je preukázaná jej aplikácia v konkrétnej veci podávateľa riešenej verejným ochrancom práv) alebo v prípade, ak konanie vo veci podávateľa ešte nie je ukončené.⁴ Iba vtedy môže verejný ochranca práv fakticky zabrániť porušeniu práv konkrétnych fyzických a právnických osôb, ktoré sú ohrozené platným a účinným právnym predpisom. Nemožno opomínať, že už samotná existencia právneho predpisu, ktorý je v rozpore so základnými právami (pokiaľ nie je obsolétny), bez ohľadu na identifikáciu konkrétneho prípadu, vždy ohrozuje základné práva a slobody fyzických osôb a právnických osôb. Tieto totiž kedykoľvek môžu naplniť hypotézu namietanej právnej normy a privodiť si tak negatívny následok. Prípadná iniciácia takéhoto konania verejným ochrancom práv, po právoplatnom skončení veci, už nemôže podávateľom, ktorí sa naň obrátili, pomôcť a zabezpečiť im ochranu práv v konkrétnych veciach. Z tohto dôvodu aj veľká časť doručených podnetov, ktoré ma vyzývajú na iniciáciu konania o súlade právnych predpisov, sa týka fyzických a právnických osôb, ktoré sa snažia predchádzať porušeniu ich základných práv a slobôd.

⁴ K tomu pozri odlišné stanovisko sudcu Lajosa Mészárosa k uzneseniu Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. PL. ÚS 5/2014-27, s. 10, bod. 7.3 a argumentáciu v ňom obsiahnutú.

Možnosť verejného ochrancu práv iniciovať konanie o súlade právnych predpisov je preto aj v čl. 130 ods. 1 písm. g), čl. 151a ods. 2 Ústavy viazaná len na preukázanie skutočnosti, že uplatňovanie namietaného právneho predpisu môže ohroziť základné práva a slobody, nie na previazanie s konkrétnym preskúmaným prípadom, ako je to napr. v prípade súdu – čl. 144 ods. 2 Ústavy. Hoci ide o osobitné oprávnenie verejného ochrancu práv (ktorého účel je prepojený so zmyslom existencie tohto orgánu - chrániť základné práva a slobody fyzických a právnických osôb), najväčšmi ho možno pripodobniť obdobnej právomoci generálneho prokurátora [plní účel nielen ochrany základných práv a slobôd fyzických a právnických osôb, ale aj ochrany záujmov štátu – čl. 149 v spojení s čl. 130 ods. 1 písm. e) Ústavy]. Aktívnu legitimáciu verejného ochrancu práv však nemožno pripodobňovať oprávneniu súdu, ktorého zmyslom je právoplatné a záväzné rozhodnutie konkrétneho sporu, na ktorý by nemala byť aplikovaná neústavná právna úprava (čl. 144 ods. 2 Ústavy). Možnosťou právoplatne rozhodnúť spor verejný ochrancu práv nedisponuje. Takémuto rozlíšeniu nasvedčuje aj zaradenie verejného ochrancu práv do ôsmej hlavy Ústavy (spolu s prokuratúrou), nie do siedmej hlavy Ústavy (do súdnej moci).

Zastávam však názor, že v predmetnej veci sú splnené podmienky aktívnej legitimácie verejného ochrancu práv na základe oboch prístupov.

Vzťah podaného návrhu ku konkrétnej veci

Dňa 20. apríla 2020 mi bol doručený podnet pána [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], trvale bytom [REDAKOVANÉ], a jeho partnerky, pani [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], trvale bytom: [REDAKOVANÉ], ktorým namietajú možné porušenie ich základných práv a slobôd v dôsledku obmedzenia osobnej slobody tzv. „štátnou karanténou“ a jej opakovaným predlžovaním, ako aj podmienkami štátnej karantény. Z podnetu podávateľov vyplýva, že sú občanmi Slovenskej republiky, ktorí sa vrátili zo zahraničia na územie Slovenskej republiky dňa 31. marca 2020 a následne dňa 1. apríla 2020 boli umiestnení v zariadení Ministerstva vnútra Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo vnútra“) určeného pre výkon štátnej karantény. Udialo sa tak napriek tomu, že na územie Slovenskej republiky sa vracali po ukončení povinnej karantény v Rakúsku bez zistenia ochorenia COVID-19. S cieľom zabezpečenia výkonu štátnej karantény boli počas cesty do určeného zariadenia sprevádzaní policajným sprievodom bez možnosti odísť. K predlžovaniu karantény, napriek opakovaným negatívnym testom na ochorenie COVID-19, malo dôjsť preto, že po ubytovaní v zariadeniach realizujúcich štátnu karanténu zdieľali spoločné priestory s osobami, u ktorých bol výsledok testu neskôr pozitívny. V danom prípade nejde o anonymný podnet.

V nadväznosti na podnet podávateľov som si vyžiadala stanovisko ministerstva vnútra. Dňa 12. júna 2020 mi bolo doručené stanovisko ministerstva vnútra, z ktorého vyplýva, že podávatelia boli umiestnení do štátom určeného karanténneho zariadenia na základe opatrenia Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky (ďalej len „ÚVZ“) č. OLP/2596/2020 zo dňa 16. marca 2020 a č. OLP/2595/2020 zo dňa

15. marca 2020 (príloha č. 5 a 6). Z podkladov predložených príslušným orgánom vyplýva, že podávatelia boli pozbavení osobnej slobody v dôsledku realizácie karantény v štátnom zariadení od 31. marca 2020 do 24. apríla 2020 (celková doba pozbavenia osobnej slobody v štátnom určenom zariadení bola 25 dní) s tým, že po ich prepustení pokračovala tzv. domáca izolácia v mieste ich trvalého pobytu. A to napriek tomu, že im bola dňa 4. apríla 2020, 14. apríla 2020 a 23. apríla 2020 vykonaná laboratórna diagnostika na ochorenie COVID-19 s negatívnym výsledkom. Ministerstvo vnútra zastáva názor, že predlžovanie pozbavenia osobnej slobody v dôsledku karantény v štátnom zariadení bolo realizované v súlade s podmienkami, ktoré je oprávnený určiť hlavný hygienik Slovenskej republiky.

Rovnako som zo stanoviska ministerstva vnútra zistila, že pozbavenie osobnej slobody sa týkalo najmenej ďalších viac ako 200 osôb. Z medializovaných informácií som tiež zistila, že niektoré osoby boli pozbavené osobnej slobody v dôsledku realizácie karantény v štátnom zariadení aj viac ako 50 dní (príloha č. 11).

Dňa 3. júla 2020 mi bol doručený podnet pani [REDAKOVANÉ], r. č. [REDAKOVANÉ] a pána [REDAKOVANÉ], r. č. [REDAKOVANÉ], obaja trvale bytom [REDAKOVANÉ], ktorým tiež namietajú možné porušenie ich základných práv a slobôd v dôsledku pozbavenia osobnej slobody tzv. „štátnou karanténou“, jej opakovaným predlžovaním napriek vykonaniu testu na ochorenie COVID-19, ktorého výsledok bol negatívny, podmienkami štátnej karantény a faktúrami č. 7060119945 a č. 7060119946 (smerujúcimi k úhrade nákladov za realizovanú karanténu v deklarovanom rozsahu poskytnutej strany). Z podnetu podávateľov vyplýva, že sú občanmi Slovenskej republiky, na územie Slovenskej republiky sa vrátili zo zahraničia dňa 31. marca 2020 a následne boli, na realizáciu tzv. „štátnej karantény“, umiestnení v ubytovacom zariadení Akadémie Policajného zboru Bratislava. Na zabezpečenie výkonu štátnej karantény boli, počas cesty do určeného zariadenia, sprevádzaní policajným sprievodom bez možnosti odísť.

Po príchode do zariadenia určeného pre výkon štátnej karantény im boli dňa 4. apríla 2020 vykonané laboratórne testy, ktoré nepotvrdili prítomnosť vírusu SARS-CoV 2, resp. existenciu ochorenia COVID-19. Napriek tejto skutočnosti, ani po požiadaní príslušných orgánov, neboli podávatelia prepustení do domácej izolácie. Následne, po vykonaní opakovaných testov, bol test pána [REDAKOVANÉ] zo dňa 14. apríla 2020 pozitívny. Podávatelia zastávajú názor, že k ich nakazeniu došlo v karanténnom zariadení, v dôsledku zanedbania hygienických opatrení.

Z podkladov predložených podávateľmi vyplýva, že boli pozbavení osobnej slobody v dôsledku výkonu štátnej karantény celkovo 26 dní (od 31. marca 2020 do 25. apríla 2020), pričom za absolvovanie tzv. „štátnej karantény“ im boli vystavené faktúry č. 7060119945 a č. 7060119946 so sumou na úhradu vo výške 325,- €. Podávatelia ma žiadali o preskúmanie zákonnosti celého postupu spojeného s výkonom tzv. „štátnej karantény“, vrátane dostupnosti opravných prostriedkov (s možnosťou požadovať prepustenie), ako aj o preskúmanie zákonnosti vystavených faktúr

požadujúcich úhradu nákladov spojených s výkonom predmetnej karantény. Ani v tomto prípade nejde o anonymný podnet.

Dňa 6. mája 2020 mi bol doručený podnet pána [REDAKOVANÉ], adresou [REDAKOVANÉ], ktorým namietal porušenie jeho základných práv a slobôd v súvislosti s pozbavením jeho osobnej slobody v období od 31. marca 2020 do 5. mája 2020 v dôsledku tzv. „štátnej karantény“, ktorú musel realizovať v priestoroch ubytovacieho zariadenia Akadémie Policajného zboru Bratislava, ako osoba vracajúca sa zo zahraničia (z Rakúska) na územie Slovenskej republiky. O dôvodoch a ani o podmienkach pozbavenia osobnej slobody podávateľ nebol informovaný. Za zásah do svojich práv považuje najmä vystavenie faktúry č. 4060044140 zo dňa 13. mája 2020 zo strany ministerstva vnútra, resp. jeho organizačných zložiek, ktorou toto požaduje úhradu vo výške 455,- € za dobu pozbavenia osobnej slobody.

Žiadosťou zo dňa 1. októbra 2020 som si vyžiadala stanovisko ministerstva vnútra k predmetným podnetom, najmä k právnomu základu vystavovania predmetných faktúr a k procesnému postupu ich vystavovania.

Dňa 27. októbra 2020 mi bolo doručené stanovisko ministerstva vnútra zo dňa 16. októbra 2020, podľa ktorého z § 58 ods. 2 zákona o ochrane verejného zdravia vyplýva, že náklady spojené s plnením povinností ustanovených zákonom o ochrane verejného zdravia je povinný znášať ten, kto je povinný tieto povinnosti plniť. Podrobenie sa tzv. „štátnej karantény“ podľa § 12 ods. 2 písm. f) zákona o ochrane verejného zdravia (ako aj podrobenie sa iným opatreniam podľa § 12 a § 48 ods. 4 zákona o ochrane verejného zdravia) predstavuje povinnosť fyzickej osoby podľa § 51 ods. 1 písm. a) a d) zákona o ochrane verejného zdravia. Ministerstvo vnútra preto zastáva názor, že § 58 ods. 2 zákona o ochrane verejného zdravia predstavuje zákonný základ na to, aby štát požadoval od osôb pozbavených na osobnej slobode podľa § 12 ods. 2 písm. f) zákona o ochrane verejného zdravia náhradu nákladov, ktoré mu v súvislosti s jej realizáciou vznikli. O náhrade týchto nákladov ministerstvo vnútra nevydáva rozhodnutia.

Preskúmajúc opatrenia ÚVZ č. OLP/2595/2020 zo dňa 15. marca 2020 a č. OLP/2596/2020 zo dňa 16. marca 2020 som zistila, že tieto pozbavili podávateľov a iné osoby osobnej slobody na základe § 12 ods. 2 písm. f) zákona o ochrane verejného zdravia. Týmto opatreniam sú fyzické osoby povinné sa podrobiť podľa § 51 písm. a) a d) zákona o ochrane verejného zdravia. ÚVZ je pritom orgánom štátnej správy v oblasti verejného zdravotníctva [§ 5 ods. 4 písm. h) zákona o ochrane verejného zdravia], ktorý patrí do pôsobnosti verejného ochrancu práv [§ 1 písm. a) a § 3 ods. 1 a 2 zákona o verejnom ochrancovi práv].

Pri preskúvaní podnetu podávateľov som sa sústredila aj na otázku zákonnosti pozbavenia ich osobnej slobody, predlžovania tohto pozbavenia a dostupnosti opravných prostriedkov. Musela som sa pri preskúvaní podnetov venovať aj otázke právomoci ÚVZ pozbaviť osobu osobnej slobody podľa § 12 ods. 2 písm. f) zákona o ochrane verejného zdravia a zodpovedajúcej povinnosti fyzickej osoby sa takémuto pozbaveniu osobnej slobody podrobiť [§ 51 ods. 1 písm. a) a d) zákona o ochrane

verejného zdravia]. Pri ich analýze som dospela k právnemu názoru o ich možnej protiústavnosti. Zastávam preto názor, že namietané ustanovenia sú aplikovateľné v prípadoch, ktoré som preskúmavala. Nezistila som, že by v predmetnej veci prebiehalo súdne konanie, ktoré by nebolo ukončené, pričom voči dotknutým opatreniam ÚVZ neboli podávatelia oprávnení podať odvolanie a takéto odvolacie konanie ani neprebíha.

Poukazujem na skutočnosť, že namietaná právomoc ÚVZ podľa § 12 ods. 2 písm. f) zákona o ochrane verejného zdravia nie je viazaná na existenciu krízovej situácie, resp. vyhlásenie núdzovej či mimoriadnej situácie (je uplatniteľná aj za bežného stavu), hoci svojou intenzitou (obzvlášť v prípade, ak je nariadená plošne väčšiemu, neurčitému počtu obyvateľov) môže predstavovať taký invazívny zásah do základných práv a slobôd, ktorý môže byť prípustný v zásade len počas výnimočného stavu [čl. 4 ods. 4 písm. a) ústavného zákona o bezpečnosti štátu]. Predmetná právomoc, a ani povinnosť jej plnenia [§ 51 ods. 1 písm. a) a d) zákona o ochrane verejného zdravia], nemá jednorazový charakter, ale bola uplatňovaná aj v ďalšom období, hoci nebol vyhlásený núdzový stav či iná krízová situácia podľa ústavného zákona o bezpečnosti štátu (príloha č. 9 a 10). K jej uplatňovaniu dochádza aj v súčasnosti (vyhláška Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky č. 67/2020 zo dňa 27. decembra 2020, 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 publikovaná v čiaske č. 33/2020 Vestníka vlády Slovenskej republiky; vyhláška Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky č. 50/2020 zo dňa 20. decembra 2020, ktorou sa nariaďujú opatrenia pri ohrození verejného zdravia ku karanténym povinnostiam osôb po vstupe na územie Slovenskej republiky publikovaná v čiaske č. 29/2020 Vestníka vlády Slovenskej republiky) a nemožno vylúčiť jej uplatňovanie aj v budúcnosti. Preto zastávam názor, že ďalším uplatňovaním namietaných ustanovení zákona o ochrane verejného zdravia môže naďalej dochádzať k ohrozeniu alebo k porušovaniu základných práv a slobôd. Pri preskúmaní podnetov podávateľov som zistila, že identifikované nedostatky § 12 ods. 2 písm. f) zákona o ochrane verejného zdravia sa vzťahujú aj na pozbavenie osobnej slobody podľa § 48 ods. 4 písm. n) zákona o ochrane verejného zdravia, keďže medzi nimi nie sú podstatnejšie rozdiely a spolu súvisia. To ma viedlo k iniciovaniu tohto konania aj vo vzťahu k § 48 ods. 4 písm. n) zákona o ochrane verejného zdravia.

Pri preskúmaní doručených podnetov (v tomto prípade najmä podnetu pani [REDAKOVANÉ], pána [REDAKOVANÉ] a pána [REDAKOVANÉ]) som sa musela zaoberať aj zákonnosťou vyrubovania náhrady trov realizácie tzv. „štátnej karantény“ v kontexte aplikácie § 58 ods. 2 zákona o ochrane verejného zdravia. Hoci rozhodovanie o povinnosti uhradiť náklady je zverené výslovne ÚVZ [§ 5 ods. 4 písm. f) zákona o ochrane verejného zdravia], resp. regionálnym úradom verejného zdravotníctva [§ 6 ods. 3 písm. l) zákona o ochrane verejného zdravia], ktoré by tak mali robiť individuálne v správnom konaní (§ 59 ods. 1 zákona o ochrane verejného zdravia), tieto ustanovenia ministerstvo vnútra nerešpektuje, resp. obchádza. Dochádza tak k nekontrolovanému a neformálnemu vyrubovaniu náhrady týchto nákladov prostredníctvom faktúr vystavovaných

ubytovacími zariadeniami (viď spisová dokumentácia). Ministerstvo vnútra pritom v danom čase určilo základnú sadzbu úhrady nákladov za tzv. „štátnu karanténu“ na 13,- € za deň, čo malo zodpovedať deklarovaným nákladom za poskytovanú stravu. Neskôr, podľa mojich poznatkov, malo dôjsť k zvýšeniu tejto sadzby. Preskúvanie aktov orgánov verejnej správy (či už ministerstva vnútra, jeho organizačných zložiek, alebo ÚVZ), ktorými sa verejno-mocensky (nedobrovoľne) ukladajú fyzickým či právnickým osobám povinnosti, alebo sa priamo zasahuje do ich práv, právom chránených záujmov a povinností bez ohľadu na ich formálny názov, patrí do pôsobnosti verejného ochrancu práv [§ 5 ods. 4 písm. h) zákona o ochrane verejného zdravia v spojení s § 1 písm. a) a § 3 ods. 1 a 2 zákona o verejnom ochrancovi práv].

Pri preskúvaní podnetov podávateľov, zameriavajúc sa na zákonnosť vystavovaných faktúr a možné porušenie práv podávateľov týmto postupom, som sa okrem dodržiavania procesných požiadaviek vyrubovania náhrady nákladov tzv. „štátnej karantény“ preto musela venovať aj otázke samotnej zákonnosti, resp. ústavnosti povinnosti dotknutých osôb uhrádzať náklady spojené s realizáciou nariadených opatrení podľa § 58 ods. 2 zákona o ochrane verejného zdravia. Zastávam preto názor, že namietané ustanovenie je aplikovateľné v prípadoch, ktoré som preskúmavala. Nezistila som, že by v predmetnej veci prebiehalo súdne konanie, ktoré by nebolo ukončené, pričom som nezistila, že by voči dotknutým faktúram, resp. „rozhodnutiam“, podávatelia podali odvolanie či iný opravný prostriedok.

Zákonom 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 (ďalej len „novela zákona o ochrane verejného zdravia“) zákonodarca reagujúc na diskusiu z tzv. „prvej vlny“ pandémie ochorenia COVID-19 vyjasnil, s účinnosťou od 15. októbra 2020, niektoré okolnosti týkajúce sa prijímania opatrení ÚVZ (najmä § 59b ods. 1 zákona o ochrane verejného zdravia reagoval na diskusiu ohľadom charakteru opatrení ÚVZ, ktoré sú vydávané vo vzťahu k väčšiemu počtu osôb tak, že ich identifikoval ako všeobecne záväzné právne predpisy). Nezmenila sa však podstata namietaných ustanovení zákona o ochrane verejného zdravia, ktoré boli aplikované v jednotlivých prípadoch podávateľov. Predmetná novela tiež nezmenila nedostatky, ktoré, podľa môjho názoru, spochybňujú súlad namietaných ustanovení s Ústavou a s medzinárodnými dohovormi. Predmetnou novelou však bolo pozbavenie osobnej slobody osôb vstupujúcich na územie Slovenskej republiky čiastočne vyčlenené spod pôvodného znenia § 12 ods. 2 písm. f) a § 48 ods. 4 písm. n) zákona o ochrane verejného zdravia a pretavené do § 48 ods. 4 písm. u) zákona o ochrane verejného zdravia, pričom došlo aj k aplikácii predmetného ustanovenia v spojení s § 12 ods. 2 písm. f) zákona o ochrane verejného zdravia v obdobných prípadoch, ako sú prípady podávateľov (napr. vyhláška Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky č. 50/2020 zo dňa 20. decembra 2020, ktorou sa nariaďujú opatrenia pri ohrození verejného zdravia ku karanténym povinnostiam osôb po vstupe na územie Slovenskej republiky publikovaná v číastke č. 29/2020 Vestníka vlády Slovenskej republiky). Sohľadom na skutočnosť, že novelou zákona o ochrane

verejného zdravia, podľa môjho názoru, nedošlo k odstráneniu v tomto návrhu tvrdenej neústavnosti, namietam aj nesúlad § 48 ods. 4 písm. u) zákona o ochrane verejného zdravia, ktoré bolo v čase doručenia podnetov podávateľov a pred účinnosťou novely zákona o ochrane verejného zdravia včlenené do § 12 ods. 2 písm. f) a § 48 ods. 4 písm. n) zákona o ochrane verejného zdravia.

Dňa 9. novembra 2020 mi bol doručený podnet [redacted], nar. [redacted], adresou [redacted], a [redacted], ktorým podávatelia namietajú možnú neústavnosť a porušovanie základných práv a slobôd fyzických a právnických osôb viacerými ustanoveniami zákona o ochrane verejného zdravia a novely zákona o ochrane verejného zdravia. Okrem iného podávatelia namietali aj porušenie základných práv a slobôd fyzických a právnických osôb § 4 ods. 1 písm. g) a obsahovo obdobným ustanovením § 48 ods. 4 písm. z) zákona o ochrane verejného zdravia (najmä str. 16 a 17 podnetu), ktoré podľa podávateľov presahujú požiadavky právneho štátu a limitov výkonu štátnej moci, keďže neobsahujú dostatočné záruky proti svojvôli. Umožňujú totiž príslušným orgánom v zásade prijímať akékoľvek, zákonom vopred nepredvídané opatrenia a zasahovať do akýchkoľvek základných práv a slobôd bez ich bližšieho vymedzenia, a to aj vo väčšom rozsahu, ako je umožnené najvyšším ústavným orgánom počas krízových situácií podľa ústavného zákona o bezpečnosti štátu. Rovnako poukazujú na možný nesúlad § 4 ods. 1 písm. g) zákona o ochrane verejného zdravia aj s čl. 51 ods. 2 Ústavy a s ústavným zákonom o bezpečnosti štátu. Podávatelia ma žiadajú o iniciovanie konania o súlade právnych predpisov v tejto veci.

Počas preskúmania podnetu podávateľov som zistila, že namietané ustanovenia [napr. § 48 ods. 4 písm. z) zákona o ochrane verejného zdravia] boli príslušnými orgánmi aplikované vo forme vyhlášok vzťahujúcich sa na väčší počet adresátov podľa § 59b ods.1 zákona o ochrane verejného zdravia (napr. vyhláška Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky č. 20/2020 zo dňa 6. novembra 2020, ktorou sa nariaďujú opatrenia pri ohrození verejného zdravia k režimu vstupu osôb do priestorov prevádzok a priestorov zamestnávateľa v územných obvodoch okresov podieľajúcich sa na druhej vlne celoplošného testovania „Spoločná zodpovednosť“ publikovaná v čiaske č. 14/2020 Vestníka vlády Slovenskej republiky, či vyhláška Úradu verejného zdravotníctva č. 14/2021 zo dňa 21. januára 2021, ktorou sa nariaďujú opatrenia pri ohrození verejného zdravia k režimu vstupu osôb do priestorov prevádzok a priestorov zamestnávateľa, publikovaná v čiaske č. 8/2021 Vestníka vlády Slovenskej republiky). Na základe uvedených skutočností som toho názoru, že vo vzťahu ku všetkým namietaným ustanoveniam zákona o ochrane verejného zdravia sú naplnené podmienky aktívnej legitímácie verejného ochrancu práv.

Považujem za potrebné dodať, že v ostatnom období mi boli doručené desiatky až stovky podnetov, žiadostí o pomoc či žiadostí o usmernenie, týkajúce sa namietanej právnej úpravy, najmä však „faktúr“ spojených s pozbavením osobnej slobody formou tzv. „štátnej karantény“, procesu ich vymáhania ministerstvom

vnútra a samotného pozbavenia osobnej slobody na základe opatrení a aktov ÚVZ, ktoré spochybňovali ich zákonnosť, resp. ústavnosť, a poukazovali na absenciu opravných prostriedkov voči nariadeniu štátnej karantény či domácej izolácie. Som však toho názoru, že popisované podnety predstavujú dostatočný základ pre naplnenie aktívnej legitímácie verejného ochrancu práv v tejto veci a jej predloženie na rozhodnutie ústavnému súdu. V prípade potreby som pripravená, na základe výzvy ústavného súdu, predložiť ďalšie podnety na preukázanie založenia mojej aktívnej legitímácie v tejto veci.

II. Namietaná právna úprava

Podľa § 4 ods. 1 písm. g) zákona o ochrane verejného zdravia:

„Ministerstvo... g) 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...“.

Podľa § 12 ods. 2 písm. f) zákona o ochrane verejného zdravia:

„Opatrenia na predchádzanie vzniku a šíreniu prenosných ochorení sú... f) izolácia v domácom prostredí alebo zdravotníckom zariadení, prípadne inom určenom zariadení, zvýšený zdravotný dozor, lekársky dohľad, karanténne opatrenia, ...“.

Podľa § 48 ods. 4 písm. n), u) a z) 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, ...

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

Podľa § 51 ods. 1 písm. d) zákona o ochrane verejného zdravia:

„Fyzické osoby sú povinné ... d) 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, ...“.

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.“.

III. Odôvodnenie návrhu

III.1

K namietanej právnej úprave § 12 ods. 2 písm. f), § 48 ods. 4 písm. n) a u) a § 51 ods. 1 písm. d) zákona o ochrane verejného zdravia

Namietané ustanovenie § 12 ods. 2 písm. f) zákona o ochrane verejného zdravia umožňuje ÚVZ, prípadne regionálnym úradom verejného zdravotníctva (§ 12 ods. 5 zákona o ochrane verejného zdravia) podľa vlastnej úvahy, s cieľom predchádzať vzniku a šíreniu prenosných ochorení, uložiť opatrením najmä izoláciu v domácom prostredí alebo v zdravotníckom zariadení, prípadne v inom určenom zariadení a/alebo karanténne opatrenia. Následne ustanovenie § 48 ods. 4 písm. u) zákona o ochrane verejného zdravia umožňuje pri ohrození verejného zdravia nariadiť ÚVZ, podľa vlastnej úvahy, izoláciu alebo karanténu akejkoľvek osobe vstupujúcej na územie Slovenskej republiky bez ďalšej špecifikácie (ďalej aj „bez ďalšieho“).

Izoláciou je, podľa § 2 ods. 1 písm. m) zákona o ochrane verejného zdravia, oddelenie chorých na prenosné ochorenia počas ich infekčnosti od iných osôb kvôli zamedzeniu šíreniu prenosného ochorenia. Hoci sa z definície izolácie môže javiť, že by mala byť nariaďovaná len osobám trpiacim prenosným ochorením, už samotný § 12 ods. 2 písm. f) a § 48 ods. 4 písm. u) zákona o ochrane verejného zdravia to v zásade negujú. Podľa § 19 ods. 1, 2 a 3 vyhlášky Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky č. 585/2008 Z. z., ktorou sa ustanovujú podrobnosti o prevencii a kontrole prenosných ochorení (ďalej len „vyhláška o podrobnostiach o prevencii“) je rovnako možné izoláciu nariadiť osobe chorej na prenosné ochorenia alebo podozrivej z prenosného ochorenia a možno ju, v závislosti od klinickej a epidemiologickej závažnosti prípadu, vykonávať v domácom prostredí, na infekčnom oddelení ústavného zariadenia alebo v jeho vyhradených izbách, v zariadení sociálnych služieb alebo v inom zariadení, ktoré spĺňa požiadavky na izoláciu osoby s prenosným ochorením. Vyhláška o podrobnostiach o prevencii týmto spôsobom spresňuje podmienky výkonu izolácie, ale zároveň potvrdzuje rozšírenie okruhu osôb, ktorým izoláciu možno nariadiť (nielen osobám chorým, ale aj osobám podozrivým z ochorenia či z nákazy). Tzv. „štátna karanténa“, ktorá bola nariadená podávateľom, mala pritom charakter izolácie v štátom určenom zariadení podľa § 12 ods. 1 písm. f) zákona o ochrane verejného zdravia. Po prepustení z určeného zariadenia pokračovala u jednotlivých podávateľov izolácia v domácom prostredí podľa § 12 ods. 1 písm. f) zákona o ochrane verejného zdravia.

Karanténnymi opatreniami sú podľa § 2 ods. 1 písm. n) zákona o ochrane verejného zdravia karanténa, zvýšený zdravotný dozor a lekársky dohľad. Karanténu možno uložiť len osobe podozrivej z nákazy, pričom spočíva v izolácii, vyšetrovaní a pozorovaní v rámci lekárskeho dohľadu v zdravotníckom zariadení, v domácom prostredí alebo v inom prirodzenom sociálnom prostredí (§ 18 ods. 4 vyhlášky o podrobnostiach o prevencii). Ustanovenia § 12 ods. 2 písm. f) a § 48 ods. 4 písm. u)

zákona o ochrane verejného zdravia ju však umožňujú nariadiť akejkoľvek osobe bez ohľadu na to, či ide alebo nejde o osobu chorú či podozrivú z ochorenia alebo z nákazy.

Podstatou izolácie či karantény realizovanej v zdravotníckom zariadení alebo v inom štátom určenom zariadení je nedobrovoľné dočasné pozbavenie osobnej slobody jednotlivca umiestnením v príslušnom orgáne určenom zariadení, spojené s pretrhnutím jeho sociálnych, pracovných a rodinných väzieb, vrátane zbavenia možnosti rozhodovať o podstatných aspektoch svojho života s cieľom predchádzať šíreniu prenosných ochorení. Takto tomu bolo aj vo všetkých prípadoch podávateľov, ktorým na realizáciu tzv. „štátnej karantény“ boli príslušnými štátnymi orgánmi určené konkrétne zariadenia, ktoré nemohli počas jej trvania opustiť. Definovaným účelom karantény či izolácie je oddelenie osoby od ostatných osôb (§ 19 ods. 1, 2 a 3 a § 18 vyhlášky o podrobnostiach o prevencii). Skutočnosť, že ide o nedobrovoľné pozbavenie osobnej slobody potvrdzuje aj fakt, že realizácia výkonu karantény a izolácie je, resp. bola, zabezpečovaná prostredníctvom Policajného zboru, prípadne prostredníctvom iných silových (bezpečnostných), ozbrojených zložiek vynucujúcich dodržiavanie nariadených opatrení. V prípade domácej izolácie alebo karantény spravidla nedochádza k pretrhnutiu väzieb s blízkou rodinou, žijúcou v spoločnej domácnosti, avšak ide o nedobrovoľné 24-hodinové (celodenné) pozbavenie osobnej slobody, ktoré bráni dotknutej osobe osobne udržiavať pracovné či iné spoločenské (priateľské) vzťahy a osobné kontakty, pričom prípadné výnimky z domácej izolácie môže povoliť len príslušný orgán verejného zdravotníctva, a to rovnako s cieľom zabrániť šíreniu prenosného ochorenia. Domáca izolácia môže byť tiež spojená s 24-hodinovým elektronickým dohľadom (§ 60a ods. 2 a 3 zákona o ochrane verejného zdravia), ako aj s povinným či kontrolovaným transportom [§ 48 ods. 4 písm. v) zákona o ochrane verejného zdravia]. Zastávam názor, že aj takéto obmedzenie osobnej slobody, s ohľadom na intenzitu zásahu do života jednotlivca, má charakter pozbavenia osobnej slobody.⁵

Je potrebné uviesť, že **ani domáca izolácia ani karanténa, resp. izolácia v zdravotníckom alebo v štátom určenom zariadení, nariadená podľa § 12 ods. 2 písm. f) zákona o ochrane verejného zdravia, nie je realizovaná na dobrovoľnej báze** (so súhlasom dotknutej osoby), **ale ide o nariadenú povinnosť** [§ 51 ods. 1 písm. a) a d) zákona o ochrane verejného zdravia], **ktorú možno vymáhať aj ukladaním významných správnych sankcií** prostredníctvom Policajného zboru [§ 56 ods. 1 písm. c) a i) v spojení s § 56 ods. 2 a 3 zákona o ochrane verejného zdravia] **a v preskúmaných prípadoch bol nad realizáciou štátnej karantény v rôznych fázach a v rôznej miere vykonávaný dohľad ozbrojených zložiek** (sprevádzanie do karanténneho zariadenia, kontrola realizácie izolácie a pod.). Výkon nariadených karanténnych opatrení či izolácie nemôžu dotknuté osoby slobodne

⁵ *Mutatis mutandis* rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Ninescu proti Moldavsku zo dňa 15. júla 2014, sťažnosť č. 47306/07, ods. 53, vo veci Buzadji proti Moldavsku zo dňa 5. júla 2016, sťažnosť č. 23755/07, ods. 104,105, vo veci Nikolova proti Bulharsku č.(č. 2) zo dňa 30. septembra 2004, sťažnosť č. 40896/98, ods. 53, 55, 60, vo veci Guzzardi proti Taliansku zo dňa 6. novembra 1980, ods. 95.

odmietnuť, a ani si vybrať miesto realizácie týchto opatrení. Fakt, že sa fyzická osoba podriadi nariadenému opatreniu pozbavujúcemu ju osobnej slobody, pokiaľ táto osoba nemá možnosť alebo schopnosť právne sa voči takémuto pozbaveniu osobnej slobody brániť, resp. ho namietat, pričom takéto opatrenie by mohlo byť verejno-mocensky vymáhané, nemení podľa ustálenej rozhodovacej činnosti Európskeho súdu pre ľudské práva nič na skutočnosti, že ide o nedobrovoľné pozbavenie osobnej slobody.⁶

Okrem izolácie a karantény zákon o ochrane verejného zdravia formálne rozlišuje aj tzv. nútenú izoláciu [§ 48 ods. 4 písm. n) zákona o ochrane verejného zdravia]. Túto možno nariadiť len pri identifikácii ohrozenia verejného zdravia (§ 48 ods. 1 zákona o ochrane verejného zdravia) osobe chorej na prenosné ochorenie za predpokladu, že táto sa odmieta podrobiť izolácii alebo karanténnym opatreniam podľa § 12 ods. 2 písm. f) zákona o ochrane verejného zdravia. **Hoci zákonodarca formálne rozlišuje zákonné podmienky nariadenia izolácie, karantény a nútenej izolácie** (podmienky nariadenia nútenej izolácie sú formulované prísnejšie), **materiálne ide pri ich výkone a vynucovaní o rovnaké, identické opatrenia.** Je tomu tak preto, že tak izolácia, karanténa ako aj nútená izolácia môžu byť realizované v domácom prostredí, v štátom určenom zariadení alebo v zdravotníckom zariadení (§ 18 ods. 4 a § 19 ods. 2 vyhlášky o podrobnostiach o prevencii, absentuje osobitné vymedzenie nútenej izolácie), nemajú dobrovoľný charakter [ide o povinnosti podľa § 51 ods. 1 písm. a) a d) zákona o ochrane verejného zdravia], ich porušenie predstavuje delikt (§ 56 ods. 1 písm. c) a f) zákona o ochrane verejného zdravia], a môžu byť vynucované Policajným zborom ukladaním peňažných sankcií v rovnakej výške (§ 56 ods. 3 zákona o ochrane verejného zdravia).

Namietaná právna úprava a jej aplikácia nie je naviazaná (podmienená) vyhlásením núdzového stavu či inej krízovej situácie podľa ústavného zákona o bezpečnosti, ale je na „bežné“ použitie. Vzťahuje sa na ňu preto bežný ústavný režim ako aj režim Dohovoru. Pre úplnosť dodávam, že ani v obdobiach vyhlásenej krízovej situácie Slovenská republika neuplatnila čl. 15 Dohovoru.

Tak izolácia, karanténa (vrátane celodennej domácej karantény či izolácie) na predchádzanie šíreniu prenosných ochorení, ako aj nútená izolácia sú, s ohľadom na ich charakter a spôsob realizácie, považované za invazívne zásahy do osobnej slobody (pozbavenie osobnej slobody) a podľa môjho názoru, ako aj podľa názorov vyjadrených v ústavnoprávnej doktríne, patria pod rozsah práva na osobnú slobodu podľa čl. 5 ods. 1 písm. e) Dohovoru a čl. 17 ods. 1 a 2 Ústavy.⁷ Ústavná akceptovateľnosť zásahov do práva na osobnú slobodu je podmienená naplnením viacerých podmienok, ktoré je s ohľadom na historické reálie a osobitný význam tohto práva v Európe potrebné vykladať prísne,⁸ dôsledne limitujúc priestor pre svojvoľu či

⁶ HUSSEINI, F.; BARTOŇ, M.; KOKEŠ, M.; KOPA, M. a kol.: *Listina základných práv a svobod. Komentár. 1. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2021, 1451 s. ISBN: 978-80-7400-812-2. Str. 253.

⁷ MOLEK, P.: *Základní práva. Svazek druhý – Svoboda.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 656 s. ISBN: 978-80-7598-525-5. Str. 117 – 118.

⁸ *Mutatís mutandis* rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Lexa proti Slovenskej republike zo dňa 23. decembra 2008, sťažnosť č. 54334/00, ods. 119.

zneužitie takýchto zásahov. Podmienky obmedzenia osobnej slobody podľa čl. 5 Dohovoru a čl. 17 ods. 1 a 2 Ústavy je pritom potrebné vykladať vo vzájomnom súlade:

„Ústavný súd opakovane a nemenne judikuje, že základné práva a slobody podľa ústavy je potrebné vykladať a uplatňovať v zmysle a duchu medzinárodných zmlúv o ľudských právach a základných slobodách (PL. ÚS 5/93, PL. ÚS 15/98, PL. ÚS 17/00, PL. ÚS 10/2014, PL. ÚS 24/2014). Ústavný súd tak vždy, pokiaľ to ústava svojím znením nevylučovala, prihliadal pri vymedzení obsahu základných práv a slobôd ustanovených v ústave aj na znenie týchto zmlúv a príslušnú judikatúru k nim sa vzťahujúcu (II. ÚS 55/98, PL. ÚS 10/2010, PL. ÚS 24/2014).“⁹

III.1.1

K nesúladu namietanej právnej úpravy s čl. 5 ods. 1 písm. e) Dohovoru v spojení s čl. 17 ods. 1 a 2, čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 13 ods. 2 a 4 Ústavy

Základnými všeobecnými podmienkami pozbavenia osobnej slobody podľa čl. 5 ods. 1 Dohovoru sú:

- existencia aspoň jedného legitímneho dôvodu obmedzenia osobnej slobody podľa čl. 5 ods. 1 písm. a) až f) Dohovoru trvajúceho počas celého obmedzenia osobnej slobody,¹⁰
- zákonnosť pozbavenia osobnej slobody,¹¹
- zákaz svojvôle,¹²
- princíp primeranosti (nevyhnutnosti).¹³

K týmto všeobecným podmienkam pozbavenia osobnej slobody, ktoré musia byť dodržané v každom jednom prípade obmedzenia osobnej slobody a musia byť tiež reflektované právnou úpravou obmedzenia osobnej slobody, sa prihlásil aj ústavný súd.¹⁴ Som toho názoru, že namietaná právna úprava vykazuje nedostatky najmä vo vzťahu k požiadavke zákonnosti a zákazu svojvôle, ktoré spolu úzko súvisia a v prípade § 48 ods. 4 písm. u) zákona o ochrane verejného zdravia aj z dôvodu absencie legitímneho dôvodu pozbavenia osobnej slobody, a preto je v rozpore s čl. 17

⁹ Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 8/2016 zo dňa 12. decembra 2018 publikované v Zbierke nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky pod č. 7/2018, ods. 101 a iné).

¹⁰ Rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Jēčius proti Litve zo dňa 31. júla 2000, sťažnosť č. 34578/97, ods. 50, vo veci Hassan proti Spojenému kráľovstvu zo dňa 16. septembra 2014, sťažnosť č. 29750/09, ods. 96 – 97, vo veci Lexa proti Slovenskej republike zo dňa 23. decembra 2008, sťažnosť č. 54334/00, ods. 119 a iné.

¹¹ Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Mooren proti Nemecku zo dňa 9. júla 2009, sťažnosť č. 11364/03, ods. 72 a iné.

¹² Rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Saadi proti Spojenému kráľovstvu zo dňa 29. januára 2008, sťažnosť č. 13229/03, ods. 67 až 70, vo veci S. V. a A. proti Dánsku zo dňa 22. októbra 2018, sťažnosti č. 35553/12, 36678/12 a 36711/12, ods. 75 a 76.

¹³ Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci S. V. a A. proti Dánsku zo dňa 22. októbra 2018, sťažnosti č. 35553/12, 36678/12 a 36711/12, ods. 77.

¹⁴ *Mutatis mutandis* napr. rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 90/2008 zo dňa 17. februára 2009 publikované v Zbierke nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky pod č. 18/2009.

ods. 1 a 2 v spojení s čl. 13 ods. 2 a 4, čl. 2 ods. 2 a čl. 1 ods. 1 Ústavy, ako aj s čl. 5 ods. 1 písm. e) Dohovoru.

Všeobecne k požiadavke zákonnosti pozbavenia osobnej slobody

Požiadavka zákonnosti pozbavenia osobnej slobody vyjadruje na jednej strane potrebu dôsledného dodržiavania vnútroštátnych predpisov pri rozhodovaní o pozbavení osobnej slobody,¹⁵ na druhej strane kladie požiadavky na kvalitu zákona umožňujúceho takéto pozbavenie. Aplikovaný právny predpis totiž musí byť dostatočne jasný, určitý,¹⁶ predvídateľný, zverejnený a dostupný.¹⁷ Európsky súd pre ľudské práva osobitne zdôrazňuje potrebu takej kvality zákona, ktorá zodpovedá všeobecným princípom právneho štátu a osobitne princípu právnej istoty, v zmysle ktorého musí byť v dostatočnej miere dotknutej osobe zrejmé za aké správanie, resp. v súvislosti s akou situáciou, môže byť pozbavená osobnej slobody, kto o tom rozhodne a akým spôsobom/v akom konaní.¹⁸ Právna úprava musí dotknutej osobe v súlade s princípom právnej istoty garantovať aj právo byť riadne a včas informovaná o dôvodoch pozbavenia osobnej slobody a procesnom postupe vedúcom k uplatneniu prípadných opravných prostriedkov smerujúcich preskúmaniu zákonnosti pozbavenia osobnej slobody.¹⁹ Požiadavka predvídateľnosti sa preto nevzťahuje len na hmotnoprávne aspekty pozbavenia osobnej slobody, ale aj na jeho procesné aspekty.²⁰ Osobitne významná je aj otázka možnej dĺžky pozbavenia osobnej slobody. Európsky súd pre ľudské práva vo svojej rozhodovacej činnosti zdôrazňuje, že pozbavenie osobnej slobody nemôže byť nariadené na dobu neurčitú. Právna úprava umožňujúca pozbavenie osobnej slobody bez bližšieho časového určenia nezodpovedá požiadavke zákonnosti obsiahnutej v čl. 5 ods. 1 Dohovoru.²¹

¹⁵ Rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Lexa proti Slovensku zo dňa 23. septembra 2008, sťažnosť č. 54334/00, ods. 120, vo veci Mooren proti Nemecku zo dňa 9. júla 2009, sťažnosť č. 11364/03, ods. 72 a 73, vo veci S. V. a A. proti Dánsku zo dňa 22. októbra 2018, sťažnosti č. 35553/12, 36678/12 a 36711/12, ods. 74 a iné.

¹⁶ Rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Gál proti Slovensku zo dňa 30. novembra 2010, sťažnosť č. 45426/06, ods. 44, vo veci Rashed proti Českej republike zo dňa 27. novembra 2008, sťažnosť č. 298/07, ods. 69 a iné.

¹⁷ Rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Hilda Hafsteinsdottir proti Islandu zo dňa 8. júna 2004, sťažnosť č. 40905/98, ods. 51, 55 – 56, vo veci Amuur proti Francúzsku zo dňa 25. júna 1996, sťažnosť č. 19776/92, ods. 50 a 53 a iné.

¹⁸ Rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Jėčius proti Litve zo dňa 31. júla 2000, sťažnosť č. 34578/97, ods. 56, 62, vo veci Narullojev proti Rusku zo dňa 11. októbra 2007, ods. 70 – 71, 77 a iné.

¹⁹ Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Cristian Teodorescu proti Rumunsku zo dňa 19. júna 2012, sťažnosť č. 22889/05, ods. 64 – 66.

²⁰ Rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Soldatenko proti Ukrajine zo dňa 23. októbra 2008, sťažnosť č. 2440/07, ods. 110 – 114, vo veci Svetlorusov proti Ukrajine zo dňa 12. marca 2009, sťažnosť č. 2929/05, ods. 47 – 48, vo veci Hilda Hafsteinsdottir proti Islandu zo dňa 8. júna 2004, sťažnosť č. 40905/98, ods. 51 – 56.

²¹ Rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Tymoshenko proti Ukrajine zo dňa 23. apríla 2013, sťažnosť č. 49872/11, ods. 267, vo veci Yeloyev proti Ukrajine zo dňa 6. novembra 2008, sťažnosť č. 17283/02, ods. 53 – 55, vo veci Solovey a Zozuluya proti Ukrajine zo dňa 27. novembra 2008, sťažnosť č. 40774/02 a 4048/03, ods. 76, vo veci Doroninu proti Ukrajine zo dňa 19. februára 2009, sťažnosť č. 16505/02, ods. 59.

Dodržanie týchto základných zásad je významné aj pri rozhodovaní o predĺžení pozbavenia osobnej slobody. Za nezákonný možno považovať taký postup štátnych orgánov, keď k predĺženiu obmedzenia osobnej slobody dôjde faktickým úkonom bez vydania rozhodnutia, alebo iného formalizovaného aktu príslušného orgánu, obsahujúceho dôvody predĺženia pozbavenia osobnej slobody, hoci to vnútroštátna právna úprava či prax umožňuje alebo akceptuje.²²

Z požiadavky zákonnosti, v prípade pozbavenia osobnej slobody z dôvodu predchádzania šíreniu nebezpečnej nákazlivej choroby podľa čl. 5 ods. 1 písm. e) Dohovoru, čo je aj prípad namietanej právnej úpravy, vyvodzuje Európsky súd pre ľudské práva aj dve osobitné podmienky, ktoré musia byť dodržané v každom prípade na základe individuálneho posúdenia. Musí ísť o chorobu, ktorá (resp. ktorej šírenie) je nebezpečná pre verejné zdravie a bezpečnosť, a zadržanie infikovanej osoby musí byť poslednou možnosťou ako zabrániť šíreniu choroby, pretože menej prísne opatrenia nie sú dostatočné na zabezpečenie ochrany verejného záujmu.²³

Všeobecne k požiadavke zákazu svojvôle

Požiadavku zákazu svojvôle vnímam v kontexte rozhodovacej činnosti Európskeho súdu pre ľudské práva v úzkom kontexte s požiadavkou zákonnosti, keďže zákonnosť predstavuje jednu z bariér proti svojvôli. Preto sa aj obsahová náplň týchto jednotlivých požiadaviek v istej miere prekrýva a dopĺňa. Je úlohou a pozitívnou povinnosťou zákonodarcu prijať takú právnu úpravu, ktorá bude obsahovať dostatočné záruky a garancie proti svojvôli pri rozhodovaní o pozbavení osobnej slobody dotknutých osôb.

Pozbavenie osobnej slobody sa považuje za svojvoľné vtedy, ak vykazuje prvky nedobromyseľného konania zo strany štátnych orgánov, podvodu, pokiaľ skutočný cieľ obmedzenia osobnej slobody nesleduje deklarovaný účel/dôvod, ak neexistuje racionálna väzba medzi podmienkami, miestom realizácie a režimom obmedzenia osobnej slobody a dôvodom obmedzenia osobnej slobody [táto okolnosť je osobitne významná v prípadoch, ak sú dôvody obmedzenia osobnej slobody zdravotného charakteru podľa čl. 5 ods. 1 písm. e) Dohovoru],²⁴ alebo ak vnútroštátne orgány rezignujú na pokus o správne aplikovanie vnútroštátnych právnych predpisov či neuvedú konkrétne individualizované dôvody v rozhodnutí o pozbavení osobnej slobody jednotlivca, prípadne nevyužijú iné menej závažné primerané prostriedky za účelom dosiahnutia rovnakého cieľa.²⁵ Zadržanie jednotlivca je tak závažné opatrenie, že je

²² Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Baranowski proti Poľsku zo dňa 28. marca 2000, sťažnosť č. 28358/95, ods. 54 – 57, obdobne vo veci Yeloyev proti Ukrajine zo dňa 6. novembra 2008, sťažnosť č. 17283/02, ods. 53, vo veci Solovey a Zozuluya proti Ukrajine zo dňa 27. novembra 2008, sťažnosť č. 40774/02 a 4048/03, ods. 75, vo veci Kharchenko proti Ukrajine zo dňa 10. februára 2011, sťažnosť č. 40107/02, ods. 74.

²³ Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Enhorn proti Švédsku zo dňa 25. januára 2005, sťažnosť č. 56529/00, ods. 44.

²⁴ Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Aerts proti Belgicku zo dňa 30. júla 1998, sťažnosť č. 25357/94, resp. 61/1997/845/1051, ods. 46 – 49.

²⁵ Rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Saadi proti Spojenému kráľovstvu zo dňa 29. januára 2008, sťažnosť č. 13229/03, ods. 68 – 71, vo veci Mooren proti Nemecku zo dňa 9. júla 2009,

opodstatnené iba vtedy, ak boli iné menej prísne opatrenia v konkrétnom individuálnom prípade posúdené a následne vzhliadnuté ako nedostatočné pre ochranu ohrozeného verejného záujmu.²⁶

Aplikácia všeobecných východísk na namietanú právnu úpravu

Namietaná právna úprava je, podľa môjho názoru, neprimerane nejasná, neurčitá a vágna už pri vymedzení samotnej kompetencie pozbavenia osobnej slobody a jej podmienok. Zákonodarca v § 12 ods. 2 písm. f) zákona o ochrane verejného zdravia ustanovuje kompetenciu príslušných orgánov nariadiť izoláciu v domácom prostredí alebo v zdravotníckom zariadení, prípadne v inom určenom zariadení, alebo lekárske dohľad či karanténne opatrenia na predchádzanie vzniku a šíreniu prenosných ochorení. Bližšie však neuvádza žiadne ďalšie podmienky, ktorých naplnenie podmieňuje nariadenie takýchto opatrení (s výnimkou pomerne vágnej definície prenosného ochorenia v § 2 ods. 1 písm. k) zákona o ochrane verejného zdravia). Bližšie podmienky pre nariadenie izolácie alebo karantény vymedzuje § 18 a § 19 vyhlášky o podrobnostiach o prevencii. Tieto možno nariadiť osobe podozrivej z nákazy (v prípade karanténnych opatrení) a osobe chorej na prenosné ochorenie, podozrivej z prenosného ochorenia alebo osobe, ktorá vylučuje niektoré choroboplodné mikroorganizmy alebo osobe podozrivej z nákazy (v prípade izolácie). Naproti tomu pri ohrození verejného zdravia nútenú izoláciu možno nariadiť len osobe chorej na prenosné ochorenie a aj to len za predpokladu, že sa táto odmieta podrobiť opatreniam podľa § 12 ods. 2 písm. f) zákona o ochrane verejného zdravia, a pri ohrození verejného zdravia možno bez ďalšieho nariadiť izoláciu alebo karanténu akejkoľvek osobe vstupujúcej na územie Slovenskej republiky [§ 48 ods. 4 písm. n) a u) zákona o ochrane verejného zdravia].

Neurčitosť a nejasnosť uvedenej 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. Ide totiž o rovnaké zákonné povinnosti (nedobrovoľné formy), ktoré vo všetkých alternatívach môžu byť realizované aj v domácom prostredí, aj v inom, štátom určenom zariadení, alebo aj v zdravotníckom zariadení, sú rovnako vymáhané ukladaním pokút v rovnakom rozpätí a rovnakým orgánom (Policajným zborom). Inými slovami možno povedať, že i keď zákonodarca formálne (označením a podmienkami potrebnými na nariadenie) diferencuje medzi jednotlivými pozbaveniami osobnej slobody, pri samotnom výkone ide stále o to isté, rovnako závažné nedobrovoľné pozbavenie osobnej slobody.

sťažnosť č. 11364/03, ods. 77 – 79, vo veci Rashed proti Českej republike zo dňa 27. novembra 2008, sťažnosť č. 298/07, ods. 68 a 69, vo veci S., V. a A. proti Dánsku zo dňa 22. októbra 2018, sťažnosti č. 35553/12, 36678/12 a 36711/12, ods. 76 a iné.

²⁶ Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Witold Litwa proti Poľsku zo dňa 4. apríla 2000, sťažnosť č. 26629/95, ods. 78.

Neurčitost nedobrovoľného pozbavenia osobnej slobody podľa § 12 ods. 2 písm. f) a § 48 ods. 4 písm. n) a u) zákona o ochrane verejného zdravia (pokiaľ je realizované v zdravotníckom zariadení) je ešte posilnená tým, že vo svojej podstate napĺňa aj podmienky nedobrovoľnej hospitalizácie podľa § 6 ods. 9 písm. c) 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“). Vzťah medzi týmito druhmi/spôsobmi pozbavenia osobnej slobody však nie je žiadnym spôsobom v právnej úprave identifikovaný.

Dôsledkom tohto právneho stavu je, že 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. Osoba rešpektujúca všetky nariadené odporúčania a opatrenia môže byť v dôsledku toho podrobená rovnako intenzívnemu/invazívnemu pozbaveniu osobnej slobody ako osoba, ktorá tieto odporúčania a nariadené opatrenia nerešpektuje, resp. svojím správaním ohrozuje iné osoby šírením nákazlivej choroby. Takýto stav nepochybne nezodpovedá princípu právnej istoty a požiadavkám z neho vyplývajúcim na kvalitu právnej úpravy.

Namietanú právnu úpravu považujem za nepredvídateľnú a nedostatočnú z pohľadu zákonných záruk proti svojvôli aj z toho dôvodu, že v nej absentuje (rovnako ako už v spomínanej vykonávacej vyhláške) 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.

Ustanovenia § 12 ods. 2 a § 48 ods. 4 zákona o ochrane verejného zdravia nechávajú príslušným orgánom v zásade voľnú úvahu pri výbere opatrení na predchádzanie vzniku a šírenia prenosných ochorení (nerozlišujú medzi intenzitou zásahu jednotlivých opatrení do základných práv a slobôd, neustanovujú ich poradie a pod.), pričom túto voľnú úvahu podstatným spôsobom nelimituje ani už citovaná vyhláška o podrobnostiach o prevencii. Pozbavenie osobnej slobody podľa § 12 ods. 2 písm. f) alebo podľa § 48 ods. 4 písm. n) a u) zákona o ochrane verejného zdravia tak nemusí nastupovať ako posledný možný a primeraný prostriedok predchádzania vzniku či šírenia prenosných ochorení. Takáto voľná úvaha však nekorešponduje s požiadavkami obsiahnutými v čl. 5 ods. 1 písm. e) Dohovoru a koniec koncov aj s čl. 13 ods. 4 Ústavy, podľa ktorých možno do práva na osobnú slobodu zasiahnuť len vtedy, ak je to s ohľadom na všetky okolnosti prípadu nevyhnutné a ak iné, miernejšie prostriedky boli v konkrétnom prípade posúdené ako nedostatočné.

Uvedené nedostatky sú osobitne citelné pri pozbavení osobnej slobody podľa § 48 ods. 4 písm. u) zákona o ochrane verejného zdravia. V tomto ustanovení totiž zákonodarca umožňuje príslušným orgánom bez ďalšieho (pri identifikovaní ohrozenia verejného zdravia) pozbaviť osobnej slobody formou izolácie alebo karantény či už v štátnom zariadení, v zdravotníckom zariadení alebo v domácnosti, akúkoľvek osobu,

ktorá legálne prichádza/vstupuje na územie Slovenskej republiky. V tomto smere je potrebné uviesť, že čl. 5 ods. 1 Dohovoru neumožňuje pozbaviť osobu osobnej slobody bez ďalšieho preto, že legálne/oprávnene vstupuje na územie štátu. Pokiaľ má byť účelom zabránenie šírenia nákazlivej choroby [čl. 5 ods. 1 písm. e) Dohovoru], tak tento dôvod musí byť u osôb pozbavených osobnej slobody jasne identifikovateľný. Muselo by ísť o osoby, ktoré okrem toho, že vstupujú na územie Slovenskej republiky, zároveň aj napr. vykazujú príznaky ochorenia či nákazy, alebo aspoň prichádzajú z oblastí/území, kde je šírenie takéhoto ochorenia preukázateľne mimoriadne a závažné. Súčasne nemožno akceptovať aplikovanie takéhoto opatrenia pri akomkoľvek ohrození verejného zdravia [§ 48 ods. 1 písm. a) zákona o ochrane verejného zdravia – napr. v prípade šírenia chrípky či iného prenosného ochorenia podobnej závažnosti nad predpokladanú úroveň] ale len takého, ktoré predstavuje mimoriadnu závažnosť z pohľadu ohrozenia života a zdravia obyvateľov Slovenskej republiky. Takéto podmienky však § 48 ods. 4 písm. u) zákona o ochrane verejného zdravia nevymedzuje a umožňuje pozbavenie osobnej slobody v zásade len preto, že osoba legálne vstupuje na územie Slovenskej republiky. Okrem toho, že toto ustanovenie žiadnym spôsobom nevymedzuje nevyhnutnosť pozbavenia osobnej slobody, rovnako nereflektuje ani požiadavku zohľadnenia menej invazívnych alternatív k pozbaveniu osobnej slobody. Priestor pre svojvôľu je pri takto formulovanom ustanovení mimoriadny a len ťažko obhájitelný.

Obdobný nedostatok sa týka aj podmienok nariadenia jednotlivých foriem izolácie podľa § 12 ods. 2 písm. f) a § 48 ods. 4 písm. n) a u) zákona o ochrane verejného zdravia, teda domácej izolácie, izolácie v zdravotníckom zariadení či v inom štátom určenom zariadení. Tieto totiž, podľa môjho názoru, nemôžu byť založené výlučne na klinickej či epidemiologickej závažnosti prípadu, ale napr. v situácii, ak z klinického či epidemiologického hľadiska možno považovať za vhodné viaceré alternatívy (napr. izoláciu v domácom prostredí ako aj v štátnom určenom zariadení), mala by podstatnú úlohu zohrávať tiež vôľa dotknutej osoby, jej súčinnosť či uprednostnenie menej závažného opatrenia. Nezohľadnenie týchto skutočností pozorujem aj v prípadoch podávateľov, v ktorých uprednostnenie formy izolácie v štátnom určenom zariadení (tzv. „štátna karanténa“) pred formou izolácie v domácom prostredí nebolo žiadnym spôsobom odôvodnené.

Nemožno tiež opomenúť, že **namietaná právna úprava** z hľadiska svojej určitosti, predvídateľnosti a záruk proti svojvôli **vykazuje aj ďalšie nedostatky, a to najmä tým, že v nej 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**. Tieto nedostatky možno pozorovať aj v prípadoch podávateľov, kedy v súlade s namietanou právnou úpravou dochádzalo opakovane k predlžovaniu nariadenej izolácie (izolácia bola pôvodne nariadená na maximálne 14 dní kvôli vykonaniu testu na ochorenie COVID-19), bez vydania rozhodnutia či iného formalizovaného aktu s odôvodnením. Takýto štátom a jeho právnou úpravou tolerovaný postup pritom

Európsky súd pre ľudské práva dlhodobo považuje za nezlučiteľný s čl. 5 ods. 1 písm. e) Dohovoru a s požiadavkou zákazu svojvôle.²⁷ **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.**

Zhrňujúc uvedené skutočnosti zastávam názor, že namietaná právna úprava neposkytuje dostatočne jasný a predvídateľný právny základ pre všeobecné pozbavenie osobnej slobody neurčitého počtu adresátov. Takáto právna úprava nie je ani spôsobilá obsiahnuť také procesné garancie, ktoré právna úprava pozbavenia osobnej slobody musí vždy zaručovať. To, podľa môjho názoru, spôsobuje jej rozpor s čl. 5 ods. 1 písm. e) Dohovoru a čl. 17 ods. 1 a 2 a čl. 1 ods. 1 Ústavy.

Konštatujem, že zákon o ochrane verejného zdravia v znení účinnom do 14. októbra 2020, z procesnoprávneho hľadiska neupravoval žiadny osobitný procesný postup rozhodovania o pozbavení osobnej slobody nariadením izolácie alebo karanténnych opatrení. Hoci z ustanovenia § 59 ods. 1 zákona o ochrane verejného zdravia v znení účinnom do 14. októbra 2020 sa javilo, že by príslušné orgány mali rozhodovať aj o pozbavení osobnej slobody formou individuálnych správnych aktov – rozhodnutí podľa § 46 a nasl. Správneho poriadku, ak bolo potrebné pozbaviť osobnej slobody väčší počet osôb, ÚVZ postupoval postupom právnym poriadkom Slovenskej republiky nepoznaným – vydávaním opatrení všeobecnej povahy – hybridných správnych aktov (mali prvky všeobecne záväzného právneho predpisu – vzťahovali sa na neurčitý alebo len na všeobecne určený počet osôb, ale aj individuálneho správneho aktu – týkali sa konkrétnej, individuálne určiteľnej situácie). Ústavný súd pritom v minulosti deklaroval, že takéto právne akty v právnom poriadku Slovenskej republiky obsiahnuté v zásade nie sú a nie je možný ani ich prieskum²⁸. Preto takýto postup nastoľuje otázky o jeho zlučiteľnosti s čl. 5 ods. 1 písm. e) Dohovoru, a tiež s čl. 17 ods. 1 a 2 Ústavy.

K tejto úvahe ma vedie presvedčenie, že v prípade tak zásadného zásahu do základných práv, akým je pozbavenie osobnej slobody, sa vyžaduje individuálne posúdenie prípadu každej jednotlivéj osoby, či jej správanie odôvodňuje takýto zásah, alebo je s ním, naopak, v rozpore. Ako som už uviedla, z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva k čl. 5 ods. 1 písm. e) Dohovoru²⁹ vyplýva, že nepostačuje len identifikácia všeobecného rizika – ohrozenia nebezpečným ochorením, ale je potrebné individualizovať, či toto riziko existuje aj v prípade konkrétnej osoby, resp. či v jej prípade nie je možné využiť iné menej invazívne opatrenia. Takáto individualizácia je však

²⁷ Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Baranowski proti Poľsku zo dňa 28. marca 2000, sťažnosť č. 28358/95, ods. 54 – 57, obdobne vo veci Yeloyev proti Ukrajine zo dňa 6. novembra 2008, sťažnosť č. 17283/02, ods. 53, vo veci Solovey a Zozuluya proti Ukrajine zo dňa 27. novembra 2008, sťažnosť č. 40774/02 a 4048/03, ods. 75, vo veci Kharchenko proti Ukrajine zo dňa 10. februára 2011, sťažnosť č. 40107/02, ods. 74.

²⁸ Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 37/2015 zo dňa 17. júna 2015 publikované v Zbierke nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky pod č. 53/2015.

²⁹ Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Enhorn proti Švédsku zo dňa 25. januára 2005, sťažnosť č. 56529/00, ods. 44.

v prípade pozbavovania osobnej slobody neurčitého počtu adresátov, či už z titulu hybridných správnych aktov, alebo z titulu všeobecne záväzného právneho predpisu, ktoré sa vzťahujú na neurčitý počet adresátov a pôsobia priamo (bez prístupu ku konaniu, umožňujúcemu individualizovať konkrétnu právnu a faktickú situáciu človeka), z povahy vecí vylúčená. Osobitne závažný je tento nedostatok pri pozbavovaní osobnej slobody podľa namietanej právnej úpravy - § 12 ods. 2 písm. f) a § 48 ods. 4 písm. n) a u) zákona o ochrane verejného zdravia, kedy je dôvod pozbavenia osobnej slobody neprimerane všeobecný. Túto skutočnosť potvrdzuje aj prípad podávateľov, ktorí sa dostali na územie Slovenskej republiky po vykonaní karantény v zahraničí s negatívnym výsledkom testu na ochorenie COVID-19, no i napriek tomu boli povinní sa podrobiť ďalšiemu neúčelnému pozbaveniu osobnej slobody trvajúcemu neprimerane dlho. Na tomto fakte nič nemení ani to, aké racionálne dôvody viedli príslušné orgány k zavedeniu plošných izolácií v štátnych zariadeniach vo vzťahu ku všetkým osobám prichádzajúcim zo zahraničia.

Preto právna úprava umožňujúca hromadné, plošné pozbavenie osobnej slobody neurčitého počtu (neindividualizovaných) osôb bez toho, aby umožňovala zohľadniť individuálne okolnosti jednotlivých, konkrétnych prípadov, je už z povahy vecí nesúladná s čl. 5 ods. 1 písm. e) Dohovoru, ako aj s čl. 17 ods. 1 a 2 Ústavy. Taký invazívny zásah do základných práv môže byť vyvážený len rovnako zásadným a efektívnym dohľadom nezávislých orgánov, ktorý by umožňoval urýchlene (v priebehu niekoľkých dní) individualizovať existenciu dôvodov pozbavenia osobnej slobody adresátov takéhoto hybridného správneho aktu či všeobecne záväzného právneho predpisu s právomocou bezodkladne ukončiť ich pozbavenie osobnej slobody, ak tieto dôvody v individuálnom prípade nebudú zistené. Takáto úprava však v právnom poriadku Slovenskej republiky nie je obsiahnutá.

Rozumiem tomu, že ohrozenie verejného zdravia je mimoriadne vážnou skutočnosťou, ktorá (aj v kontexte namietanej právnej úpravy) posilňuje potrebu dôvery spoločnosti v postup príslušných orgánov verejnej moci a prenecháva im istú mieru voľnej úvahy pri voľbe opatrení na riešenie vzniknutého ohrozenia. Táto miera voľnej úvahy je v podstatnej miere odôvodnená skutočnosťou, že zvolenie vhodných opatrení je závislé od odborných znalostí a vedomostí, ktoré nie sú dostupné celej spoločnosti, ako aj od znalosti konkrétnych skutkových okolností, ktoré môžu byť známe tiež len rozhodujúcemu orgánu. Nie nepodstatná pri identifikácii tejto voľnej úvahy je aj potreba primeranej akcieschopnosti príslušného orgánu s cieľom úspešného riešenia vzniknutej situácie. Avšak ani táto širšia miera úvahy, ktorá je vo vzťahu k voľbe opatrení na predchádzanie šíreniu a vzniku prenosných ochorení nepochybne legitímna, vhodná a žiaduca, nikdy nemôže byť neohraničená a svojvoľná. A to obzvlášť pri využívaní opatrení, ktoré takým významným spôsobom zasahujú do základných práv a slobôd fyzických a právnických osôb, akými sú štátna karanténa, resp. izolácia v štátnych zariadeniach či domáca izolácia. Aj v takej zložitej situácii ako je ohrozenie zdravia obyvateľstva šírením prenosnej choroby, musia mať osoby, na ktoré dopadá štátna moc, neustále primeranú garanciu zákonnosti a predvídateľnosti postupu a rozhodnutí príslušných štátnych orgánov. Práve v tomto vníam najväčší nedostatok namietanej

právnej úpravy. Akokoľvek je totiž legitímny cieľ právnej úpravy (ochrana života a zdravia fyzických osôb), v demokratickom a právnom štáte je podstatná aj forma a spôsob uplatnenia tohto cieľa. Účel vždy nesväťí zvolené prostriedky. V predmetnom prípade, hoci sa môže dotknutá právna úprava javiť v kontexte dnešných udalostí ako rozumná, nie je viazaná len na krízové situácie vymedzené ústavným zákonom o bezpečnosti štátu, ale je na takpovediac „každodenné použitie“. Je preto potrebné sa pýtať, či by počas každodenných situácií takáto právna úprava obstála pred citlivým vnímaním zásahov do osobnej slobody. Zastávam názor, že tomu tak nie je, keďže vytvára neprimeraný priestor pre zneužitie a svojvôľu bez efektívneho nezávislého dohľadu či kontroly. Som preto toho názoru, že namietaná právna úprava reflektujúca legitímny záujem (ochranu života a zdravia) nezodpovedá požiadavkám vyplývajúcim z princípu právneho štátu a z požiadavky legality zásahov do základných práv a slobôd z dôvodu absencie primeraných záruk proti ich zneužitiu.

III.1.2

K nesúladu namietanej právnej úpravy s čl. 5 ods. 4 Dohovoru v spojení s čl. 17

ods. 1, 2 a 6,

čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 13 ods. 2 a 4 Ústavy

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.“ Toto právo sa, v súlade s konštantnou rozhodovacou činnosťou Európskeho súdu pre ľudské práva, vzťahuje na všetky dôvody pozbavenia osobnej slobody podľa čl. 5 ods. 1 písm. a) až f) Dohovoru.³⁰ V súlade s čl. 5 ods. 4 Dohovoru je pritom potrebné vykladať aj požiadavky vyplývajúce z čl. 17 ods. 2 Ústavy.³¹

Čl. 5 ods. 4 Dohovoru predstavuje jednu zo základných záruk proti svojvôli orgánov výkonnej moci pri pozbavovaní osobnej slobody fyzických osôb. Bez dostupnosti takéhoto súdneho konania nemožno považovať pozbavenie osobnej slobody za súladné s čl. 5 Dohovoru. Prvoradým účelom tohto práva je zabezpečiť osobám, ktoré sú príslušnými orgánmi pozbavené osobnej slobody, **právo na súdny dohľad** nad zákonnosťou invazívneho zásahu, ktorému sú vystavené.³²

Z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva možno tiež vyvodiť **materiálne náležitosti takéhoto konania**. Musí ísť o **konanie vedené pred súdom**, t. j. pred orgánom nezávislým od výkonnej moci a nestranným vo vzťahu k účastníkom

³⁰ *Mutatis mutandis* rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Soldatenko proti Ukrajine zo dňa 23. októbra 2008, sťažnosť č. 2440/07, ods. 125, vo veci Khudoyorov proti Rusku zo dňa 8. novembra 2005, sťažnosť č. 6847/02, ods. 193 a iné.

³¹ DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. 2. prepracované a doplnené vydanie*. Bratislava: C. H. Beck, 2019, 1792 s. ISBN: 978-80-89603-74-9. Str. 456-457.

³² Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Svetlorusov proti Ukrajine zo dňa 12. marca 2009, sťažnosť č. 2929/05, ods. 57.

konania (i keď formálne nemusí byť označený ako súd),³³ ktorý musí byť **oprávnený preskúmať zákonnosť pozbavenia osobnej slobody v plnom rozsahu** – nielen z hľadiska procesných požiadaviek vnútroštátneho práva, ale aj hmotných požiadaviek a podmienok, vrátane legitimity účelu pozbavenia osobnej slobody a jeho trvania.³⁴ Tento orgán tiež musí byť **vybavený právomocou bezodkladne prepustiť osobu** v prípade, ak sa zistí nezákonnosť obmedzenia osobnej slobody.³⁵ Konanie podľa čl. 5 ods. 4 Dohovoru pritom **musí byť k dispozícii opakovane v pravidelných intervaloch** umožňujúcich preskúmať možné odpadnutie dôvodu trvania obmedzenia osobnej slobody v dôsledku plynutia času.³⁶

Existencia takéhoto opravného prostriedku pritom **musí byť** v právnom poriadku a v súvisiacej judikatúre súdov **dostatočne istá** (predvídateľná), a to nielen teoreticky, ale aj v praxi, v opačnom prípade sa takýto prostriedok nepovažuje za dostatočne účinný. Prípustnosť opravného prostriedku pritom znamená okrem iného aj to, že okolnosti, ktoré príslušné orgány vytvorili, musia byť také, aby **umožnili dotknutej osobe realistickú možnosť uplatnenia tohto opravného prostriedku**.³⁷ Dotknutá osoba preto musí byť okrem iného preukázateľne, zrozumiteľne a v postačujúcej miere poučená o dôvodoch pozbavenia osobnej slobody a spôsobe/možnostiach požiadania o prieskum takéhoto pozbavenia.³⁸

Konanie o preskúmanie zákonnosti pozbavenia osobnej slobody nemusí spĺňať všetky požiadavky vyplývajúce z práva na spravodlivý proces podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru, avšak v závislosti od dôvodu pozbavenia osobnej slobody je potrebné v rámci neho zaručiť aspoň právo osoby byť súdom vypočutá a dôsledné dodržanie princípu rovnosti zbraní (vrátane možnosti nahliadnuť do spisu).³⁹

Osobitnou požiadavkou vyplývajúcou z čl. 5 ods. 4 Dohovoru je **rýchlosť konania**. Hoci pri posudzovaní rýchlosti konania vo veciach preskúmania zákonnosti pozbavenia

³³ Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Rashed proti Českej republike zo dňa 27. novembra 2008, sťažnosť č. 298/07, ods. 52.

³⁴ Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Jėčius proti Litve zo dňa 31. júla 2000, sťažnosť č. 34578/97, ods. 100.

³⁵ Rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Delbec proti Francúzsku zo dňa 18. júna 2002, sťažnosť č. 43125/98, ods. 30, vo veci Baudoin proti Francúzsku zo dňa 18. novembra 2010, sťažnosť č. 35935/03, ods. 104 – 105, vo veci Djalti proti Bulharsku zo dňa 12. marca 2013, sťažnosť č. 31206/05, ods. 67, vo veci Rahmani a Dineva proti Bulharsku zo dňa 10. mája 2012, sťažnosť č. 20116/08, ods. 81.

³⁶ Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Rahmani a Dineva proti Bulharsku zo dňa 10. mája 2012, sťažnosť č. 20116/08, ods. 78 a iné, ako aj MOLEK, P.: *Základní práva. Svazek druhý – Svoboda*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 656 s. ISBN: 978-80-7598-525-5. Str. 190-191.

³⁷ Rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Rashed proti Českej republike zo dňa 27. novembra 2008, sťažnosť č. 298/07, ods. 52 – 56, vo veci Soldatenko proti Ukrajine zo dňa 23. októbra 2008, sťažnosť č. 2440/07, ods. 125 – 126, vo veci Svetlorusov proti Ukrajine zo dňa 12. marca 2009, sťažnosť č. 2929/05, ods. 57 – 58, vo veci Nasrulloev proti Rusku zo dňa 11. októbra 2007, sťažnosť 656/06, ods. 86 – 89 a iné.

³⁸ Rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Kaak a iný proti Grécku zo dňa 3. októbra 2019, sťažnosť č. 34215/16, ods. 122 – 125, vo veci O.S.A. a iní proti Grécku zo dňa 21. marca 2019, sťažnosť č. 39065/16, ods. 53 – 54, vo veci Khlaifia a iní proti Taliansku zo dňa 15. decembra 2016, sťažnosť č. 16483/12, ods. 132 – 134.

³⁹ Rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Rashed proti Českej republike zo dňa 27. novembra 2008, sťažnosť č. 298/07, ods. 52, vo veci Mooren proti Nemecku zo dňa 9. júla 2009, sťažnosť č. 11364/03, ods. 124-125, vo veci Fernandes Pedrosa proti Portugalsku zo dňa 12. júna 2018, sťažnosť č. 59133/11, ods. 116, 126.

osobnej slobody vychádza Európsky súd pre ľudské práva z individuálnych okolností prípadu a zohľadňuje aj charakter pozbavenia osobnej slobody, **možno vo všeobecnosti konštatovať, že za urýchlené sa považuje také súdne konanie, kde sa lehota rozhodnutia počíta spravidla na dni, resp. týždne v rámci jednej inštancie, nie mesiace či roky.**⁴⁰ Je povinnosťou štátu zorganizovať svoj právny systém tak, aby tejto svojej povinnosti učinil za dosť, a to nielen v hypotetickej rovine. **Európsky súd pre ľudské práva preto odmietol uznať ako konania napĺňajúce požiadavky čl. 5 ods. 4 Dohovoru také konania, ktoré nemali vo vnútroštátnom právnom poriadku osobitný režim (určenú, záväznú lehotu) alebo z dostupných informácií bolo zrejmé, že priemerná dĺžka takýchto konaní bola nepostačujúca – trvajúca niekoľko mesiacov aj v zrýchlenom režime.**⁴¹

Uvedené požiadavky nevytvárajú rámec len pre posudzovanie individuálnych sťažností prípadných sťažovateľov, ale sú relevantnými aj pre preskúmavanie samotnej právnej úpravy. **Zákonodarca môže prijať právnu úpravu umožňujúcu pozbavenie osobnej slobody len vtedy, ak adekvátnym spôsobom upraví aj systém súdneho dohľadu zodpovedajúcej kvality nad výkonom tohto pozbavovania.** Ústavný súd Českej republiky v tomto smere už uviedol (rozhodnutie sp. zn. Pl. ÚS 29/98 zo dňa 2. júna 1999):

„Z čl. 5 odst. 4 Úmluvy a čl. 36 odst. 2 Listiny ve spojení s čl. 8 odst. 2 Listiny plyne pro zákonodárce povinnost všechny případy zbavení svobody veřejnou mocí postavit pod efektivní kontrolu nezávislého soudního rozhodování. Uvedený soudní přezkum je proto nezbytnou součástí každé zákonné úpravy zbavení svobody, bez něhož tato pro rozpor s uvedenými ustanoveními Úmluvy a Listiny samostatně nemůže obstát.“

V tomto kontexte Ústavný súd Českej republiky zrušil ako rozpornú s čl. 5 ods. 4 Dohovoru právnu úpravu umožňujúcu pozbavenie osobnej slobody bez toho, aby existovalo nadväzujúce a dostupné súdne konanie, ktoré by úpravou procesných lehôt umožňovalo urýchlený prieskum obdobne, ako tomu je v prípadoch iných pozbavení osobnej slobody.

Z čl. 17 ods. 6 Ústavy tiež vyplýva požiadavka, aby v prípade zákonom aprobovaného nedobrovoľného prevzatia osoby do ústavnej zdravotníckej starostlivosti alebo nedobrovoľného držania osoby v ústavnej zdravotníckej starostlivosti bolo takéto opatrenie do 24 hodín oznámené súdu, ktorý je o pozbavení osobnej slobody takejto osoby povinný rozhodnúť do piatich dní. Zastávam názor, že nariadenie izolácie, nútenej

⁴⁰ *Mutatis mutandis* rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Sanchez-Reisse proti Švajčiarsku zo dňa 21. októbra 1986, sťažnosť č. 9862/82, ods. 60, vo veci Bezicheri proti Taliansku zo dňa 26. septembra 1989, sťažnosť č. 11400/85, ods. 22-25, vo veci Baudoinu proti Francúzsku zo dňa 18. novembra 2010, sťažnosť č. 35935/03, ods. 118 – 120, vo veci E. proti Nórsku zo dňa 29. augusta 1990, sťažnosť š. 11701/85, ods. 65 -67 a iné.

⁴¹ Rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Martins O'Neill Pedrosa proti Portugalsku zo dňa 14. februára 2017, sťažnosť č. 55214/15, ods. 49, vo veci M. A. proti Cypru zo dňa 23. júna 2013, sťažnosť č. 41872/10, ods. 167 – 168.

izolácie alebo karantény v zdravotníckom zariadení podľa § 12 ods. 2 písm. f) a § 48 ods. 4 písm. n) a u) zákona o ochrane verejného zdravia má charakter nedobrovoľného prevzatia alebo držania osoby v ústavnej starostlivosti, a preto sa naň musia vzťahovať požiadavky vyplývajúce z čl. 17 ods. 6 Ústavy a toto musí reflektovať aj vykonávacia zákonná úprava.

Zastávam právny názor, že 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.

Absencia predvídateľného súdneho prieskumu pozbavenia osobnej slobody

Ako som už uviedla, zákon o ochrane verejného zdravia v znení účinnom do 14. októbra 2020 umožňoval pozbaviť väčší počet individuálne neurčených osôb osobnej slobody podľa § 12 ods. 2 písm. f) a § 48 ods. 4 písm. n) tohto zákona formou tzv. hybridného správneho aktu. Takýto právny akt však nie je právnym poriadkom Slovenskej republiky pozitívne upravený, nie je predpokladaný procesnými kódexmi, s čím logicky súvisí aj problém otázneho súdneho prieskumu takéhoto typu aktov. Hoci ustálená rozhodovacia činnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky, definovaná oficiálne publikovaným rozhodnutím, súdny prieskum takýchto aktov vylučovala,⁴² v rámci konaní o ústavných sťažnostiach vo veciach tzv. „štátnej karantény“ Ústavný súd svoju prax zmenil a konštatoval, že ide o správne akty, ktoré je možné preskúmať všeobecnou správnu žalobou ako „opatrenia“ podľa § 3 ods. 1 písm. c) v spojení s § 177 a nasl. SSP.⁴³ Ústavný súd týmto postupom vytvoril základný procesný rámec pre prieskum takýchto hybridných správnych aktov podľa právneho stavu účinného do 14. októbra 2020, nevysporiadal sa však so skutočnosťou, či takáto náhla zmena právneho názoru (v rozpore s dovtedajšou rozhodovacou činnosťou) nie je v rozpore s požiadavkou predvídateľnosti a dostupnosti takéhoto prostriedku súdneho dohľadu nad zákonnosťou pozbavenia osobnej slobody v čase, keď došlo k pozbaveniu osobnej slobody⁴⁴ a ani bližšie neskúmal, či tento judikovaný prostriedok nápravy zodpovedá požiadavkám kladeným čl. 5 ods. 4 Dohovoru.

⁴² Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 37/2015 zo dňa 17. júna 2015, publikované v Zbierke nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky pod č. 53/2015.

⁴³ Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 396/2020 zo dňa 20. októbra 2020.

⁴⁴ Rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Rashed proti Českej republike zo dňa 27. novembra 2008, sťažnosť č. 298/07, ods. 52 – 56, vo veci Soldatenko proti Ukrajine zo dňa 23. októbra 2008, sťažnosť č. 2440/07, ods. 125 – 126, vo veci Svetlorusov proti Ukrajine zo dňa 12. marca 2009, sťažnosť č. 2929/05, ods. 57 – 58, vo veci Nasrulloev proti Rusku zo dňa 11. októbra 2007, sťažnosť 656/06, ods. 86 – 89, ale k predvídateľnosti právnej úpravy v kontexte zmien judikatúry aj rozhodnutie vo veci X a Y proti Rumunsku zo dňa 19. januára 2021, sťažnosť č. 2145/16 a 20607/16, ods. 150, 155 – 157.

Na rozhodnutia ústavného súdu vo veciach tzv. „štátnej karantény“ však reagoval zákonodarca, ktorý s účinnosťou od 15. októbra 2020 zmenil charakter opatrení vydávaných podľa namietaných právnych predpisov (§ 12 ods. 2 písm. f), § 48 ods. 4 písm. n) a u) zákona o ochrane verejného zdravia]. Tieto už nie sú vydávané ako tzv. hybridné správne akty, ale v prípade, ak sa týkajú individuálne určených osôb, sú vydávané ako klasické individuálne správne akty - rozhodnutia (§ 59 ods. 1 zákona o ochrane verejného zdravia). V prípade, ak sa týkajú väčšieho počtu osôb, sú vydávané ako všeobecne záväzné právne predpisy - vyhlášky (§ 59b ods. 1 zákona o ochrane verejného zdravia), ktoré pozbavujú osoby osobnej slobody priamo, bez zákonom predpokladaného aktu či iného úkonu aplikácie práva. Zatiaľ, čo pri individuálnych správnych aktoch - rozhodnutiach, ktorými sú fyzické osoby podľa § 12 ods. 2 písm. f) alebo § 48 ods. 4 písm. n) a u) v spojení s § 59 ods. 1 zákona o ochrane verejného zdravia pozbavované osobnej slobody, je potenciálne k dispozícii prostriedok súdneho dohľadu - všeobecná správna žaloba podľa § 3 ods. 1 písm. b) v spojení s § 177 a nasl. SSP, v prípade vyhlášok absentuje v právnom poriadku Slovenskej republiky taký právny prostriedok súdneho dohľadu, ktorý by umožnil individuálne posúdiť situáciu, na ktorú takýto právny akt dopadá, prípadne preskúmať jej excesívne uplatňovanie. Preskúmať všeobecne záväzný právny predpis - vyhlášku môže v súčasnosti len ústavný súd v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 písm. b) Ústavy, pričom ide o abstraktný prieskum, ktorý sa nevenuje individuálnej situácii jednotlivých osôb, na ktoré právna úprava dopadá a nevenuje sa ani odstraňovaniu excesívneho výkonu či uplatňovania takéhoto právneho predpisu. Zákonodarca tak s účinnosťou od 15. októbra 2020 novelou zákona o ochrane verejného zdravia opätovne vylúčil prostriedky súdneho preskúmania pozbavenia osobnej slobody v prípade uplatnenia § 12 ods. 2 písm. f) a § 48 ods. 4 písm. n) a u) zákona o ochrane verejného zdravia na väčší počet individuálne neurčených osôb, ktoré v judikatúre vymedzil ústavný súd.

Vychádzajúc z uvedeného konštatovania som dospela k právnomu názoru, že opatrenia vydávané podľa namietanej právnej úpravy vo vzťahu k väčšiemu počtu osôb nie sú v súčasnosti preskúmateľné všeobecným súdom v konaní, ktoré by umožňovalo posúdiť individuálnu situáciu dotknutej osoby, prípadne preskúmať excesívny výkon/uplatňovanie takýchto všeobecne záväzných právnych predpisov. Takýto súdny prieskum predvídateľne nevyplýva ani zo zákona o ochrane verejného zdravia a ani z SSP, z iného právneho predpisu či z rozhodovacej činnosti súdov. **Považujem za potrebné zdôrazniť, že pokiaľ zákonodarca pristúpil k umožneniu plošného rozhodovania o pozbavení osobnej slobody neurčitého počtu osôb, o to prísnejšie je potrebné posudzovať dostupnosť a kvalitu súdneho systému dohľadu nad takouto právomocou, ktorý je najdôležitejšou zárukou pred jej zneužitím.** Namietaná právna úprava však takúto záruku, podľa môjho názoru, predvídateľne a v ľahko dostupnej forme neposkytuje.

K nedostatočnosti hypoteticky dostupných súdnych konaní

Považujem za potrebné uviesť, že žiadnu z možností súdneho prieskumu, ktoré by v preskúvaných prípadoch, v súlade s právnym poriadkom Slovenskej republiky, aj potenciálne mohli pripadať do úvahy, nemožno považovať za naplňajúcu požiadavky čl. 5 ods. 4 a čl. 17 Ústavy. Právna úprava Slovenskej republiky poskytuje súdne prostriedky ochrany práv proti viacerým správnyom aktom a úkonom, ide najmä o (§ 177 a nasl. a § 252 a nasl. SSP):

- správnu žalobu proti rozhodnutiu a opatreniu orgánu verejnej správy,
- správnu žalobu proti inému zásahu orgánu verejnej správy.

Povahu správnych aktov pritom majú aj opatrenia vydávané podľa namietanej právnej úpravy v individuálnych prípadoch (§ 59 ods. 1 zákona o ochrane verejného zdravia), aj opatrenia vydávané ako hybridné správne akty.

V prvom rade uvádzam, že správny súd, v konaní o všeobecnej správnej žalobe proti rozhodnutiu či opatreniu, **nemá oprávnenie rozhodnúť o bezodkladnom prepustení žalobcu po vyhlásení rozhodnutia o nezákonnosti pozbavenia osobnej slobody** [§ 191 a nasl. SSP na rozdiel od správnej žaloby vo veciach zaistenia cudzincov - § 230 ods. 1 písm. a) a nasl. SSP] a tieto žaloby súčasne **nie sú k dispozícii v pravidelných intervaloch** umožňujúcich opakovane preskúmať trvanie dôvodov pozbavenia osobnej slobody (§ 181, § 256 SSP a v prípade žaloby proti inému zásahu môže predchádzajúce rozhodovanie správneho súdu v predmetnej veci tvoriť prekážku veci rozhodnutej – *res iudicata*). Už tieto skutočnosti ich vylučujú z možnosti ich posúdenia ako účinných prostriedkov súdneho dohľadu podľa čl. 5 ods. 4 Dohovoru. Možno preto konštatovať, že ak sú osoby podľa namietanej právnej úpravy pozbavované osobnej slobody formou rozhodnutia či opatrenia, ako individuálneho správneho aktu (prípadne hybridného správneho aktu), ani v takom prípade právny poriadok neobsahuje efektívny, účinný a primerane dostupný prostriedok nápravy podľa čl. 5 ods. 4 Dohovoru.

V prípade uplatnenia správnej žaloby proti inému zásahu, 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. Z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva pritom vyplýva, že konanie podľa čl. 5 ods. 4 Dohovoru, ktoré má garantovať súdny dohľad nad zákonnosťou pozbavenia osobnej slobody, nemôže garantovať len formálny prieskum procesných náležitostí pozbavenia osobnej slobody, ale aj materiálne preskúmanie existencie dôvodov pozbavenia osobnej slobody podľa čl. 5 ods. 1 Dohovoru a v prípade ich absencie musí

umožniť súdnu orgánu ukončiť nezákonné pozbavenie osobnej slobody.⁴⁵ V tejto súvislosti dodávam, že ani iniciovanie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 písm. b) Ústavy nemožno považovať za efektívny súdny dohľad nad zákonnosťou pozbavenia osobnej slobody, keďže ho nemôže iniciovať samotná dotknutá fyzická osoba (nie je jej takéto konanie dostupné), a ani nemá právny nárok na iniciovanie tohto konania zo strany všeobecného súdu v prípade, že o to požiada (čl. 130 ods. 1 a čl. 144 ods. 2 Ústavy). Súčasne konanie o súlade právnych predpisov neumožňuje preskúmanie individuálnych okolností jednotlivých prípadov, zváženie alternatív pozbavenia osobnej slobody a pod., ide „len“ o abstraktnú kontrolu všeobecne záväzného právneho predpisu, na základe ktorého dochádza k pozbavovaniu osobnej slobody.

Za najväčší nedostatok všetkých týchto potenciálnych prostriedkov nápravy však považujem to, že **negarantujú** osobe, ktorá je pozbavená osobnej slobody, **urýchlené konanie o zákonnosti pozbavenia osobnej slobody**. V tomto smere poukazujem na iné osobitne upravené súdne konania, v ktorých súdy preskúmajú zákonnosť pozbavenia osobnej slobody a v ktorých sa požiadavka rýchlosti pretavila do zákonnej lehoty:

- správna žaloba vo veciach zaistenia – lehota na rozhodnutie je 7 pracovných dní odo dňa predloženia spisu (§ 228 SSP), pričom rovnaká lehota platí aj v kasačnom konaní (§ 458 ods. 2 SSP),
- rozhodnutie o vzatí do väzby – súd musí rozhodnúť o vzatí do väzby v lehote do 48 hod., resp. pri obzvlášť závažných zločinoch do 72 hod. od prevzatia osoby (pričom zadržaná osoba musí byť odovzdaná súdu do 48 hod. a pri trestných činoch terorizmu do 96 hod.; zatknutá osoba musí byť odovzdaná súdu do 24 hod.) alebo osobu prepustiť (čl. 17 ods. 3 a 4 Ústavy, § 73 ods. 4 a 5 zákona č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok),
- konanie o prípustnosti prevzatia a držania v zdravotníckom zariadení – súd musí rozhodnúť o prípustnosti obmedzenia osobnej slobody do 5 dní odo dňa pozbavenia osobnej slobody (§ 262 ods. 2 zákona č. 161/2015 Z. z. Civilný mimosporový poriadok a čl. 17 ods. 6 Ústavy).

Z vlastnej činnosti je ústavnému súdu nepochybne známe (táto skutočnosť vyplýva aj zo štatistických údajov Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky a z údajov jeho analytického centra o dĺžke súdnych konaní), že bez uzákonenia konkrétnej lehoty na vybavenie vecí alebo bez zákonného vymedzenia prednostného vybavenia vecí je priemerná dĺžka konania v rámci správneho súdnictva (v minulosti zaraďované v rámci štatistik do občianskoprávnej agendy) v zásade počítaná v mesiacoch (ide spravidla o viac ako 10 mesiacov).⁴⁶ Takáto dĺžka konania je nielen neporovnateľná s lehotami v iných prípadoch obmedzenia osobnej slobody, ale

⁴⁵ Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Jėčius proti Litve zo dňa 31. júla 2000, sťažnosť č. 34578/97, ods. 100.

⁴⁶ Dostupné dňa 30. júla 2020 [online] na <https://www.justice.gov.sk/Stranky/Sudy/Statistika-priemerna-dlzka-konania.aspx>, <http://web.ac-mssr.sk/rocny-prehľad-dlžky/>.

v prípade namietanej právnej úpravy nezodpovedá ani požiadavkám čl. 5 ods. 4 Dohovoru a povinnosti štátu organizovať súdnictvo tak, aby o pozbavení osobnej slobody, resp. o súdnom preskúmaní zákonnosti tohto pozbavenia bolo rozhodnuté bezodkladne.⁴⁷ Rovnako tomu je aj v prípade konania o súlade právnych predpisov, kde sa lehoty rozhodovania ústavného súdu môžu počítať aj v jednotkách rokov.

Bez významu nie je ani skutočnosť, že ÚVZ, a ani regionálne úrady verejného zdravotníctva, nemajú postavenie nezávislého orgánu, ale naopak sú orgánmi výkonnej moci podriadenými priamo Ministerstvu zdravotníctva Slovenskej republiky, resp. ministromi [§ 4 ods. 1 písm. c) a j) a § 5 ods. 1, 2 a 3 zákona o ochrane verejného zdravia]. Rozhodovanie, vydávanie opatrení ÚVZ či jeho kontrolná činnosť (okrem toho, že negarantuje základné procesné požiadavky vyplývajúce z čl. 5 ods. 4 Dohovoru) preto nemôžu mať charakter konania podľa čl. 5 ods. 4 Dohovoru a nemôžu takéto konanie ani nahradiť.

Na to, aby sa prípadné súdne konanie považovalo za dostatočný prostriedok nápravy podľa čl. 5 ods. 4 Dohovoru, musí byť tiež v potrebnej miere dostupné, a to aj s ohľadom na okolnosti vytvorené vnútroštátnymi orgánmi. Nie je tomu tak v prípade, ak osoby pozbavené osobnej slobody napr. neboli dostatočným spôsobom informované o dôvodoch pozbavenia osobnej slobody a prístupných opravných prostriedkoch, resp. ak právna úprava takéto informovanie osôb pozbavených osobnej slobody ani nevyžaduje. Som toho názoru, že osobitne v prípadoch, ak je súdny prieskum zákonnosti pozbavenia osobnej slobody mimoriadne nejasný (závisí od sporného a neustáleného výkladu právnych predpisov), ako tomu je aj v tomto prípade, je nevyhnutné vyžadovať dôsledné oboznámenie dotknutých osôb nielen s dôvodmi pozbavenia osobnej slobody, ale aj s procesnými prostriedkami, ktoré môžu využiť v záujme preskúmania zákonnosti pozbavenia osobnej slobody.

Namietaná právna úprava však takéto informovanie dotknutých osôb neupravuje, resp. negarantuje, a ani v praxi k nemu nedochádzalo. V prípade vydávania opatrení podľa namietanej právnej úpravy formou tzv. hybridných správnych aktov sa na ich vydávanie podľa rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky nevzťahoval všeobecný predpis o správnom konaní,⁴⁸ čo viedlo k tomu, že dotknuté osoby neboli ani rámcovo informované o dôvodoch pozbavenia osobnej slobody či o prostriedkoch nápravy. Osoby pozbavené osobnej slobody boli čiastočne informované v zásade až po ukončení pozbavenia osobnej slobody, avšak nie v potrebnom rozsahu (prostredníctvom formulára „Ukončenie povinnej karantény v zariadení MV SR“, vid' priložená spisová dokumentácia). Tým, že osobám pozbaveným osobnej slobody v praxi neboli doručované individuálne rozhodnutia, ale len všeobecná informácia o dĺžke pozbavenia osobnej slobody (aj to až po ukončení pozbavenia osobnej slobody), tieto

⁴⁷ Rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Martins O'Neill Pedrosa proti Portugalsku zo dňa 14. februára 2017, sťažnosť č. 55214/15, ods. 49, vo veci M. A. proti Cypru zo dňa 23. júna 2013, sťažnosť č. 41872/10, ods. 167 – 168.

⁴⁸ Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 396/2020 zo dňa 20. októbra 2020.

osoby nemohli mať dostatok informácií o dôvodoch, prečo malo dôjsť k pozbaveniu osobnej slobody. Z opatrení vydaných na základe namietanej právnej úpravy je rovnako zrejmé, že príslušné orgány rezignovali na akékoľvek poučenie dotknutých osôb o možnosti požiadať o súdny či o iný prieskum vydaného opatrenia či nariadeného pozbavenia osobnej slobody, ale boli výslovne informované len o následkoch nerešpektovania takéhoto opatrenia. Tento nedostatok v právnej úprave zostal zachovaný aj po zmene zákona o ochrane verejného zdravia v znení účinnom od 15. októbra 2020. V prípade, ak dochádza k pozbavovaniu osobnej slobody väčšieho počtu vopred neurčitých osôb (§ 59b ods. 1 zákona o ochrane verejného zdravia), dochádza k tomu všeobecne záväzným právnym predpisom. Takto dotknutým osobám nie je doručovaná informácia o tom, že majú byť pozbavené na osobnej slobode, z akého dôvodu a ani informácia ako sa voči tomuto môžu brániť. A to bez ohľadu na skutočnosť, či je pozbavenie osobnej slobody realizované v domácom prostredí, v štátom určenom zariadení alebo v zdravotníckom zariadení (§ 12 ods. 2 písm. f), § 48 ods. 4 písm. n) a u) zákona o ochrane verejného zdravia). **Za takýchto podmienok nemožno žiadny z už analyzovaných prostriedkov nápravy považovať za dostupný.**

Ako problematická sa javí aj dostupnosť opravných prostriedkov, ktorá musí byť, aj v kontexte okolností vytvorených príslušnými orgánmi právnym poriadkom, v primeranej miere garantovaná. **Žiadnu zo spomenutých žalôb totiž nemožno podať proti štátom určenému zariadeniu, ktoré napr. realizuje štátnu karanténu, resp. izoláciu, a ani proti zdravotníckemu zariadeniu, ktoré realizuje izoláciu** (je potrebné ich doručiť súdu), pričom **podmienky pozbavenia osobnej slobody štátnou karanténou znemožňujú, resp. podstatným spôsobom sťažujú faktický prístup osôb pozbavených osobnej slobody k súdu** – v zmysle spísania žaloby a doručenia žaloby na súd bez prístupu k právnemu poradenstvu, navyše v rámci súdnych konaní s obligatórny právnym zastúpením (§ 49 ods. 1 a 2 SSP). Rovnako tomu je aj v prípade izolácie či karantény v domácom prostredí, kedy fyzická osoba bez prístupu k internetu, nemôže iniciovať konanie o preskúmanie zákonnosti jej pozbavenia na osobnej slobode.

Poukazujem tiež na skutočnosť, že čl. 17 ods. 6 Ústavy vymedzuje osobitné sprísnené podmienky týkajúce sa pozbavenia osobnej slobody v kontexte núteného poskytovania ústavnej zdravotnej starostlivosti. Namietaná právna úprava § 12 ods. 2 písm. f) a § 48 ods. 4 písm. n) a u) zákona o ochrane verejného zdravia umožňuje, okrem iného, nariadenie pozbavenia osobnej slobody formou izolácie alebo karantény spolu s lekárskeym dohľadom, a to v zdravotníckom zariadení. Som toho názoru, že takéto pozbavenie osobnej slobody v zdravotníckom zariadení je potrebné materiálne považovať za nútené prevzatie do ústavnej zdravotnej starostlivosti podľa čl. 17 ods. 6 Ústavy. Postup podľa čl. 17 ods. 6 Ústavy potom musí byť dodržaný pri všetkých takýchto pozbaveniach osobnej slobody bez ohľadu na to, či sa tak deje na základe opatrenia ako všeobecne záväzného právneho predpisu podľa § 12 ods. 2 písm. f) v spojení s § 48 ods. 4 písm. n) a u) v spojení s § 59b ods. 1 zákona o ochrane verejného zdravia, alebo na základe správneho rozhodnutia podľa § 59 ods. 1 zákona o ochrane verejného zdravia. Musím však konštatovať, že zákon o ochrane verejného zdravia, a ani zákon o zdravotnej starostlivosti (*argumentum a contrario* § 9 ods. 5 v spojení s § 6

ods. 9 zákona o zdravotnej starostlivosti), tieto podmienky nenapĺňajú. Neustanovujú totiž 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 (rozhodnutia) či priamo na základe všeobecne záväzného právneho predpisu podľa namietanej právnej úpravy.

Sumarizujúc doteraz uvedené skutočnosti zastávam názor, že zákonodarca je oprávnený (a dokonca v istom zmysle, v súlade s požiadavkou ochrany zdravia a života obyvateľov, i povinný) vytvoriť taký systém, ktorý príslušným orgánom umožní efektívne zasiahnuť v záujme zabránenia šíreniu nákazlivého prenosného ochorenia. A to v niektorých prípadoch aj prostredníctvom pozbavenia osobnej slobody. Táto skutočnosť však nezabavuje zákonodarcu povinnosti vytvoriť efektívny systém súdneho dohľadu nad takýmito oprávneniami, aby nemohli byť v praxi zneužívané, a to nielen zlomyseľne (sledujúc iné ako legitímne úmysly), ale aj dobromyseľne (sledujúc legitímne ciele), avšak celkom zjavne neprimerane. Prístup k súdu pritom nemožno bez ďalšieho obmedziť ani v krízových situáciách, s výnimkou času vojny, vojnového stavu a v niektorých prípadoch výnimočného stavu [čl. 2 ods. 3 písm. t), čl. 3 ods. 3 písm. s) a čl. 11 ods. 5 ústavného zákona o bezpečnosti štátu]. Čl. 5 ods. 4 Dohovoru v spojení s čl. 17 ods. 1, 2 a 6 Ústavy vymedzuje základné požiadavky kladené na takýto efektívny systém súdneho dohľadu, vnímajúc osobitný význam práva na osobnú slobodu. Zastávam však názor, že namietaná právna úprava neumožňuje realizovať súdnu kontrolu pozbavenia osobnej slobody v už vymedzenej kvalite. Naopak, vytvára právne vákuum a právnu neistotu, ktorá môže byť kedykoľvek a voči komukoľvek zneužitá bez akejkoľvek individuálnej kontroly. Som preto toho názoru, na základe už uvedených konštatovaní, 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.

III.1.3

K nesúladu namietanej právnej úpravy s čl. 5 ods. 2 Dohovoru v spojení s čl. 17 ods. 1 a 2, čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 13 ods. 2 a 4 Ústavy

Čl. 5 ods. 2 Dohovoru obsahuje základnú záruku, že každá osoba pozbavená osobnej slobody [bez ohľadu na účel pozbavenia osobnej slobody podľa čl. 5 ods. 1 písm. a) až f) Dohovoru] musí byť informovaná o faktických a právnych dôvodoch obmedzenia jej osobnej slobody, a to jednoducho, v jazyku, ktorému rozumie, tak, aby sa mohla, ak to uzná za vhodné, obrátiť na súd s cieľom napadnúť zákonnosť pozbavenia osobnej slobody.⁴⁹ Súčasťou takýchto informácií by pritom mali byť aj informácie o dostupných, efektívnych opravných prostriedkoch.⁵⁰ Nepostačuje len všeobecné

⁴⁹ Rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Rusu proti Rakúsku zo dňa 2. októbra 2008, sťažnosť č. 34082/02, ods. 36, 41, vo veci Saadi proti Spojenému kráľovstvu zo dňa 29. januára 2008, sťažnosť č. 13229/03, ods. 84, vo veci Khlaifia a iní proti Taliansku zo dňa 15. decembra 2016, sťažnosť č. 16483/12, ods. 115 – 116.

⁵⁰ Rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci J.R. a iní proti Grécku zo dňa 25. januára 2018, sťažnosť č. 22696/16, ods. 121 – 124, vo veci O.S.A. a iní proti Grécku zo dňa 21. marca 2019, sťažnosť

odkázanie na vyjadrenia politikov či medializované informácie alebo všeobecné štátne politiky.⁵¹ Tieto informácie je potrebné poskytnúť dotknutej osobe rýchlo, nemožno akceptovať niekoľko denné omeškanie či iné omeškanie, ktoré bez ohľadu na svoju dĺžku spôsobí, že osoba sa nemôže efektívne domáhať preskúmania pozbavenia osobnej slobody.⁵² Zákonné vymedzenie tohto práva, za ktorého dodržiavanie štát preberá zodpovednosť, je, podľa môjho názoru, jednou zo základných požiadaviek ústavnej udržateľnosti právnej úpravy pozbavenia osobnej slobody (čl. 17 ods. 1 a 2, čl. 1 ods. 1 a čl. 13 ods. 2 a 4 Ústavy).

Skutočnosti, ktoré som už uviedla, však nasvedčujú tomu, že namietaná právna úprava nezodpovedá ani tomuto štandardu, a je preto v rozpore s označenými článkami. Pri tomto konštatovaní vychádzam zo skutočnosti, že v právnom poriadku Slovenskej republiky či už najskôr v dôsledku absencie právnej úpravy týkajúcej sa procesného postupu prijímania a uplatňovania tzv. hybridných správnych aktov, ako aj následne v dôsledku pozbavovania osobnej slobody väčšieho, vopred neurčitého počtu osôb priamo, všeobecne záväzným právnym predpisom (vyhláškou) ÚVZ bez potreby vydania/vykonania ďalšieho úkonu aplikácie práva [§ 12 ods. 2 písm. f), § 48 ods. 4 písm. n) a u) v spojení s § 59b ods. 1 zákona o ochrane verejného zdravia], absentuje jasné vymedzenie povinnosti a spôsobu, akým majú byť osoby informované o tom, že sú pozbavené osobnej slobody napr. domácou izoláciou, dokedy, z akých faktických dôvodov, prečo ich námietky nie sú relevantné (ako bola zhodnotená ich individuálna situácia - napr. vykonané testy na ochorenie, ktorých výsledok bol negatívny a pod.) a ako sa môžu voči takémuto pozbaveniu osobnej slobody brániť (poučenie o dostupných prostriedkoch nápravy nezákonnosti). Takéto informovanie nemôže nahradiť ani publikácia všeobecne záväzného právneho predpisu podľa § 59b ods. 1 a nasl. zákona o ochrane verejného zdravia vo Vestníku vlády Slovenskej republiky či na internetovom sídle príslušného orgánu, keďže internetové pripojenie nemusí byť, a ani nie je, k dispozícii všetkým dotknutým osobám, a zároveň vydaný všeobecne záväzný právny predpis je už zo svojej povahy do istej miery abstraktný, teda nedokáže sprostredkovať individuálne informácie pre prípad konkrétnej dotknutej osoby. Tento môj názor a posudzovanú situáciu možno prirovnať aj k iným prípadom pozbavenia osobnej slobody. Samotný fakt, že napr. dôvody väzby sú obsiahnuté v § 71 ods. 1 písm. a) až c) zákona č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok, ktorý je publikovaný v Zbierke zákonov, nezbavuje príslušné orgány povinnosti individualizácie týchto dôvodov v konkrétnom prípade a nezbavuje ich povinnosti poskytnutia potrebných informácií a poučení dotknutej osobe (v prezentovanom prípade sa tak bude diať najmä poučeniami v zápisniciach z procesných úkonov a následne v zákonom stanovenej lehote rozhodnutím o väzbe).

č. 39065/16, ods. 53 – 54, 59–60, vo veci Kaak a iní proti Grécku zo dňa 3. októbra 2019, sťažnosť č. 34215/16, ods. 122 – 126.

⁵¹ Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Saadi proti Spojenému kráľovstvu zo dňa 29. januára 2008, sťažnosť č. 13229/03, ods. 84.

⁵² Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Khlaifia a iní proti Taliansku zo dňa 15. decembra 2016, sťažnosť č. 16483/12, ods. 120.

Zastávam názor, že len zákonné vymedzenie povinnosti informovať/poučiť osobu o uvedených skutočnostiach predstavuje v právnom štáte vymáhateľnú garanciu, že sa tak naozaj aj v praxi bude diať. Bez takejto garancie nemožno právnu úpravu pozbavenia osobnej slobody považovať za úplnú a súladnú s čl. 5 ods. 2 a čl. 17 ods. 1 a 2 Dohovoru. Považujem za potrebné dať do pozornosti ústavnému súdu aj preukázanú prax, ktorá vyplýva z predložených spisov, že pri absencii potrebnej právnej úpravy príslušné orgány v potrebnej miere neinformujú osoby vopred o pozbavení osobnej slobody, resp. o dôvodoch pozbavenia osobnej slobody, o predpokladanej dĺžke tohto pozbavenia, o možnostiach predĺženia a o právnych prostriedkoch ochrany základných práv, pričom ak dochádza k informovaniu, tak len v obmedzenej miere a aj to ex post, po ukončení pozbavenia osobnej slobody, keď sa už osoba nemôže brániť, alebo keď právna ochrana proti nezákonnosti pozbavenia osobnej slobody už nie je tak významná (nemôže dôjsť k ukončeniu nezákonného pozbavenia osobnej slobody).

Zhrňujúc uvedené skutočnosti zastávam právny názor, že namietaná právna úprava je aj v tomto smere v rozpore s čl. 5 ods. 2 Dohovoru a čl. 17 ods. 1 a 2, čl. 1 ods. 1 a čl. 13 ods. 2 a 4 Ústavy.

III.2

K namietanej právnej úprave § 4 ods. 1 písm. g) a § 48 ods. 4 písm. z) zákona o ochrane verejného zdravia

Namietaná právna úprava § 48 ods. 4 písm. z) zákona o ochrane verejného zdravia umožňuje ÚVZ, alebo príslušným regionálnym úradom verejného zdravotníctva, pri ohrození verejného zdravia [§ 48 ods. 1 v spojení s § 2 ods. 1 písm. k) zákona o ochrane verejného zdravia], bez ohľadu na skutočnosť, či ide o krízovú situáciu a bez ohľadu na charakter alebo na závažnosť šíreného prenosného ochorenia, prijímať, okrem opatrení uvedených v § 12 a v § 48 ods. 4 písm. a) až y) zákona o ochrane verejného zdravia, akékoľvek ďalšie opatrenia na ochranu verejného zdravia, ktoré príslušný orgán bude považovať za nevyhnutné a ktorými môže zakázať alebo nariadiť ďalšie, zákonom bližšie nešpecifikované činnosti v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas. Túto právnu úpravu dopĺňa § 4 ods. 1 písm. g) zákona o ochrane verejného zdravia, ktorý v prípade vyhlásenia výnimočného stavu, núdzového stavu podľa ústavného zákona o bezpečnosti štátu alebo mimoriadnej situácie (§ 3 ods. 1 a 2 zákona č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva) umožňuje rovnako Ministerstvu zdravotníctva Slovenskej republiky pri ohrození verejného zdravia nariadiť akékoľvek ďalšie opatrenia [oproti § 48 ods. 4 písm. z) zákona o ochrane verejného zdravia dochádza k posunu, že explicitne nemusí ísť o „*nevyhnutné opatrenia*“], ktorými môže zakázať alebo nariadiť akékoľvek, bližšie nešpecifikované, ďalšie činnosti v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas. Z druhej vety predmetného ustanovenia vyplýva, že táto kompetencia Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky má existovať a pôsobiť popri obdobných, resp. rovnakých kompetenciách ostatných

orgánov ochrany verejného zdravia podľa § 12 a § 48 zákona o ochrane verejného zdravia.

III.2.1

K nesúladu namietanej právnej úpravy 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 k Dohovoru

Slovenská republika je v súlade s čl. 1 ods. 1 Ústavy, okrem iného, kreovaná na dvoch základných ústavných princípoch, a to na princípe právneho štátu a na princípe demokratického štátu. Z princípu právneho štátu, jeho materiálneho chápania, možno, okrem iného, vyvodiť princíp legality, teda požiadavku viazanosti štátu a štátnej moci právom. Z princípu demokratického štátu možno vyvodiť základný zdroj verejnej moci – ľud, ktorý túto moc vykonáva buď priamo, alebo prostredníctvom volených zástupcov (čl. 2 ods. 1 Ústavy). Tieto základné ústavné princípy sú bližšie konkretizované v čl. 2 ods. 2 a 3 a v čl. 13 ods. 1 písm. a) a ods. 2 Ústavy.

Podľa čl. 2 ods. 2 Ústavy sú orgány verejnej moci oprávnené konať len to, čo im umožňuje právny poriadok štátu, pričom rozsah a spôsob konania orgánov verejnej moci (pri výkone verejnej moci) musí upraviť vždy zákon. Takto vymedzený princíp legality predstavuje základnú normatívnu záruku proti svojvôli zo strany orgánov verejnej moci.⁵³ Jeho účelom je najmä brániť v Slovenskej republike výkonu verejnej moci spôsobom typickým pre tzv. policajné štáty, v ktorých moc nie je viazaná právom a výkon moci je realizovaný svojvoľne, exekutívnymi aktami, ktoré sú pre adresáta práva nepredvídateľné, nejasné a často neznáme. V prípade, ak dochádza výkonom verejnej moci aj k obmedzovaniu základných práv a slobôd, tak účel výhrady zákona [čl. 13 ods. 1 písm. a) a ods. 2 Ústavy] možno vidieť aj v nasledujúcich požiadavkách: „a) jednak má zaistiť, aby potenciálne postihnutá osoba upravila svoje správanie tak, aby sa nedostala do konfliktu s obmedzujúcou normou, b) ďalej má zaistiť aby exekutíva, resp. správa podľa požiadaviek normy vytvorila vnútorné riadiace a obmedzujúce pravidlá a konečne c) umožňuje súdom realizovať kontrolu obmedzovania základných práv.“⁵⁴

Z povahy demokratického štátu vyplýva tiež základná požiadavka, 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 na určovanie týchto podmienok. „Požiadavka zákonného základu pre možné obmedzenie základných práv je vyvodzovaná z demokratického princípu, ako aj z princípu materiálneho právneho štátu. Jej dôvodom je znemožniť exekutíve realizáciu

⁵³ HUSSEINI, F.; BARTOŇ, M.; KOKEŠ, M.; KOPA, M. a kol.: *Listina základných práv a svobod. Komentár*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, 1451 s. ISBN: 978-80-7400-812-2. Str. 135.

⁵⁴ WAGNEROVÁ, E.; ŠIMÍČEK, I.; LANGÁŠEK, T.; POSPÍŠIL, I. a kol.: *Listina základných práv a svobod*. Praha: Wolters Kluwer, 2012. ISBN: 978-80-7357-856-5 (ePub). Komentár k čl. 2 ods. 2 Listiny, ods. 42 textu.

vlastných predstáv o tom, ako a ako veľmi možno obmedziť základné práva. Tým, že toto oprávnenie bolo udelené demokraticky legitimovanému parlamentu, má byť zaistené, že k obmedzeniu základných práv dôjde až po demokratickom parlamentnom diskurze a naviac získa obmedzenie základného práv aj následnú demokratickú spätnú väzbu.⁵⁵

Z takto definovaného účelu je následne zrejmé, že slovo zákon v čl. 2 ods. 2 a 3 Ústavy, ako aj v čl. 13 ods. 1 písm. a) a ods. 2 Ústavy je potrebné vnímať 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 (vymedzené aj v kontexte judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva), a to všeobecnosť, predvídateľnosť (určitosť, jasnosť a bezrozpornosť), dostupnosť a dostatočné záruky proti svojvôli.⁵⁶

Čl. 2 ods. 2 Ústavy požaduje, aby zákon vymedzoval „rozsah a spôsob“ činnosti orgánov verejnej moci. Iným slovami, zákonodarca je povinný v zákone jasne a určito vymedziť právomoc a pôsobnosť, resp. kompetenciu orgánov verejnej moci,⁵⁷ pričom tejto svojej povinnosti sa zákonodarca nemôže vzdať a nemôže ju ani delegovať na iný orgán [rovnako ako v prípade čl. 13 ods. 1 písm. a) a ods. 2 Ústavy].⁵⁸ K porušeniu čl. 2 ods. 2 Ústavy preto nedochádza len vtedy, ak orgány výkonnej moci prekračujú zákonom určené medze právomoci a kompetencie, ale aj vtedy, ak sú tieto medze činnosti orgánov verejnej moci zo strany zákonodarcu určené nejasne, zo strany adresátov nepredvídateľne, prípadne ak zákonodarca deleguje svoju kompetenciu určitým 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 (keď adresáti práva nemôžu predpokladať, aké otázky a akým spôsobom môže príslušný orgán riešiť) alebo nejasne, implicitne vo všeobecných ustanoveniach.⁵⁹

⁵⁵ Tamže, Komentár k čl. 4 ods. 2 Listiny, ods. 20 textu.

⁵⁶ Tamže, Komentár k čl. 4 ods. 2 Listiny, ods. 23 – 24 textu, Komentár k čl. 2 ods. 3 Listiny, ods. 42 – 43 textu, ale aj HUSSEINI, F.; BARTOŇ, M.; KOKEŠ, M.; KOPA, M. a kol.: *Listina základných práv a svobod. Komentár. 1. vydání*. Praha: C.H.Beck, 2021, 1451 s. ISBN: 978-80-7400-812-2. Str. 138 – 139.

⁵⁷ DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. 2. prepracované a doplnené vydanie*. Bratislava: C.H.Beck, 2019, 1792 s. ISBN: 978-80-89603-74-9. Str. 273; HUSSEINI, F.; BARTOŇ, M.; KOKEŠ, M.; KOPA, M. a kol.: *Listina základných práv a svobod. Komentár. 1. vydání*. Praha: C.H.Beck, 2021, 1451 s. ISBN: 978-80-7400-812-2. Str. 136; WAGNEROVÁ, E.; ŠIMÍČEK, I.; LANGÁŠEK, T.; POSPÍŠIL, I. a kol.: *Listina základných práv a svobod*. Praha: Wolters Kluwer, 2012. ISBN: 978-80-7357-856-5 (ePub). Komentár k čl. 2 ods. 2 Listiny, ods. 35 textu.

⁵⁸ HUSSEINI, F.; BARTOŇ, M.; KOKEŠ, M.; KOPA, M. a kol.: *Listina základných práv a svobod. Komentár. 1. vydání*. Praha: C.H.Beck, 2021, 1451 s. ISBN: 978-80-7400-812-2. Str. 192; WAGNEROVÁ, E.; ŠIMÍČEK, I.; LANGÁŠEK, T.; POSPÍŠIL, I. a kol.: *Listina základných práv a svobod*. Praha: Wolters Kluwer, 2012. ISBN: 978-80-7357-856-5 (ePub). Komentár k čl. 2 ods. 2 Listiny, ods. 39 textu.

⁵⁹ DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. 2. prepracované a doplnené vydanie*. Bratislava: C.H.Beck, 2019, 1792 s. ISBN: 978-80-89603-74-9. Str. 273 – 274.

Princíp legality vo vzťahu k potenciálnym zásahom do základných práv a slobôd je následne konkretizovaný v čl. 13 ods. 1 písm. a) a ods. 2 Ústavy. Podľa čl. 13 ods. 1 písm. a) Ústavy možno ukladať povinnosti zákonom alebo na základe zákona a pri zachovaní základných práv a slobôd. Pod povinnosťami pritom rozumieme právne upravené záväzky jednotlivcov voči štátu v podobe niečo vykonať alebo sa niečoho zdržať.⁶⁰ Ak dochádza k ukladaniu povinností na základe zákona, môže k tomu dôjsť len v jeho medziach, teda v prípade, ak zákonodarca jednoznačne v zákone vymedzí základ takejto povinnosti, zmocnenie na jej konkretizáciu a medze, v akých sa má táto konkretizácia vykonať.⁶¹ „Zákon tak súčasne nesmie dávať podzákonnej právnej úprave príliš široký priestor, ktorý má byť vyhradený zákonu a umožniť tým podzákonnému právnemu predpisu stanoviť povinnosti mimo rámec v zákone stanovených podstatných parametrov.“⁶²

Ústavný súd vo svojej rozhodovacej činnosti už uviedol, že čl. 13 ods. 1 písm. a) Ústavy je potrebné interpretovať veľmi striktné „ako ústavnú normu, ktorá (okrem zákona, pozn.) dovoľuje uložiť povinnosti v podzákonnom právnom predpise výhradne 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.“⁶³

Podľa čl. 13 ods. 2 Ústavy súčasne medze základných práv možno upraviť len zákonom. „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.“⁶⁴ Rozdiel medzi čl. 13 ods. 1 a 2 Ústavy pritom spočíva v tom, „že zatiaľ čo odsek 2 priamo sleduje účel, ktorým je obmedzenie základných práv (explicitné obmedzovanie základných práv, pozn.), odsek 1 mieri na situáciu, keď normatívna úprava sleduje iný účel a k obmedzeniu základného práva dochádza implicitne (implicitné obmedzovanie základných práv, pozn.).“⁶⁵

K porušeniu čl. 13 ods. 1 písm. a) a ods. 2 Ústavy tak môže dôjsť jednak v prípade, ak budú medze základných práv alebo povinností určované inak ako zákonom, resp. na základe zákonného zmocnenia, ale aj v prípade, ak bude samotné zákonné

⁶⁰ HUSSEINI, F.; BARTOŇ, M.; KOKEŠ, M.; KOPA, M. a kol.: *Listina základných práv a svobod. Komentár*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2021, 1451 s. ISBN: 978-80-7400-812-2. Str. 185.

⁶¹ DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. 2. prepracované a doplnené vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019, 1792 s. ISBN: 978-80-89603-74-9. Str. 393, 396 – 397.

⁶² HUSSEINI, F.; BARTOŇ, M.; KOKEŠ, M.; KOPA, M. a kol.: *Listina základných práv a svobod. Komentár*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, 1451 s. ISBN: 978-80-7400-812-2. Str. 187.

⁶³ Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 10/2013 zo dňa 10. decembra 2014, publikované v Zbierke nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky pod č. 6/2014.

⁶⁴ Tamže.

⁶⁵ WAGNEROVÁ, E.; ŠIMÍČEK, I.; LANGÁŠEK, T.; POSPÍŠIL, I. a kol.: *Listina základných práv a svobod*. Praha: Wolters Kluwer, 2012. ISBN: 978-80-7357-856-5 (ePub). Komentár k čl. 4 Listiny, ods. 1 – 2 textu.

obmedzenie základných práv či uložená povinnosť nejasná, neprimerane široká alebo ak bude zákonné splnomocnenie na vydanie podzákonného predpisu ukladajúceho povinnosť, či obmedzujúceho základné práva, nejasné.

Čl. 2 ods. 2, čl. 13 ods. 1 písm. a) a ods. 2 Ústavy je potrebné vnímať v kontexte čl. 2 ods. 3 Ústavy tak, že vymedzujú základný rámec individuálnej autonómie jednotlivca, jeho súkromia. Vybočenie z mantinelov týchto princípov preto túto autonómiu porušuje a zasahuje tak do práva na súkromie podľa čl. 16 ods. 1 a čl. 19 ods. 2 Ústavy.⁶⁶

Aplikujúc uvedené konštatovania na namietanú právnu úpravu, zastávam právny názor, že táto vymedzené princípy nenapĺňa. Zákonodarca v § 4 ods. 1 písm. g) a v § 48 ods. 4 písm. z) zákona o ochrane verejného zdravia v zásade umožňuje tam vymedzeným orgánom prijať akékoľvek „ďalšie opatrenia“, ktorými môže dochádzať k nariaďovaniu či k zakazovaniu bližšie neuvedených činností, pokiaľ takéto opatrenia budú považovať za vhodné, resp. nevyhnutné. Zákonodarca ani rámcovo nevymedzuje základné práva, ktorých by sa takéto 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 – napr. právo na život podľa čl. 15 ods. 1 a 2 Ústavy, zákaz mučenia podľa čl. 16 ods. 2 Ústavy a iné), konkrétne podmienky, kedy by k takýmto opatreniam mohol príslušný orgán pristúpiť (napr. po vyčerpaní zákonom predpokladaných opatrení) a pod. 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.

Tieto namietané ustanovenia súčasne 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 a nasl. 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. Adresáti namietaných právnych noriem nemôžu totiž predpokladať, aké povinnosti im budú

⁶⁶ HUSSEINI, F.; BARTOŇ, M.; KOKEŠ, M.; KOPA, M. a kol.: *Listina základních práv a svobod. Komentář. 1. vydání*. Praha: C.H.Beck, 2021, 1451 s. ISBN: 978-80-7400-812-2. Str. 137, 139 -140; WAGNEROVÁ, E.; ŠIMÍČEK, I.; LANGÁŠEK, T.; POSPÍŠIL, I. a kol.: *Listina základních práv a svobod*. Praha: Wolters Kluwer, 2012. ISBN: 978-80-7357-856-5 (ePub). Komentár k čl. 2 ods. 3 Listiny, ods. 47 – 48 textu, Komentár k čl. 4 ods. 1 Listiny, ods. 10 – 12 textu.

uložené, za akých podmienok a ako sa majú správať, aby sa takýmto opatreniam potenciálne vyhli. Zákonodarca teda umožnil výkonnej moci – Ministerstvu zdravotníctva Slovenskej republiky, 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) zákona o ochrane verejného zdravia, ktorý takéto opatrenia umožňuje vydávať aj za bežného stavu, mimo situácií upravených ústavným zákonom o bezpečnosti štátu. Popísaný právny stav, podľa môjho názoru, neobstojí ani z pohľadu judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva pre požiadavky zákonnosti pri obmedzovaní práv podľa Dohovoru. Takáto právna úprava totiž nenapĺňa požiadavku predvídateľnosti, resp. určitosti a jasnosti, a preto nemôže predstavovať náležitý právny podklad pre obmedzovanie základných práv a slobôd uvedených tak v Dohovore, ako aj v Ústave.

Na záver si v tejto časti dovoľujem uviesť, že rozumiem vážnosti aktuálnej pandemickej situácie spojenej so šírením ochorenia COVID-19, ktorá prirodzene vyvoláva požiadavku prispôsobenia zákonnej úpravy potrebám prijímania včasných a vhodných opatrení smerujúcich k ochrane zdravia. Práve obdobia kríz sú však často aj rizikovými obdobiami, kedy sú základy právneho a demokratického štátu vystavené riziku ohrozenia, zneužitia v prospech neodôvodneného posilnenia výkonnej moci, na úkor moci zákonodarnej. Preto aj v prípade krízových období je potrebné mať na pamäti, že Slovenská republika je naďalej právnym a demokratickým štátom, ktorý je povinný rešpektovať aj zásadu legality. Neprimerané posilnenie právomocí a kompetencií orgánov výkonnej moci, ktorým umožníme prijímať v zásade akékoľvek, zákonom nepredpokladané a neurčité opatrenia zasahujúce do základných práv a slobôd (teda im umožníme *de facto* priamo určovať medze základných práv a slobôd, resp. priamo ukladať povinnosti), však už nepochybne presahuje požiadavky princípu legality a právneho a demokratického štátu aj v krízovom režime. I keď samotná existencia súdneho prieskumu neospravedlňuje porušenie princípu legality vo vyššie naznačenom smere,⁶⁷ v popisovanej situácii je nepochybne podstatné, že aj takýto efektívny súdny prieskum a dohľad nad výkonom kompetencií príslušných orgánov výkonnej moci absentuje (časť III.1.2 tohto návrhu).

S ohľadom na uvedené skutočnosti zastávam názor, že v tejto časti namietaná právna úprava je v rozpore s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2 a 3, čl. 13 ods. 1 písm. a), ods. 2 Ústavy. Keďže prekročenie medzí 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, namietam porušenie uvedených článkov nielen samostatne, ale aj v spojení s právom na súkromie. Zastávam tiež názor, že v prípade využitia namietanej právnej úpravy možno hovoriť o porušení všetkých

⁶⁷ HUSSEINI, F.; BARTOŇ, M.; KOKEŠ, M.; KOPA, M. a kol.: *Listina základních práv a svobod. Komentář. 1. vydání*. Praha: C.H.Beck, 2021, 1451 s. ISBN: 978-80-7400-812-2. Str. 192; ako aj rozhodnutie Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. Pl. ÚS 24/11 zo dňa 20. decembra 2011.

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 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) – napr. vyhláška Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky č. 20/2020 zo dňa 6. novembra 2020, ktorou sa nariaďujú opatrenia pri ohrození verejného zdravia režimu vstupu osôb do priestorov prevádzok a priestorov zamestnávateľa v územných obvodoch okresov podieľajúcich sa na druhej vlne celoplošného testovania „Spoločná zodpovednosť“, publikovaná v čiaske č. 14/2020 Vestníka vlády Slovenskej republiky či vyhláška Úradu verejného zdravotníctva č. 14/2021 zo dňa 21. januára 2021, ktorou sa nariaďujú opatrenia pri ohrození verejného zdravia režimu vstupu osôb do priestorov prevádzok a priestorov zamestnávateľa publikovaná v čiaske č. 8/2021 Vestníka vlády Slovenskej republiky.

III.2.2

K nesúladi § 4 ods. 1 písm. g) zákona o ochrane verejného zdravia aj 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

Podľa čl. 51 ods. 2 Ústavy podmienky a rozsah obmedzenia základných práv a slobôd a rozsah povinností v čase vojny, vojnového, výnimočného a núdzového stavu ustanoví ústavný zákon. Predmetný článok Ústavy 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.⁶⁸ Tento článok, podľa môjho názoru, nie je samoučelný, ale predstavuje jednu zo základných záruk pred zneužitím moci počas krízovej situácie. Ústavodarca anticipuje potrebu osobitnej úpravy obmedzení základných práv a slobôd (prípadne povinností) v záujme posilnenia akcieschopnosti poverených orgánov v prospech riešenia krízových situácií, avšak zároveň reflektuje a limituje prirodzenú a možnú tendenciu zákonodarcu a výkonnej moci k posilňovaniu kompetencií výkonnej moci počas krízovej situácie, aby táto neprekročila medze právneho a demokratického štátu. 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

⁶⁸ DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. 2. prepracované a doplnené vydanie*. Bratislava: C. H. Beck, 2019, 1792 s. ISBN: 978-80-89603-74-9. Str. 1024.

o bezpečnosti, neumožňujú zákonodarcovi určovať či rozširovať rozsah obmedzenia základných práv a slobôd v krízových situáciách daný ústavným zákonom o bezpečnosti štátu.

Čl. 51 ods. 2 Ústavy je následne realizovaný ústavným zákonom o bezpečnosti štátu. Ten taxatívne vymedzuje základné práva a slobody, ktoré môžu byť počas jednotlivých krízových situácií obmedzované (v prípade výnimočného stavu ide o čl. 4 ods. 1, 4 a 5 a v prípade núdzového stavu o čl. 5 ods. 1, 3, 4 a 5 ústavného zákona o bezpečnosti štátu). Pritom platí (*argumentum a contrario*), 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.⁶⁹ 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 [čl. 5 ods. 1 a čl. 6 ods. 3 písm. a) a f) ústavného zákona o bezpečnosti štátu].⁷⁰

Krízové situácie podľa ústavného zákona o bezpečnosti štátu majú charakter mimoriadnych, neočakávaných situácií, avšak samotné vyhlásenie núdzového stavu, výnimočného stavu či inej krízovej situácie nespôsobuje bez ďalšieho obmedzenie základných práv a slobôd.⁷¹ Je na rozhodnutí vlády (prípadne iného príslušného orgánu podľa ústavného zákona o bezpečnosti štátu), či sa rozhodne riešiť krízovú situáciu prostriedkami existujúcimi aj v bežnom stave, prípadne využije iné neinvazívne opatrenia (napr. mobilizačnej a organizačnej povahy), ktoré sa aktivujú vyhlásením krízovej situácie, alebo či využije oprávnenie/možnosť podľa ústavného zákona o bezpečnosti štátu obmedzovať základné práva a slobody v režime pre daný krízový stav.⁷²

Obmedzenia základných práv a slobôd počas krízových situácií sú pritom zo svojej povahy z ústavnoprávného hľadiska podozrivé, keďže rozširujú pole pôsobnosti orgánov výkonnej moci nad rámec limitovaný činnosťou zákonodarcu v bežnom stave. Preto podliehajú osobitnému, rýchlemu prieskumu ústavným súdom v konaní vymedzenom čl. 129 ods. 6 Ústavy.

Zastávam názor, že uvedené limity a zásady v prípade § 4 ods. 1 písm. g) zákona o ochrane verejného zdravia neboli dodržané. Predmetné ustanovenie totiž len v nadväznosti na vyhlásenie krízovej situácie (výnimočného alebo núdzového stavu)

⁶⁹ Tamže str. 1024 – 1025.

⁷⁰ Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 22/2020 zo dňa 14. októbra 2020, ods. 44 a 62.

⁷¹ Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 22/2020 zo dňa 14. októbra 2020, ods. 60; DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. 2. prepracované a doplnené vydanie*. Bratislava: C. H. Beck, 2019, 1792 s. ISBN: 978-80-89603-74-9. Str. 1025.

⁷² Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 22/2020 zo dňa 14. októbra 2020, ods. 61 – 62.

v súvislosti s ohrozením zdravia, bez splnenia ďalších podmienok, umožňuje Ministerstvu zdravotníctva Slovenskej republiky prijímať akékoľvek zákonom bližšie neidentifikované opatrenia, ktorými môže ukladať povinnosti - zakázať alebo nariadiť ďalšie činnosti, pričom týmito oprávneniami toto ministerstvo v bežnom stave (mimo vyhlásenia núdzového stavu či výnimočnej situácie) 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.

Súčasne je potrebné uviesť, že predmetné ustanovenie má v dôsledku svojej neurčitosti otvorený charakter, teda z titulu vyhlásenia krízovej situácie 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. Rovnako v rozpore s čl. 4 a čl. 5 ústavného zákona o bezpečnosti štátu namietaná právna úprava prenáša kompetenciu prijímať opatrenia obmedzujúce základné práva a slobody počas krízovej situácie z vrcholového orgánu výkonnej moci – vlády Slovenskej republiky (ktorá je pod priamou kontrolou zákonodarnej moci – čl. 114 a čl. 115 Ústavy) na iné, nižšie postavené orgány výkonnej moci – v tomto prípade Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky.

Namietané ustanovenie je v tomto prípade výsledkom prístupu vlády Slovenskej republiky, ako aj zákonodarcu, v kontexte aktuálnej situácie pandémie ochorenia COVID-19. Vláda Slovenskej republiky (s výnimkou tzv. zákazu vychádzania) je v zásade zdržanlivá vo vzťahu k uplatňovaniu osobitných, rozšírených oprávnení obmedzovania základných práv a slobôd počas núdzového stavu podľa čl. 5 ods. 3 ústavného zákona o bezpečnosti štátu a pre riešenie núdzového stavu v zásade využíva možnosti dostupné za bežného stavu, pričom argumentuje tiež nedostatočnosťou oprávnení poskytovaných vláde Slovenskej republiky čl. 5 ods. 3 ústavného zákona o bezpečnosti štátu.

Na túto situáciu reagoval zákonodarca, ktorý opakovane a vo viacerých právnych predpisoch spojil vyhlásenie krízovej situácie s rozšírenými oprávneniami orgánov výkonnej moci, ktoré im umožňujú bez ďalšieho, len z titulu vyhlásenia krízovej situácie, (napr. núdzového alebo výnimočného stavu) obmedzovať základné práva a slobody alebo ukladať povinnosti vo väčšom rozsahu alebo inak, ako mimo vyhlásenia krízovej situácie. Ide často o obmedzenia a povinnosti, ktoré prekračujú limity obmedzovania základných práv identifikované ústavným zákonom o bezpečnosti štátu v krízových situáciách. Ako príklad takéhoto postupu, okrem namietaného ustanovenia, možno uviesť napr.:

- § 150 ods. 8 a § 161k zákona č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „školský zákon“), ktoré v kontexte ich úprav novelami školského zákona č. 56/2020 Z. z.

a 93/2020 Z. z. umožnili ministromi školstva len z titulu vyhlásenia núdzového stavu alebo výnimočného stavu mimoriadne zasahovať do práva na vzdelanie podľa čl. 42 ods. 1 Ústavy, napr. formou mimoriadneho prerušenia výučby či úpravou spôsobu hodnotenia žiakov, ukončovania vzdelávania a pod., hoci takéto opatrenia sú prípustné podľa čl. 2 ods. 3 písm. p) ústavného zákona o bezpečnosti štátu počas vojny, nie však počas núdzového či výnimočného stavu;

- § 78e a § 104a zákona č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 45/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov v znení novely č. 89/2020 Z. z., ktorý umožnil vláde z titulu vyhlásenia núdzového stavu a výnimočného stavu vykonávať zásahy do slobody podnikania (čl. 35 ods. 1 Ústavy) úpravou podmienok finančných príspevkov v oblasti poskytovania sociálnych služieb a práva na ľudskú dôstojnosť (čl. 12 ods. 1 a čl. 19 ods. 1 Ústavy) prijímateľov sociálnych služieb v kontexte zmeny podmienok poskytovania sociálnych služieb a iné.

Som toho názoru, že takýto postup je neprípustný, keďže vo svojej podstate obchádza zmysel a účel čl. 51 ods. 2 Ústavy ako aj ústavného zákona o bezpečnosti štátu, a podkopáva jednu zo základných záruk zabraňujúcich zneužívaniu krízových situácií – požiadavku úpravy zmeny rozsahu a podmienok obmedzovania základných práv a slobôd, resp. ukladania povinností formou ústavného zákona.

Považujem za potrebné dodať, že nespochybňujem oprávnenie vlády Slovenskej republiky rozhodnúť sa, či využije na riešenie krízovej situácie právomoci podľa ústavného zákona o bezpečnosti štátu, alebo v rámci koordinácie využije kompetencie a oprávnenia iných príslušných orgánov, dostupné počas bežného stavu. Rovnako nespochybňujem ani skutočnosť, že dôvody vedúce k vyhláseniu krízovej situácie môžu materiálne napĺňať aj ústavné dôvody na obmedzenie základných práv a slobôd aj za bežného stavu. V takom prípade však dôvody obmedzenia základných práv a slobôd musia byť aj v jednotlivých zákonoch vymedzené tak, aby napĺňali ústavné podmienky obmedzovania základných práv a slobôd za bežného stavu – t. j. najmä legitímny a Ústavou predpokladaný účel, nevyhnutnosť a primeranosť. Čl. 51 ods. 2 Ústavy však, podľa môjho názoru, bráni prijatiu takej zákonnej úpravy, ktorá vymedzí rozsah a podmienky (medze) obmedzovania základných práv a slobôd či ukladania povinností fyzickým a právnickým osobám odlišne od bežného stavu len z titulu vyhlásenia krízovej situácie, bez skúmania ďalších skutočností a materiálnych dôvodov. Takéto vymedzenie je, s ohľadom na už uvedené skutočnosti, vyhradené ústavodarcovi, ktorý tak môže urobiť formou ústavného zákona. Zákonodarca môže, podľa môjho názoru, podmieniť vyhlásením krízovej situácie v zásade len také úkony mobilizačnej či organizačnej povahy, ktorými sa nezasahuje do základných práv a slobôd fyzických a právnických osôb.

Keďže § 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 (núdzového a výnimočného stavu), pričom súčasne tieto medze a povinnosti nastavuje širšie ako taxatívne umožňuje v týchto krízových situáciách ústavný zákon o bezpečnosti štátu, som toho názoru, že namietané ustanovenie 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.

III.3

K namietanej právnej úprave § 58 ods. 2 zákona o ochrane verejného zdravia

Podľa § 58 ods. 2 zákona o ochrane verejného zdravia náklady, ktoré vzniknú pri plnení povinností ustanovených zákonom o ochrane verejného zdravia alebo iným všeobecne záväzným právnym predpisom upravujúcim ochranu verejného zdravia, je povinný uhradiť ten, kto je povinný tieto povinnosti plniť. Zastávam názor (s ktorým sa ministerstvo vnútra vo svojej praxi nestotožňuje), že pokiaľ má táto povinnosť viesť k náhrade nákladov, ktoré vznikli iným osobám, ako tým, ktoré sú povinné tieto náklady znášať, o konkrétnej výške náhrady nákladov má rozhodovať príslušný orgán v súlade s § 5 ods. 4 písm. x) a § 6 ods. 3 písm. l) v spojení s § 59 ods. 1 zákona o ochrane verejného zdravia.

Už uvedené ustanovenie sa v plnom rozsahu vzťahuje na všetky povinnosti ustanovené zákonom o ochrane verejného zdravia, vrátane povinností podľa § 51 ods. 1 a § 52 zákona o ochrane verejného zdravia, a teda sa vzťahuje aj na povinnosť fyzických osôb plniť nariadené opatrenia na predchádzanie ochoreniam podľa § 12 ods. 2 písm. a), d) až h) zákona o ochrane verejného zdravia a opatrenia pri ohrození verejného zdravia podľa § 48 ods. 4 písm. a) až d), f) až i), n), r), t), u), y) a z) zákona o ochrane verejného zdravia, vrátane nariadenej izolácie, či karanténnych opatrení [§ 51 ods. 1 písm. a) a d) zákona o ochrane verejného zdravia]. Zákonodarca pritom pri určení povinnosti uhradiť náklady spojené s plnením povinností podľa zákona o ochrane verejného zdravia nerozlišuje medzi jednotlivými povinnosťami a ich charakterom (resp. charakterom uloženého opatrenia), adresátmi povinností – teda fyzickými osobami, fyzickými osobami – podnikateľmi, právnickými osobami, ich bonitou a majetkovými možnosťami, charakterom povinnosti a ani skutočnosťou, či takéto opatrenie, resp. vzniknuté náklady boli zavinené, alebo nie.

V tejto časti spochybňujem súlad namietanej právnej úpravy § 58 ods. 2 zákona o ochrane verejného zdravia v kontexte všeobecných podmienok pozbavenia osobnej slobody (viac v časti IV.3.1 tohto návrhu), v kontexte požiadavky na primerané hmotné zabezpečenie pri nemožnosti vykonávať prácu z dôvodu zdravotného stavu či nariadenej karantény (viac v časti IV.3.2 tohto návrhu), ako aj v kontexte požiadaviek vyplývajúcich z práva na majetok (v časti IV.3.3 tohto návrhu).

III.3.1

K nesúladu namietanej právnej úpravy 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

Ako som už uviedla, z čl. 17 ods. 1 a 2 Ústavy, ako aj z čl. 5 ods. 1 písm. e) Dohovoru je možné vyvodiť nielen podmienku zákazu svojvôle, ale s ňou úzko prepojenú podmienku primeranosti pozbavenia osobnej slobody,⁷³ ktorá sa neprejavuje len vo voľbe alternatív pozbavenia osobnej slobody, ale aj pri nastavení konkrétnych podmienok pozbavenia osobnej slobody. Primerané účelu pozbavenia osobnej slobody musia byť celkové podmienky jeho realizácie, vrátane napr. miesta realizácie pozbavenia osobnej slobody, poskytovanej starostlivosti a dohľadu, úpravy vychádzok či kontaktu s okolím a pod.⁷⁴ Zastávam názor, že 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.

Som preto toho názoru, že namietaná právna úprava v tom rozsahu, v ktorom ukladá osobe pozbavenej osobnej slobody povinnosť uhradiť náklady tohto pozbavenia, patrí do rozsahu pôsobnosti práva podľa čl. 17 ods. 1 a 2 Ústavy a čl. 5 ods. 1 písm. e) Dohovoru a zasahuje doň. Podľa môjho názoru možno preto skúmať, či je takáto povinnosť primeraná vo vzťahu k účelu pozbavenia osobnej slobody, resp. k samotnému pozbaveniu osobnej slobody. Požiadavka primeranosti zásahov do základných práv a slobôd, za súčasného rešpektovania ich podstaty, pritom vyplýva aj priamo z požiadavky definovania Slovenskej republiky ako právneho štátu a zo základných zásad obmedzovania základných práv a slobôd – čl. 1 ods. 1 a čl. 13 ods. 4 Ústavy. To, či zásah do základných práv a slobôd možno považovať za súladný s Ústavou, posudzuje ústavný súd štandardne v rámci testu proporcionality,⁷⁵ pozostávajúceho z testu legality, testu vhodnosti, testu nevyhnutnosti a testu proporcionality v užšom slova zmysle. Táto prísna forma testu proporcionality je aplikovaná najmä v prípadoch posudzovania zásahov do osobných a politických práv, kam nepochybne patrí aj právo na osobnú slobodu.⁷⁶

Z hľadiska testu legality uvádzam, že všeobecná požiadavka uhrádzania nákladov spojených s pozbavením osobnej slobody z dôvodu nariadenej izolácie alebo karanténnych opatrení podľa § 12 ods. 2 písm. f) alebo § 48 ods. 4 písm. n) a u) zákona o ochrane verejného zdravia je, podľa môjho názoru, vyjadrená dostatočne jasne

⁷³ *Mutatis mutandis* rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci S. V. a A. proti Dánsku zo dňa 22. októbra 2018, sťažnosti č. 35553/12, 36678/12 a 36711/12, ods. 77.

⁷⁴ *Mutatis mutandis* rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Aerts proti Belgicku zo dňa 30. júla 1998, sťažnosť č. 25357/94, resp. 61/1997/845/1051, ods. 46 -49.

⁷⁵ *Mutatis mutandis* rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 106/2011 zo dňa 28. novembra 2012, publikované v Zbierke nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky pod č. 4/2012.

⁷⁶ Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 16/2018 zo dňa 2. apríla 2020, ods. 104.

v namietanom § 58 ods. 2 zákona o ochrane verejného zdravia v spojení s § 51 ods. 1 písm. a) a d) zákona o ochrane verejného zdravia.

Z hľadiska testu vhodnosti som toho názoru, že legitímny cieľ povinnosti uhradiť náklady pozbavenia osobnej slobody (či už v časti alebo v celku), by mal byť vyvodzovaný z legitimity cieľa a účelu pozbavenia osobnej slobody. S ohľadom na charakter namietanej právnej úpravy, ktorý spočíva v pozbavení osobnej slobody z dôvodu predchádzania šíreniu prenosných ochorení [čl. 5 ods. 1 písm. e) Dohovoru], by aj účel uloženia prípadnej povinnosti uhradiť náklady pozbavenia osobnej slobody mal spočívať práve v ochrane verejného zdravia. Takto vymedzenému účelu 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, v snahe vynútenia tejto povinnosti (sankčný charakter), nie však generálna povinnosť kohokoľvek, bez ohľadu na mieru jeho zavinenia a majetkové pomery, uhradiť takéto náklady pozbavenia osobnej slobody. Zastávam preto názor, že medzi namietanou právnou úpravou a jej zadefinovaným legitímnym cieľom neexistuje racionálna väzba.

Čo sa týka iných potenciálnych účelov namietanej právnej úpravy, možno uvažovať nad sledovaním ekonomickej únosnosti realizovania zásadných pozbavení osobnej slobody formou izolácie či karanténnych opatrení, v záujme predchádzania šíreniu prenosných ochorení. Takto zadefinovaný účel však, podľa môjho názoru, nemožno podľa čl. 17 ods. 1 a 2 Ústavy a čl. 5 ods. 1 Dohovoru považovať za legitímny cieľ. Zastávam názor, že finančná nákladnosť opatrení pozbavujúcich dotknuté osoby osobnej slobody sa dá považovať za jednu zo zábran proti svojvôli v celkovom kontexte pozbavovania osobnej slobody. Vysoké náklady spojené s realizáciou pozbavenia osobnej slobody sú jedným z aspektov, ktoré musí zákonodarca či príslušný orgán zvažovať pri nariaďovaní pozbavenia osobnej slobody alebo pri vytváraní celkového systému. Tieto náklady nútia príslušné orgány preferovať iné, menej závažné opatrenia a k pozbaveniu osobnej slobody pristupovať len v naozaj nevyhnutných prípadoch. Prenos zodpovednosti za uhrádzanie nákladov za pozbavenie osobnej slobody zo štátu na osoby pozbavené osobnej slobody je preto v rozpore so základnou ideou ústavnej akceptovateľnosti pozbavenia osobnej slobody.

Nemožno neuviesť, že náklady spojené s pozbavením osobnej slobody podľa § 12 ods. 2 písm. f) a § 48 ods. 4 písm. n) a u) zákona o ochrane verejného zdravia by mali byť hradené štátom aj preto, že zabezpečenie a ochrana verejného zdravia je jednoznačne úlohou štátu, ktorú od neho právom očakávajú daňoví poplatníci (tak ako je tomu v prípade vnútornej bezpečnosti, obrany štátu či zahraničnej politiky) a tiež preto, že pokiaľ však štát mocenským spôsobom, zákonom, svojvoľne prenáša na súkromné subjekty náklady na zabezpečenie ochrany verejného zdravia, čo je jedna z jeho základných úloh, na plnenie ktorej vyberá od občanov dane a rôzne odvody, vyvoláva to vážnu pochybnosť o ústavnosti takéhoto konania.

Z hľadiska testu nevyhnutnosti uvádzam, že zákonodarca mal k dispozícii aj iné právne prostriedky, aby dosiahol ním zadefinované ciele. Zabezpečiť financovanie

realizácie a výkonu izolácie alebo karanténnych opatrení mohol zákonodarca prostredníctvom daňovo-odvodovej povinnosti celého obyvateľstva, prípadne zo zdravotného poistenia (keďže ide o opatrenie generálnej prevencie obyvateľstva) 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. Nemožno opomíňať skutočnosť, že nariadená izolácia, či už v domácom prostredí alebo v štátnom zariadení, má charakter nepredvídateľnej a zo strany dotknutej osoby často nezavinenej udalosti, pričom môže osobám znemožňovať pracovať (osobitne ak im nie je umožnené pracovať z domu alebo sa ich práca nedá vykonávať z domu) a tieto sa tak stávajú adresátmi pomoci štátu vyplývajúcej z práva na primerané hmotné zabezpečenie pri nespôsobilosti na prácu (čl. 35 ods. 3 a čl. 39 ods. 1 Ústavy v spojení s § 33 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení, ďalej len „zákon o sociálnom poistení“, a § 4 a nasl. zákona č. 462/2003 Z. z. o náhrade príjmu pri dočasnej pracovnej neschopnosti zamestnanca a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ďalej len „zákon o náhrade príjmu“). Dotknuté osoby tak nemusia mať dostatok finančných prostriedkov na zabezpečenie ich ďalšieho života po ukončení pozbavenia osobnej slobody (nájom a ďalšie nevyhnutné náklady) a na súčasné uhradenie nákladov spojených s izoláciou nariadenou bez ich súhlasu v zariadení, ktorého výber nemohli ovplyvniť, a to bez možnosti získať akékoľvek ďalšie finančné prostriedky. Tento zásah možno považovať za invazívnejší v prípadoch osôb, ktoré sú nezamestnané, poberajúce pomoc v hmotnej núdzi a pod. Uloženie generálnej povinnosti dotknutým osobám nahradiť náklady spojené s plnením pozbavenia osobnej slobody preto nikdy nemôže byť chápané ako nevyhnutné opatrenie.

Z hľadiska testu proporcionality, v užšom slova zmysle, zastávam názor, 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 pozbavenia osobnej slobody 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. Právne naopak, z pohľadu šírenia prenosného ochorenia, kladie na rovnakú úroveň rizikové správanie osoby, ktorá si (napriek nariadeným odporúčaniam a iným opatreniam) privodí pozbavenie osobnej slobody izoláciou alebo karanténnym opatrením sama, a osoby, ktorá nariadenie predmetného opatrenia nemohla ovplyvniť napriek tomu, že dodržiavala všetky odporúčania a preventívne opatrenia.

Zásah do práva na osobnú slobodu namietanou povinnosťou uhradiť náklady pozbavenia osobnej slobody, na druhej strane, považujem za podstatný. Nariadenie pozbavenia osobnej slobody podľa § 12 ods. 2 písm. f) alebo podľa § 48 ods. 4 písm. u) zákona o ochrane verejného zdravia má totiž charakter nepredvídateľnej udalosti, ktorá nemusí byť ovplyvnená správaním konkrétnej osoby, resp. môže ísť o pozbavenie osobnej slobody vo verejnom záujme na ochrane verejného zdravia. Nemožno považovať za spravodlivé od takejto osoby požadovať aj úhradu nákladov, ktoré sú s realizáciou takéhoto opatrenia spojené. Navyše, zákonodarca v § 12 ods. 2 písm. f)

zákona o ochrane verejného zdravia, ako ani v § 48 ods. 4 písm. n) a u) zákona o ochrane verejného zdravia, neupravuje maximálnu lehotu pozbavenia osobnej slobody, neumožňuje dotknutej osobe výber zariadenia alebo formy izolácie a v § 58 ods. 2 zákona o ochrane verejného zdravia ani maximálnu výšku možnej úrady nákladov. Ako je zrejmé aj z podnetov, ktoré boli podkladom podania tohto návrhu, niektoré pozbavenia osobnej slobody trvali dlhšie ako 25 dní, teda podstatnú časť mesiaca. Osoby pozbavené na osobnej slobode nemohli vykonávať svoje povolanie, prácu, pričom výkon práce im neumožnili ani zariadenia, v ktorých bola karanténa realizovaná (ak ide o prácu, ktorú musia tieto osoby vykonávať na pracovisku). Tieto osoby preto nemuseli mať objektívnu šancu (možnosť) získať finančné prostriedky potrebné na uhradenie nákladov realizovanej izolácie či karanténneho opatrenia. O to viac osoby nezamestnané či poberajúce pomoc v hmotnej núdzi, u ktorých môže nezavinene nariadená izolácia v štátnom zariadení podľa § 12 ods. 2 písm. f) alebo podľa aktuálnej právnej úpravy aj § 48 ods. 4 písm. u) zákona o ochrane verejného zdravia vytvoriť dlh, ktorý nemusia byť schopné splatiť. Prítom uhradenie nákladov spojených s izoláciou nezbavuje osoby pozbavené na osobnej slobode ich ďalších záväzkov, ako úhrada nájmu za byt, vyživovacia povinnosť a pod. Namietaná právna úprava neumožňujúca zohľadniť tieto skutočnosti sa tak z dôvodu svojho nastavenia môže stať v konkrétnych prípadoch (osobitne pre mnohopočetné rodiny) likvidačnou. Keďže význam zásahu do základných práv spôsobený namietanou právnou úpravou presahuje potenciálny zisk na strane ňou sledovaného verejného záujmu, konštatujem, že namietaná právna úprava neobstoí ani v teste proporcionality v užšom slova zmysle.

S ohľadom na uvedené skutočnosti preto zastávam názor, že namietaná právna úprava je neprimeraná a v rozpore s čl. 17 ods. 1 a 2, s čl. 1 ods. 1, čl. 13 ods. 4 Ústavy v spojení s čl. 5 ods. 1 písm. e) Dohovoru.

III.3.2

K nesúladu namietanej právnej úpravy s čl. 35 ods. 3 druhá, čl. 39 ods. 1 v spojení s čl. 1 ods. 1 a čl. 13 ods. 1 písm. a) a ods. 4 Ústavy

Podľa čl. 35 ods. 3 druhá veta Ústavy majú občania, ktorí nie z vlastnej viny nemôžu pracovať, právo na primerané hmotné zabezpečenie. Podľa čl. 39 ods. 1 Ústavy majú občania právo na primerané hmotné zabezpečenie pri nespôsobilosti na prácu. V oboch prípadoch ide o hospodárske a sociálne práva, ktoré majú charakter pozitívnych záväzkov a občania sa ich môžu domáhať v rozsahu a spôsobom garantovaným zákonom (čl. 51 ods. 1 Ústavy). Zákonodarca preto disponuje širokou mierou voľnej úvahy, ako nastaviť podmienky realizácie týchto práv. Túto úvahu však nemožno chápať ako svojvoľu. Je totiž limitovaná základnými ústavnými princípmi (ako je princíp rovnosti a zákaz diskriminácie, princíp právneho štátu), ako aj požiadavkou zachovania podstaty garantovaného práva [čl. 13 ods. 1 písm. a) a ods. 4 Ústavy]. Osobitne je potrebné zdôrazniť, že pri ukladaní povinností zákonom alebo na základe zákona, musí dôjsť vždy k zachovaniu základných práv a slobôd [čl. 13 ods. 1 písm. a) Ústavy]. Účelom tejto materiálnej požiadavky pri ukladaní povinností je zabrániť stavu, keď zákonná právna

úprava síce formálne garantuje/zaručuje základné práva a slobody, ale nepriamo, uložením povinností ich vo svojej podstate vyprázdňuje, zbavuje obsahu či účelu. „Ak sa povinnosťou poprie základné právo alebo sloboda, materiálna podmienka čl. 13 ods. 1 nie je splnená. Za popretie základného práva v materiálnom právnom štáte nemožno označiť iba zrušenie základného práva alebo slobody, ale aj uloženie povinnosti, ktorej plnenie má za následok, že základné právo alebo sloboda sa pre oprávnenú osobu stane nedostupné alebo pred orgánom verejnej moci nevymožiteľné.“⁷⁷ Povinnosť podľa § 58 ods. 2 zákona o ochrane verejného zdravia uvedené princípy nenapĺňa.

Izolácia alebo karanténne opatrenia nariadené podľa § 12 ods. 2 písm. f) a § 48 ods. 4 písm. n) a u) zákona o ochrane verejného zdravia majú charakter situácií, kedy osoba, hoci je zamestnaná, nie je schopná vykonávať svoju prácu. Preto ide o okolnosti spadajúce pod rozsah práva podľa čl. 35 ods. 3 druhá veta a čl. 39 ods. 1 Ústavy, teda pod situácie, kedy je štát povinný zabezpečiť primerané hmotné zabezpečenie občanov Slovenskej republiky, ktorí nie z vlastnej viny nemôžu pracovať. Túto skutočnosť potvrdzuje aj samotný zákonodarca, keď nariadenú izoláciu alebo karanténne opatrenia uznáva za okolnosti, kedy musí zamestnávateľ ospravedlniť neprítomnosť zamestnanca na pracovisku (§ 141 ods. 1 a § 250b ods. 5 zákona č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce; ďalej len „Zákonník práce“), pričom ide o obdobie, kedy dotknutým zamestnaným osobám po naplnení ďalších podmienok patrí náhrada príjmu, resp. neskôr dávka nemocenské (§ 4 a nasl. zákona o náhrade príjmu a § 33 ods. 1 zákona o sociálnom poistení).

Som toho názoru, že do podstaty práva podľa čl. 35 ods. 3 a čl. 39 ods. 1 Ústavy patrí aj požiadavka na primerané hmotné zabezpečenie osôb, ktoré pre nariadenú izoláciu alebo karanténu, teda zo zdravotných dôvodov alebo preventívnych dôvodov ochrany verejného zdravia, nemôžu pracovať. Tomuto právu zodpovedá povinnosť štátu takéto primerané hmotné zabezpečenie osobám v identifikovaných situáciách poskytnúť. Poskytnuté zabezpečenie musí byť primerané jednak k životnej úrovni konkrétnej osoby (k jej príjmom) a k možnostiam spoločnosti, a jednak musí garantovať dôstojné životné podmienky. Účelom tohto práva je zabezpečiť primeranú životnú úroveň a výživu osôb, u ktorých dochádza k neočakávanému výpadku príjmu. V rozpore s podstatou tohto práva by preto, podľa môjho názoru, bola právna úprava, ktorou by štát síce formálne garantoval dostupnosť istej finančnej dávky pre účely primeraného hmotného zabezpečenia pri nespôsobilosti na prácu, ale túto dávku alebo okolnosti, ktoré spôsobujú u osoby nespôsobilosť na prácu a sú spôsobilé aktivovať čl. 35 ods. 3 a čl. 39 ods. 1 Ústavy, by previazal s takými povinnosťami, napr. poplatkovými, daňovými alebo odvodovými povinnosťami, v dôsledku ktorých by fyzická osoba nebola v tejto situácii primerane hmotne zabezpečená. Prípadne by právna úprava takýchto poplatkových, daňových, odvodových, či iných nadväzujúcich finančných povinností, neobsahovala právne garancie, ktoré zabezpečia, aby nebola ohrozená podstata označených práv.

⁷⁷ DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. 2. prepracované a doplnené vydanie*. Bratislava: C. H. Beck, 2019, 1792 s. ISBN: 978-80-89603-74-9. Str. 395.

Z tejto filozofie vychádza aj aktuálna právna úprava sociálneho zabezpečenia, kedy zákonodarca dávky realizujúce práva podľa čl. 39 ods. 1 a čl. 35 ods. 3 Ústavy spravidla oslobodzuje od daňových [dávka v nezamestnanosti, náhrada príjmu dávka v nezamestnanosti, náhrada príjmu aj nemocenské sú príjmy oslobodené od dane podľa § 5 ods. 7 písm. e) a § 9 ods. 2 písm. a) zákona č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov] a odvodových povinností [prevzatie povinnosti uhrádzať poistné na verejné zdravotné poistenie zo strany štátu podľa § 11 ods. 7 písm. m) a o) zákona č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení a o zmene zákona o poisťovníctve v znení neskorších predpisov].

Práve túto podstatu už uvedených základných práv namietaná právna úprava, podľa môjho názoru, porušuje. A to z dôvodu, že hoci 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 § 58 ods. 2 zákona o ochrane verejného zdravia teda predstavuje povinnosť, ktorá umožňuje vo svojej podstate vyprázdniť obsah práva podľa čl. 35 ods. 3 a 39 ods. 1 Ústavy. A to aj vo vzťahu k osobám, ktoré si takéto pozbavenie osobnej slobody nezapríčinili (§ 12 ods. 2 písm. f) a § 48 ods. 4 písm. u) zákona o ochrane verejného zdravia]. Po úhrade nákladov nariadenej izolácie alebo karantény tak dotknutým osobám nemuseli zostať žiadne finančné prostriedky pre zabezpečenie ich ďalšieho života – povinnosť uhradiť nájomné za byt, náklady spojené s prevádzkou bytu, výživovaciú povinnosť a pod. Osobitne je tomu tak pri osobách, ktorých pozbavenie osobnej slobody presahovalo 20 či 50 dní, alebo pri viacčlenných rodinách, kde zákonní zástupcovia v tomto smere (aj na účely úhrady) neobmedzene zodpovedajú za svoje deti (§ 51 ods. 3 zákona o ochrane verejného zdravia), pri osobách nezamestnaných či pri osobách v hmotnej núdzi. Fakticky sa tieto osoby môžu dostávať do situácie, ako keby im žiadne primerané hmotné zabezpečenie nebolo poskytnuté.

Fakt, že nejde len o hypotetický problém možno demonštrovať nasledovne:

Ak vychádzam z priemernej mesačnej mzdy v hospodárstve Slovenskej republiky za rok 2019 (1 092,- € mesačne po celý rok) náhrada príjmu a dávka nemocenské počas nariadenej izolácie predstavuje za 1. až 3. deň cca 8,96 €/deň a cca 19,71 €/deň

od 4. dňa dočasnej práceneschopnosti, v prípade minimálnej mzdy pre rok 2019 (520,- € mesačne po celý rok) náhrada príjmu a dávka nemocenské počas nariadenej izolácie predstavuje za 1. až 3. deň cca 4,28 €/deň a cca 9,41 €/deň od 4. dňa dočasnej práceneschopnosti [§ 8 ods. 1 písm. a) a b) zákona o náhrade príjmu a § 37 ods. 1 zákona o sociálnom poistení]. Ministerstvom vnútra stanovená denná úhrada nákladov za realizovanú povinnú izoláciu v štátnom zariadení (bez možnosti výberu pre dotknuté osoby) v čase, kedy boli podávateľia podnetov pozbavení na osobnej slobode, predstavovala sumu 13,- €/deň.

Náklady spojené s realizovaním pozbavenia osobnej slobody tak v niektorých prípadoch presahovali dennú úroveň primeraného hmotného zabezpečenia pri nespôsobilosti na prácu, prípadne predstavovali podstatnú časť tohto zabezpečenia v miere zasahujúcej do jeho podstaty. Aj z predložených podnetov, ktoré ma viedli k iniciovaniu tohto konania o súlade právnych predpisov, je zrejmé, že takto vyčíslené úhrady predstavovali (s ohľadom na platové a finančné pomery v Slovenskej republike) pomerne významné, nezanedbateľné čiastky.

Som preto toho názoru, že pri takto nastavenej úrovni primeraného hmotného zabezpečenia pri nemožnosti pracovať z dôvodu nariadenej izolácie alebo štátnej karantény podľa § 12 ods. 2 písm. f) či § 48 ods. 4 písm. n) a u) zákona o ochrane verejného zdravia, ktorých nariadenie fyzická osoba nemôže ovplyvniť a nemôže ovplyvniť ani výber zariadenia, je nelimitovaná povinnosť náhrady nákladov realizovanej izolácie alebo karanténnych opatrení neprimeraná, až likvidačná. Obzvlášť pre viacpočetné rodiny s deťmi, kde povinnosť uhrádzať náklady realizovanej izolácie alebo karanténnych opatrení za maloleté deti prechádza na rodičov [§ 58 ods. 2 v spojení s § 51 ods. 1 písm. a) a d) a ods. 3 zákona o ochrane verejného zdravia]. Namietaná právna úprava preto, podľa môjho názoru, neprimerane a excesívne zasahuje (odníma) do podstaty práva na primerané hmotné zabezpečenie pri nemožnosti pracovať podľa čl. 35 ods. 3 a čl. 39 ods. 1 spojení s čl. 1 ods. 1 a čl. 13 ods. 1 písm. a) a 4 Ústavy. Pre takúto právnu úpravu som nenašla rozumné ospravedlnenie.

III.3.3

K nesúladu namietanej právnej úpravy s čl. 20 ods. 1, 3, 4 a 5, čl. 13 ods. 4, čl. 1 ods. 1 Ústavy v spojení s čl. 1 Dodatočného protokolu č. 1 k Dohovoru

Podľa čl. 20 ods. 1, 3 a 5 v spojení s čl. 1 Dodatočného protokolu č. 1 k Dohovoru má každý právo na majetok. Do rozsahu tohto práva patrí akýkoľvek legálne nadobudnutý majetok – vrátane peňažných prostriedkov.

Vlastníctvo sa chápe ako právnym poriadkom ustanovená možnosť vlastníka veci (aj finančné prostriedky) držať, užívať a disponovať s ňou podľa vlastného uváženia, v medziach právneho poriadku.

Uvedené vyjadrenia potvrdil aj ústavný súd, keď konštatoval: „Podľa Čl. 20 ods. 1 ústavy obsah vlastníctva tvorí súhrn subjektívnych vlastníckych oprávnení, medzi ktoré patrí aj právo veci užívať (*ius utendi*), s vecou nakladať (*ius disponendi*), teda oprávnenie

vlastníka určovať ďalší právny osud veci. Citovaný Čl. 20 ods. 1 ústavy teda nielenže ustanovuje, že každý má právo vlastníť majetok, ale súčasne zaručuje (podobne aj Čl. 1 dodatkového protokolu) realizáciu vlastníckych oprávnení vyplývajúcich aj z § 123 Občianskeho zákonníka v znení neskorších predpisov. Slovné spojenie „právo na ochranu“, ktoré je použité aj v Čl. 20 ods. 1 ústavy, implikuje v sebe aj potrebu minimálnych garancií procesnej povahy, ktoré sú ustanovené priamo v tomto Čl. 20 ods. 1 ústavy a ktorých nedodržanie môže mať za následok jeho porušenie popri porušení práva na súdnu a inú právnu ochranu podľa Čl. 46 a nasl. Ústavy.⁷⁸

Pri charaktere ochrany slobody vlastníctva však ústavný súd išiel aj ďalej, keď v zhode s judikatúrou Ústavného súdu Spolkovej republiky Nemecko a Ústavného súdu Českej republiky konštatoval: „Ústavnoprávna ochrana slobody vlastníctva nie je len ochranou zužujúcou sa na „púhe“ vlastníctvo, resp. majetok. Právo na ochranu vlastníctva, resp. právo na pokojné užívanie majetku je klasickým základným právom, ktoré musí byť vnímané v úzkej súvislosti s ochranou slobodnej sféry a súkromia vlastníka. Vlastnícke právo je súčasťou jadra personálnej autonómie jednotlivca vo vzťahu k verejnej moci. Obmedzenia práva na ochranu vlastníctva a práva na pokojné užívanie majetku musia rešpektovať aj ústavnú hodnotu personálnej autonómie (porov. klasické rozhodnutie Spolkového ústavného súdu 24 BverfGE 367; tiež nález Ústavného súdu Českej republiky PL. ÚS 29/08, body 35 a nasl.; Kommers, D.: *The constitutional jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, 1997, Duke University Press, 2nd edition, s. 250 a nasl.).“⁷⁹

Obmedzením vlastníckeho práva, podľa môjho názoru, je nepochybne aj namietaná právna úprava ukladajúca povinnosť fyzickej osobe, aby táto uhrádzala náklady spojené splnením povinností, ktoré jej boli uložené všeobecne záväznými právnymi predpismi, bez ohľadu na charakter týchto povinností a skutočnosť, či sú ukladané orgánom výkonnej moci formou individuálnych správnych aktov (§ 59 ods. 1 zákona o ochrane verejného zdravia) alebo všeobecne záväzným právnym predpisom ÚVZ (§ 59b ods. 1 zákona o ochrane verejného zdravia), resp. hybridným správnym aktom.

Ustanovenie § 58 ods. 2 zákona o ochrane verejného zdravia však v kontexte aktuálnej situácie pandémie ochorenia COVID-19 a realizácie povinnej „štátnej karantény“, resp. izolácie podľa § 12 ods. 2 písm. f) a § 48 ods. 4 písm. u) v spojení s § 51 ods. 1 písm. a) a d) zákona o ochrane verejného zdravia, nadobudlo nový rozmer.

Týmto zákonným ustanovením totiž štát každej osobe, ktorá sa ocitla v štátom nariadenej karanténe (bez možnosti zvoliť si menej invazívne riešenie) zasiahol do jej majetku tak, že ju zaviazal spolupodieľať sa na financovaní štátom nariadenej karantény, resp. vytvoril priestor pre prenesenie všetkých nákladov spojených s realizáciou tejto karantény na dotknutú osobu.

⁷⁸ Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 23/01 zo dňa 15. júla 2003.

⁷⁹ Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 19/09 zo dňa 26. januára 2011.

Účelom úpravy čl. 20 ods. 4 Ústavy je poskytovanie ochrany pred vyvlastnením alebo núteným obmedzením vlastníckej dispozície s jeho majetkom.

Na to, aby sme prišli k záveru, či namietaná právna úprava predstavuje ústavne akceptovateľné vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva, by mohlo stačiť venovať pozornosť absencii poslednej ústavne ustanovenej podmienky prípadnej legality takéhoto zákonného zásahu, ktorou je poskytnutie primeranej náhrady. V súvislosti s požadovanými platbami od každého (zásah do vlastníckeho práva), kto sa na základe opatrení ÚVZ ocitol v izolácii v zariadeniach určených štátom, však o primeranej náhrade zo strany štátu zjavne nemožno hovoriť.

Pri namietanom nesúlade s čl. 13 ods. 4 Ústavy, v zmysle 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, poukazujem na konštantnú judikatúru ústavného súdu, v zmysle ktorej: *„Ústavný súd v doterajšej judikatúre už viackrát zdôraznil, že obmedzenie ktoréhokoľvek základného práva alebo slobody, ... je ústavne akceptovateľné len vtedy, ak rešpektuje zásady vyvoditeľné z čl. 13 ods. 4 Ústavy, v zmysle ktorých akékoľvek obmedzenia základných práv a slobôd musia sledovať dosiahnutie legitímne ustanoveného cieľa (cieľov), ktorý je charakteristický pre slobodnú a demokratickú spoločnosť a je spôsobilý ospravedlniť tieto obmedzujúce zásahy existenciou naliehavej spoločenskej potreby pri zachovaní primerane (spravodlivo) vyváženého vzťahu medzi použitými prostriedkami a sledovaným cieľom.“*⁸⁰

Pri skúmaní akceptovateľnosti namietaného ustanovenia, ktoré pokladám za obmedzenie vlastníckeho práva, som preto v konkrétnej situácii, ktorá vyvolala potrebu tohto podania, pokladala za potrebné podrobiť namietanú právnu úpravu testu proporcionality.⁸¹

Pri uvedenom teste sa v prvom rade skúma, či k obmedzeniu základného práva došlo zákonom (čl. 1 Dodatkového protokolu, č. 1 k Dohovoru, čl. 13 ods. 2 Ústavy). Táto podmienka je v predmetnej veci abstraktnej kontroly ustanovenia zákona evidentne splnená.

V ďalšom kroku som venovala pozornosť hľadisku vhodnosti samotnej právnej úpravy [resp. dostatočne dôležitého cieľa a existencii racionálnej väzby medzi namietanou právnou úpravou a jej cieľom (účelom)]. Následne som zisťovala kritérium nevyhnutnosti tejto právnej normy a možnosti použitia šetrnejších prostriedkov na dosiahnutie želaného cieľa. A nakoniec, v poslednom kroku, som skúmala hľadisko proporcionality v užšom zmysle slova.

⁸⁰ Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 11/2013 zo dňa 22. októbra 2014, publikované v Zbierke nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky pod č. 3/2014.

⁸¹ Porovnaj rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 3/00 zo dňa 24. apríla 2001, sp. zn. PL. ÚS 67/07 zo dňa 6. februára 2008, sp. zn. II. ÚS 152/08 zo dňa 15. decembra 2009 a iné.

Pri posudzovaní vhodnosti napadnutej právnej normy je podstatné venovať pozornosť tomu, či namietaná právna úprava sleduje legitímny cieľ a je s ním racionálne previazaná.

V predmetnom prípade môže byť ako legitímny cieľ sledovaný namietanou právnou úpravou ochrana verejného zdravia. Ustanovenie § 2 ods. 1 písm. b) zákona o ochrane verejného zdravia definuje na účely tohto zákona verejné zdravie ako „...úroveň zdravia spoločnosti, ktorá zodpovedá úrovni poskytovanej zdravotnej starostlivosti, ochrany a podpory zdravia a ekonomickej úrovni spoločnosti.“ Uvedený účel je iste dostatočne dôležitý (legitímny), aby odôvodnil obmedzenie niektorého základného práva alebo slobody, avšak pri skúmaní namietanej právnej normy je podstatné aj to, či práve táto právna norma prispieva k ochrane verejného zdravia. Dospela som k právnomu názoru, že tomu tak nie je. Nezistila som totiž žiadnu 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 a inými všeobecne záväznými právnymi predpismi upravujúcimi ochranu verejného zdravia.

Podľa môjho názoru, 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 (náhradu majetkovej alebo nemajetkovej škody spôsobenej inému). 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. Právna úprava pritom nediferencuje medzi jednotlivými povinnosťami, výškou nákladov alebo osobami, ktoré sú povinnosti povinné plniť a ich individuálnou situáciou. Preto, podľa môjho názoru, namietaná právna úprava obmedzenia práva na majetok neobstoí v teste vhodnosti.

Pri posudzovaní nevyhnutnosti napadnutej právnej normy je, podľa môjho názoru, relevantné, či zásah do vlastníckeho práva fyzických a právnických osôb, ktorý obsahuje, je naozaj nevyhnutný na dosiahnutie legitímneho cieľa, a teda ochranu verejného zdravia, a či zákonodarca nemohol použiť menej invazívne legislatívne riešenie. Zastávam názor, 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 čiastočnej limitovanej spoluúčasti dotknutých osôb v závislosti od úrovne zavinenia a pod.

Prílišná tvrdosť napadnutej právnej normy však nespočíva iba v existencii miernejšieho riešenia, ale aj v absencii predvídateľnosti rozsahu takto prenesených nákladov.

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, ktorými môžu zakázať alebo nariadiť ďalšie činnosti v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas podľa § 48 ods. 4 písm. z) zákona o ochrane verejného zdravia.

Zmienené náklady by mali byť hradené štátom aj z toho dôvodu, že zabezpečenie a ochrana verejného zdravia je jednoznačne úlohou štátu, ktorú od neho právom očakávajú daňoví poplatníci (tak ako je tomu v prípade vnútornej bezpečnosti, obrany štátu či zahraničnej politiky). Pokiaľ však štát mocenským spôsobom, zákonom, svojvoľne prenáša na súkromné subjekty náklady na zabezpečenie ochrany verejného zdravia, čo je jedna z jeho základných úloh, na plnenie ktorej vyberá od občanov dane a rôzne odvody, vyvoláva to vážnu pochybnosť o ústavnosti takéhoto konania. Uvedená skutočnosť ma vedie k záveru, že napadnutá právna norma nespĺňa kritérium nevyhnutnosti.

Z hľadiska testu primeranosti v užšom slova zmysle je, podľa môjho názoru, významný nepomer medzi v zásade nízkym ziskom na prípadnom legitímnom záujme definovanom týmto zásahom a významným zásahom do základných práv dotknutých osôb. Ako už bolo uvedené, 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 (bližšie aj v časti III.3.2 tohto návrhu). V situácii, ak zákonodarca nelimituje prípustnú výšku náhrady nákladov, neupravuje spôsob jej určenia, povinnosť zohľadnenia individuálnych majetkových pomerov dotknutej osoby a jej rodinných príslušníkov (na ktorých sa táto povinnosť vzťahuje), ide o neprimerané a šikanózne opatrenie.

Namietané ustanovenie tiež nemôže byť ani v súlade s čl. 1 ods. 1 Ústavy, ktorý definuje podstatu materiálneho právneho štátu, keďže ako konštatoval ústavný súd: „Princíp právneho štátu ustanovený čl. 1 je základným ústavnoprávnym princípom v Slovenskej republike. Ak národná rada uplatní svoju zákonodarnú právomoc v nesúlade s iným ustanovením ústavy, zároveň tým poruší aj základný princíp ústavnosti ustanovený čl. 1. Ak navrhovateľ nerešpektovanie princípu právneho štátu v návrhu namietne, ústavný súd o tom rozhodne v rozsahu označenom navrhovateľom.“⁸²

⁸² Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 15/98 zo dňa 18. marca 1999.

Som preto toho názoru, že namietaná právna úprava je aj v rozpore s čl. 20 ods. 1, 3, 4 a 5, čl. 13 ods. 4, čl. 1 ods. 1 Ústavy v spojení s čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Dohovoru.

IV. Návrh na vyžiadanie poradného stanoviska

Keďže sa predložená vec, podľa môjho názoru, 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, dovoľujem si požiadať ústavný súd v súlade s § 61 ods. 2 zákona o ústavnom súde o zváženie požiadania Európskeho súdu pre ľudské práva o vydanie poradného stanoviska, a to najmä 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 právnú 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.

V. Záver

Vážený ústavný súd,

ako verejná ochrankyňa práv som bola v ostatnom období opakovane podávateľmi vyzývaná na predloženie problému namietaných ustanovení zákona o ochrane verejného zdravia na rozhodnutie ústavnému súdu. Kompetentné inštitúcie v tejto súvislosti však mnou prezentované výhrady, či už v komunikácii s príslušnými ministerstvami alebo na pôde Rady vlády Slovenskej republiky pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť, a ani opakované sťažnosti a podnety zo strany verejnosti a dotknutých osôb v dostatočnej miere nereflektovali, pričom zistené nedostatky neodstránili ani novelizácie zákona o ochrane verejného zdravia. Analyzovala som a preskúmavam množstvo doručených podnetov a žiadostí, vrátane konkrétnych podnetov spomenutých v úvode, ktoré tvoria podklad pre podanie tohto návrhu, vrátane stanovísk ministerstva vnútra. Stotožňujúc sa v podstatnej časti s argumentáciou podávateľov, ktorú som rozšírila aj o vlastné zistenia, som dospela k právnemu názoru, že ide o natoľko závažné skutočnosti (o osobitne citelné zásahy do základných práv a slobôd spočívajúce v pozbavení osobnej slobody), že vec by mala byť rozhodnutá práve ústavným súdom, ako najvyšším nezávislým strážcom ústavnosti a ochrancom základných práv a slobôd.

Preto navrhujem, aby ústavný súd

- tento návrh podľa § 56 ods. 1 zákona o ústavnom súde predbežne prerokoval a podľa § 56 ods. 5 predmetného zákona vydal

uznesenie:

Návrh verejnej ochrankyne práv prijíma v celom rozsahu na ďalšie konanie;

- následne tomuto návrhu vyhovel a vydal

nález:

Ustanovenie § 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 ustanovenie § 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 **nie sú** v súlade s čl. 17 ods. 1, 2 a 6 v spojení s čl. 13 ods. 2 a 4, čl. 2 ods. 2, čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 5 ods. 1 písm. e), ods. 2 a 4 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Ustanovenie § 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 **nie je** v súlade 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 ako aj s čl. 51 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 4 ods. 1, 4 a 5 a s čl. 5 ods. 1, 3, 4 a 5 ústavného zákona č. 227/2007 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších ústavných zákonov.

Ustanovenie § 48 ods. 4 písm. z) 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 je** v súlade 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, s čl. 2 ods. 1 a 4 Protokolu č. 4 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Ustanovenie § 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 **nie je** v súlade s čl. 17 ods. 1 a 2, čl. 1 ods. 1, čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 5 ods. 1 písm. e) Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ako aj s čl. 35 ods. 3 druhá veta, čl. 39 ods. 1 v spojení s čl. 1 ods. 1 a s čl. 13 ods. 1 písm. a) a ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 20 ods. 1, 3, 4 a 5, čl. 13 ods. 4, čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

prof. JUDr. Mária Patakyová, PhD.

Prílohy:

1. Spisová dokumentácia k podnetu č. 2532/2020/VOP
2. Spisová dokumentácia k podnetu č. 3152/2020/VOP
3. Spisová dokumentácia k podnetu č. 2834/2020/VOP
4. Spisová dokumentácia k podnetu č. 3917/2020/VOP
5. Opatrenie Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky č. OLP/2595/2020 zo dňa 15. marca 2020
6. Opatrenie Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky č. OLP/2596/2020 zo dňa 16. marca 2020
7. Opatrenie Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky č. OLP/2640/2020 zo dňa 18. marca 2020

8. Opatrenie Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky č. OLP/3012/2020 zo dňa 4. apríla 2020
9. Opatrenie Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky č. OLP/5455/2020 zo dňa 3. júla 2020
10. Opatrenie Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky č. OLP/5761/2020 zo dňa 17. júla 2020
11. Informácie zverejnené na oficiálnom sídle Polície Slovenskej republiky v Trnavskom kraji na sociálnej sieti Facebook

K návrhu nepripájam kópie vyhlášok ÚVZ vydaných podľa § 59b ods. 1 zákona o ochrane verejného zdravia, na ktoré v návrhu odkazujem, keďže tieto boli publikované vo Vestníku vlády Slovenskej republiky a sú dostupné aj na webovom sídle ÚVZ. V prípade potreby, na základe výzvy ústavného súdu, som pripravená predložiť aj kópie týchto právnych aktov.