

ZBIERKA ZÁKONOV SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Ročník 2021

Vyhlásené: 31. 12. 2021

Časová verzia predpisu účinná od: 31. 12. 2021

Obsah dokumentu je právne záväzný.

551

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 4/2021-136

V mene Slovenskej republiky

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

- § 4 ods. 1 písm. g) zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

- s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2 a 3, čl. 13 ods. 1 písm. a) a ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky samostatne, ako aj v spojení s čl. 16 ods. 1, čl. 19 ods. 2, čl. 23 ods. 1 a 3 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 2 ods. 1 a 4 Protokolu č. 4 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd,

- s čl. 51 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 4 ods. 1, 4 a 5 a čl. 5 ods. 1, 3, 4 a 5 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov,

- § 12 ods. 2 písm. f) v časti „*izolácia v domácom prostredí alebo v zdravotníckom zariadení, prípadne inom určenom zariadení*“ a v časti „*karanténne opatrenia*“ zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov,

- § 48 ods. 4 písm. n) a u) zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov,

- § 51 ods. 1 písm. d) v časti „*izolácii a karanténnym opatreniam*“ zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

- s čl. 17 ods. 1, 2 a 6 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 13 ods. 2 a 4 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 5 ods. 1 písm. e) a ods. 2 a 4 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd,

- § 48 ods. 4 písm. aa) zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

- s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2 a 3, čl. 13 ods. 1 písm. a) a ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky samostatne, ako aj v spojení s čl. 16 ods. 1, čl. 19 ods. 2, čl. 23 ods. 1 a 3 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 2 ods. 1 a 4 Protokolu č. 4 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd,

- § 58 ods. 2 zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

- s čl. 1 ods. 1, čl. 13 ods. 4, čl. 17 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 5 ods. 1 písm. e) Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd,

- s čl. 35 ods. 3 druhou vetou, čl. 39 ods. 1 v spojení s čl. 1 ods. 1 a čl. 13 ods. 1 písm. a) a ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky,

- s čl. 20 ods. 1, 3, 4 a 5, čl. 1 ods. 1, čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd takto

r o z h o d o l :

1. Ustanovenia § 4 ods. 1 písm. g) a § 48 ods. 4 písm. aa) zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov **nie sú v súlade** s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2 a 3 a s čl. 13 ods. 1 písm. a) a ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.

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

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

Odôvodnenie:

I.

Návrh na začatie konania

1. Ústavnému súdu bol 10. februára 2021 doručený návrh verejnej ochrankyne práv (ďalej len „navrhovateľka“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade ustanovení zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon o ochrane verejného zdravia“) uvedených v záhlaví tohto rozhodnutia s označenými ustanoveniami ústavy, Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“), Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“), Protokolu č. 4 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „protokol č. 4“) a ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov (ďalej len „ústavný zákon o bezpečnosti štátu“).

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

2. Podľa § 4 ods. 1 písm. g) zákona o ochrane verejného zdravia Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“) počas výnimočného stavu, núdzového stavu alebo mimoriadnej situácie (ďalej len „krízová situácia“) pri ohrození verejného zdravia nariaďuje ďalšie opatrenia, ktorými môže zakázať alebo nariadiť ďalšie činnosti v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas; tým nie je dotknutá právomoc Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky (ďalej len „úrad verejného zdravotníctva“) a regionálnych úradov verejného zdravotníctva nariaďovať opatrenia podľa § 12 alebo podľa § 48 aj počas krízovej situácie.
3. Podľa § 48 ods. 4 písm. aa) zákona o ochrane verejného zdravia [pôvodne pred dňom nadobudnutia účinnosti zákona č. 304/2021 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, t. j. do 27. júla 2021 označené ako § 48 ods. 4 písm. z)] úrad verejného zdravotníctva alebo regionálny úrad verejného zdravotníctva pri ohrození verejného zdravia nariaďuje opatrenia, ktorými sú ďalšie nevyhnutné opatrenia na ochranu verejného zdravia, ktorými môže zakázať alebo nariadiť ďalšie činnosti v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas.
4. Navrhovateľka zdôrazňuje význam princípu legality (čl. 2 ods. 2 ústavy) ako súčasť právneho štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy), ako aj požiadavku, *„aby výkon verejnej moci bol vykonávaný v súlade s pravidlami vymedzenými na základe vôle ľudu, a to buď priamo, alebo prostredníctvom orgánu, ktorý disponuje od ľudu potrebnou legitimitou...“*. Z toho vyvodzuje, že kategória zákona použitá v čl. 2 ods. 2 i v čl. 13 ods. 1 písm. a) a ods. 2 ústavy musí byť chápaná *„v užšom slova zmysle, ako všeobecne záväzný právny predpis podľa čl. 86 písm. a) Ústavy, ktorý však, okrem formálnych podmienok, musí napĺňať aj materiálne podmienky..., a to všeobecnosť, predvídateľnosť (určitosť, jasnosť a bezrozpornosť), dostupnosť a dostatočné záruky proti svojvôli“*. In abstracto preto o porušení čl. 2 ods. 2 ústavy možno uvažovať aj vtedy, ak sú *„medze činnosti orgánov verejnej moci zo strany zákonodarcu určené nejasne, zo strany adresátov nepredvídateľne, prípadne ak zákonodarca deleguje svoju kompetenciu určiť medze základných práv či (rozsah a spôsob) výkonu verejnej moci na iný orgán. V rozpore s čl. 2 ods. 2 Ústavy je preto určovanie právomoci a pôsobnosti, resp. kompetencie orgánov verejnej moci demonštratívny zákonným výpočtom... alebo nejasne, implicitne vo všeobecných ustanoveniach...“*. Citované nedostatky môžu podľa navrhovateľky viesť aj k nesúladu takej kompetenčnej právnej normy s čl. 13 ods. 1 písm. a) a ods. 2 ústavy.
5. Obe napadnuté ustanovenia zákona o ochrane verejného zdravia umožňujú *„vymedzeným orgánom prijať akékoľvek „ďalšie opatrenia“, ktorými môže dochádzať k nariaďovaniu či k zakazovaniu bližšie neuvedených činností, pokiaľ také opatrenia budú považovať za vhodné, resp. nevyhnutné. Zákonodarca ani rámcovo nevymedzuje základné práva, ktorých by sa také opatrenia mohli týkať (je potrebné uviesť, že Ústava pozná aj práva, ktoré nemožno obmedziť ani počas krízovej situácie či počas ohrozenia verejného zdravia, i keď by to príslušné orgány mohli považovať za nevyhnutné...), konkrétne podmienky, kedy by k takýmto opatreniam mohol príslušný orgán pristúpiť... Ide de facto o demonštratívny výpočet pôsobnosti a právomocí príslušných orgánov, ktoré nemajú dostatok legitimacy od zdroja moci, ktorý im umožňuje samostatne, bez predchádzajúceho prerokovania zákonodarcom, prijať v zásade akékoľvek, hoci zákonodarcom nepredpokladané, opatrenia zasahujúce do základných práv a slobôd ich adresátov.“*
6. Podľa navrhovateľky kritizované ustanovenia *„umožňujú príslušným orgánom ukladať fyzickým a právnickým osobám vopred zákonom (ani rámcovo) nešpecifikované povinnosti, ktoré sú tieto osoby povinné plniť [§ 51 ods. 1 písm. a) zákona o ochrane verejného zdravia]. Tieto neurčité povinnosti môžu byť ukladané priamo, buď formou individuálneho rozhodnutia (§ 59 ods. 1 zákona o ochrane verejného zdravia), alebo formou vyhlášky príslušného orgánu (§ 59b ods. 1 zákona o ochrane verejného zdravia). Takáto právna úprava neguje požiadavku ukladania povinností zákonom a v jasne a určito vymedzených medziach zákona, ako aj samotný účel čl. 2*

ods. 2, čl. 13 ods. 1 písm. a) a ods. 2 Ústavy v spojení s čl. 1 ods. 1 Ústavy... Zákonodarca teda umožnil výkonnej moci – Ministerstvu zdravotníctva..., ÚVZ a regionálnym úradom verejného zdravotníctva – vydávať akékoľvek opatrenia a povinnosti zasahujúce do základných práv, ktoré považujú za nevyhnutné, a to bez ich predchádzajúceho podrobenia legitímnej demokratickej diskusii. Táto situácia je osobitne vážna v prípade namietaného § 48 ods. 4 písm. z) [teraz § 48 ods. 4 písm. aa), pozn.] zákona o ochrane verejného zdravia, ktorý takéto opatrenia umožňuje vydávať aj za bežného stavu, mimo situácií upravených ústavným zákonom o bezpečnosti štátu.“.

7. Keďže „prekročenie 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“, navrhovateľka namieta „porušenie uvedených článkov [čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 13 ods. 1 písm. a) a ods. 2 ústavy, pozn.] nielen samostatne, ale aj v spojení s právom na súkromie“. Zastáva tiež názor, že „v prípade využitia namietanej právnej úpravy možno hovoriť o porušení všetkých základných práv a slobôd, ktoré nimi budú dotknuté, keďže nepredstavuje predvídateľný (určitý) právny základ (zákon) na určovanie povinností a obmedzovanie základných práv aj v kontexte požiadaviek kladených na zákon i judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva. K dnešnému dňu bola predmetná kompetencia využitá najmä na obmedzovanie práva na súkromie (čl. 16 ods. 1 a čl. 19 ods. 2 Ústavy) a práva na slobodu pohybu a pobytu (čl. 23 ods. 1 a 3 Ústavy, čl. 2 ods. 1 a 4 Protokolu č. 4 k Dohovoru)...“.
8. Osobitne vo vzťahu k § 4 ods. 1 písm. g) zákona o ochrane verejného zdravia navrhovateľka zdôrazňuje význam čl. 51 ods. 2 ústavy, ktorý «určuje silu prameňa práva, ktorým možno, nad rámec obmedzení základných práv a uloženia povinností „v bežnom stave“, osobitne obmedziť základné práva a slobody alebo do nich zasiahnuť uložením povinností počas krízovej situácie... Garancia prijatia podmienok a rozsahu obmedzenia základných práv a slobôd a ukladania povinností počas krízovej situácie formou ústavného zákona, t. j. silnejšou formou ako zákonom v prípade bežného stavu [čl. 13 ods. 1 písm. a) a ods. 2 Ústavy], má zaručovať, že určovanie limitov základných práv a slobôd nebude „len“ na rozhodnutí aktuálnej vládnej moci, jednoduchej väčšiny v zákonodarnom zbore, ale bude podliehať celospoločenskej diskusii a vo výsledku bude prijaté širším konsenzom – „ústavnou silou“. Teda takou silou, ktorá je oprávnená určovať celkový ústavný charakter štátu. Z tohto dôvodu Ústava, a ani ústavný zákon o bezpečnosti, neumožňujú zákonodarcovi určovať či rozširovať rozsah obmedzenia základných práv a slobôd v krízových situáciách daný ústavným zákonom o bezpečnosti štátu.». Zdôrazňujúc taxatívny výpočet základných práv a slobôd, ktoré môžu byť podľa ústavného zákona o bezpečnosti štátu obmedzované v krízových situáciách, navrhovateľka dôvodí, že „ostatné, v ústavnom zákone o bezpečnosti štátu neuvedené základné práva a slobody, nemožno ani počas krízových situácií obmedziť inak, ako za podmienok typických pre bežný stav“, a že „osobitné opatrenia obmedzujúce základné práva a slobody počas núdzového stavu podľa čl. 5 ods. 3 ústavného zákona o bezpečnosti štátu pritom môže prijímať len vláda Slovenskej republiky...“.
9. Navrhovateľka v tejto súvislosti namieta § 4 ods. 1 písm. g) zákona o ochrane verejného zdravia, ktorý „len v nadväznosti na vyhlásenie krízovej situácie (výnimočného alebo núdzového stavu) v súvislosti s ohrozením zdravia, bez splnenia ďalších podmienok, umožňuje Ministerstvu zdravotníctva... prijímať akékoľvek zákonom bližšie neidentifikované opatrenia, ktorými môže ukladať povinnosti – zakázať alebo nariadiť ďalšie činnosti, pričom týmito oprávneniami toto ministerstvo v bežnom stave... nedisponuje. Určuje teda podmienky a rozsah obmedzenia základných práv a slobôd a rozsah povinností počas krízových situácií. Predmetná úprava však nemá charakter ústavného zákona, ale len klasického zákona.“. Napokon navrhovateľka kritizuje aj „otvorený charakter“ napadnutého ustanovenia, čím „umožňuje ukladať povinnosti a obmedzovať základné práva a slobody aj nad rámec taxatívneho výpočtu uvedeného v čl. 4 a čl. 5 ústavného zákona o bezpečnosti štátu, hoci takýto postup nie je ústavným zákonom, a ani Ústavou, predpokladaný“. Navrhovateľka uzatvára, že § 4 ods. 1 písm. g) zákona o ochrane verejného zdravia „v rozpore s čl. 51 ods. 2 Ústavy predpokladanou formou určuje medze základných práv a slobôd a ukladanie povinností počas krízovej situácie..., pričom súčasne tieto

medze a povinnosti nastavuje širšie ako taxatívne umožňuje v týchto krízových situáciách ústavný zákon o bezpečnosti štátu“, a preto je „v rozpore s čl. 51 ods. 2 Ústavy a s čl. 4 ods. 1, 4 a 5, čl. 5 ods. 1, 3, 4 a 5 ústavného zákona o bezpečnosti štátu“.

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

10. Podľa § 12 ods. 2 písm. f) zákona o ochrane verejného zdravia opatrenia na predchádzanie vzniku a šíreniu prenosných ochorení sú izolácia v domácom prostredí alebo v zdravotníckom zariadení, prípadne inom určenom zariadení, zvýšený zdravotný dozor, lekársky dohľad, karanténne opatrenia.
11. Podľa § 48 ods. 4 písm. n) a u) zákona o ochrane verejného zdravia úrad verejného zdravotníctva alebo regionálny úrad verejného zdravotníctva pri ohrození verejného zdravia nariaďuje opatrenia, ktorými sú nútená izolácia osoby chorej na prenosné ochorenie alebo osoby podozrivej z prenosného ochorenia alebo karanténa osoby podozrivej z nákazy, ktorá odmieta nariadené opatrenie podľa § 12 ods. 2 písm. f), a izolácia alebo karanténa osôb vstupujúcich na územie Slovenskej republiky.
12. Podľa § 51 ods. 1 písm. d) zákona o ochrane verejného zdravia fyzické osoby sú povinné podrobiť sa v súvislosti s predchádzaním prenosným ochoreniam lekárske vyšetreniam a diagnostickým skúškam, ktoré nie sú spojené s nebezpečenstvom pre zdravie, preventívnemu podávaniu protilátok a iných prípravkov, povinnému očkovaniu, liečeniu prenosných ochorení, izolácii a karanténnym opatreniam.
13. Navrhovateľka najprv poukazuje na terminológiu zákona o ochrane verejného zdravia (pojmy izolácia, karanténne opatrenia, nútená izolácia, domáca izolácia, izolácia v zdravotníckom alebo v štátom určenom zariadení) a konštatuje, že predmetné opatrenia predstavujú zásah do základného práva na osobnú slobodu podľa čl. 17 ústavy i do práva na osobnú slobodu podľa čl. 5 ods. 1 písm. e) dohovoru.
14. Rekapitulujúc judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“), navrhovateľka vyslovuje názor, že namietané ustanovenia vykazujú „nedostatky najmä vo vzťahu k požiadavke zákonnosti a zákazu svojvôle“ ako podmienok akceptovateľnosti obmedzení osobnej slobody podľa čl. 5 ods. 1 písm. e) dohovoru, „a v prípade § 48 ods. 4 písm. u) zákona o ochrane verejného zdravia aj z dôvodu absencie legitímneho dôvodu pozbavenia osobnej slobody“. Zdôrazňuje požiadavku jasnosti, určitosti, predvídateľnosti, zverejnenia a dostupnosti ako obsahových komponentov zákonnosti pozbavenia osobnej slobody. Nejasnosť a neurčitosť namietanej právnej úpravy „spočíva v tom, že hoci zákonodarca formálne rozlišuje tri úrovne pozbavenia osobnej slobody s rôznymi podmienkami (rôznej závažnosti) – izoláciu, karanténu a nútenú izoláciu, materiálne pri ich výkone medzi nimi nie je žiadny významnejší rozdiel“. V dôsledku toho „dotknuté osoby nemôžu rozumne predvídať kedy a akým správaním a v súvislosti s akou situáciou si môžu privodiť pozbavenie osobnej slobody a v akom rozsahu, akým spôsobom bude toto pozbavenie osobnej slobody realizované... Takýto stav nepochybne nezodpovedá princípu právnej istoty a požiadavkám z neho vyplývajúcim na kvalitu právnej úpravy“.
15. Nepredvídateľnosť kritizovanej právnej úpravy a jej nedostatočnosť z pohľadu zákonných záruk proti svojvôli vidí navrhovateľka v tom, že „v nej absentuje... vymedzenie požiadavky nevyhnutnosti, primeranosti volených opatrení, ako aj požiadavka prednostného zohľadňovania alternatívnych možností, ktoré sú menším zásahom do základných práv spôsobilé dosiahnuť obdobný cieľ/účel ako pozbavenie osobnej slobody“. Namietá diskreciu príslušných orgánov verejnej správy „pri výbere opatrení na predchádzanie vzniku a šírenia prenosných opatrení... Takáto voľná úvaha... nekorešponduje s požiadavkami obsiahnutými v čl. 5 ods. 1 písm. e)