ZBIERKA ZÁKONOV
SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Ročník 2022

Vyhlásené: 7. 4. 2022 Vyhlásená verzia v Zbierke zákonov Slovenskej republiky

Obsah dokumentu je právne záväzný.

118

NÁLEZ
Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 14/2021-107

V mene Slovenskej republiky

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a zo sudcov Jany Baricovej, Ladislava Duditša, Libora Duľu, Miroslava Duriša, Rastislava Kaššáka, Jany Laššákovej, Miloša Maďara, Petra Molnára (sudca spravodajca), Petra Straku, Ľuboša Szigetiho, Roberta Šorla a Martina Vernarského o návrhu **skupiny 30 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky**, zastúpených advokátskou kanceláriou KALLAN Legal, s. r. o., Súmračná 25, Bratislava, v mene ktorej koná advokát a konateľ spoločnosti JUDr. Robert Kaliňák, na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade ustanovenia § 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 s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 2 a čl. 13 ods. 1 písm. a), ods. 2, 3 a 4 Ústavy Slovenskej republiky takto

r o z h o d o l :

Návrhu **n e v y h o v u j e .**

Odôvodnenie:

I.
Návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 17. augusta 2021 doručený návrh skupiny 30 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovatelia“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade 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 (ďalej len „napadnutý zákon“), s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 2 a čl. 13 ods. 1 písm. a), ods. 2, 3 a 4 ústavy.
2. Ústavný súd uznesením č. k. PL. ÚS 14/2021-52 z 27. októbra 2021 (ďalej len „uznesenie o prijatí návrhu“) návrh navrhovateľov prijal na ďalšie konanie v časti namietaného nesúladu čl. I napadnutého zákona s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 2 a čl. 13 ods. 1 písm. a), ods. 2, 3 a 4 ústavy a vo zvyšnej časti odmietol. Zároveň tým istým uznesením nevyhovel návrhu navrhovateľov na pozastavenie účinnosti napadnutého zákona.
3. V odôvodnení uznesenia o prijatí návrhu ústavný súd (bod 9) upozornil navrhovateľov na formálny nedostatok ich návrhu spočívajúci v tom, že napádajú ako celok novelizujúci zákon, a to napriek tomu, že v čase podania ich návrhu už napadnutý zákon nadobudol platnosť aj účinnosť vyhlásením v Zbierke zákonov Slovenskej republiky (ďalej len „Zbierka zákonov“) 28. júla 2021. V tejto súvislosti uviedol, že navrhovatelia mali namietať nesúlad nie

novelizujúceho (napadnutého) zákona, ale príslušných 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 len „zákon o ochrane verejného zdravia“), ktoré tvorili obsah napadnutého zákona. Napadnutým zákonom sa dovtedajšie znenie § 48 ods. 4 zákona o ochrane verejného zdravia doplnilo o nové znenie písm. z), čo sa premietlo aj do legislatívno-technických úprav § 48 ods. 4 tohto zákona (čl. I body 1 a 2 napadnutého zákona). V čl. II napadnutého zákona sa ustanovilo nadobudnutie účinnosti napadnutého zákona dňom jeho vyhlásenia v Zbierke zákonov. Z uvedeného vyplýva, že podstatou návrhu navrhovateľov je namietanie nesúladu nového znenia § 48 ods. 4 písm. z) zákona o ochrane verejného zdravia s označenými ustanoveniami ústavy, ktoré má v súčasnosti nasledujúcu podobu:

„Úrad verejného zdravotníctva alebo regionálny úrad verejného zdravotníctva pri ohrození verejného zdravia nariaďuje opatrenia, ktorými sú: ... z) dočasné podmieňovanie vstupu do prevádzkových priestorov zariadení, v ktorých dochádza k zhromažďovaniu osôb a vstupu na hromadné podujatia preukázaním sa vstupujúcich osôb potvrdením o absolvovaní očkovania proti ochoreniu COVID-19, alebo potvrdením o prekonaní ochorenia COVID-19 alebo potvrdením o negatívnom výsledku testu na ochorenie COVID-19; potvrdenie, ktorým sa osoba preukazuje musí byť platné v zmysle nariadeného opatrenia“ (ďalej aj „napadnuté ustanovenie“).

4. Ústavný súd v odôvodení uznesenia o prijatí návrhu zároveň uviedol, že v konaní vo veci samej bude návrh navrhovateľov preskúmavať ako návrh, ktorý smeruje proti príslušnému ustanoveniu novelizovaného právneho predpisu, t. j. proti § 48 ods. 4 písm. z) zákona o ochrane verejného zdravia, čo premietol do záhlavia tohto nálezu.

5. Argumentácia navrhovateľov smerujúca k vysloveniu nesúladu napadnutého ustanovenia zákona o ochrane verejného zdravia s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 2 a čl. 13 ods. 1 písm. a) a ods. 2, 3 a 4 ústavy pozostáva z troch kľúčových námietok:

5.1. Námietky porušenia „*princípu trojdelenia štátnej moci (ako atribútu demokratického a právneho štátu) z dôvodu zverenia úpravy medzí základných práv a slobôd zákonodarcom orgánu výkonnej moci - rozpor s čl. 1 ods. 1, čl. 13 ods. 1 písm. a), ods. 2 ústavy“* (ďalej aj „námietka porušenia princípu deľby moci“),

5.2. Námietky nesúladu „*napadnutého zákona s Ústavou Slovenskej republiky z dôvodu jeho diskriminačnej podstaty - rozpor s čl. 12 ods. 1, ods. 2, čl. 13 ods. 3, ods. 4 ústavy*“ (ďalej aj „námietka porušenia zákazu diskriminácie“),

5.3. Námietky rozporu „*napadnutého zákona s Ústavou Slovenskej republiky z dôvodu porušenia princípu všeobecnosti právnych noriem (generalita práva ako atribút demokratického a právneho štátu) - rozpor s čl. 1 ods. 1 ústavy*“ (ďalej aj „námietka porušenia princípu generality právnych noriem“).

I.1. Námietka porušenia princípu deľby moci, t. j. namietaný nesúlad napadnutého ustanovenia zákona o ochrane verejného zdravia s čl. 1 ods. 1 a čl. 13 ods. 1 písm. a) a 2 ústavy

6. Navrhovatelia v tejto časti návrhu zdôrazňujú, že „*ústavne konformné obmedzenia všetkých základných práv a slobôd musia mať formu zákona*“. V načrtnutom kontexte poukazujú na právne názory ústavného súdu vyjadrené v jeho doterajšej judikatúre, zvlášť právny názor vyslovený v náleze č. k. PL. ÚS 8/94 zo 6. októbra 1994, podľa ktorého „... Z citovaných ustanovení ústavy jednoznačne vyplýva, že zákon nemôže splnomocniť orgán výkonnej moci na vydanie právnej normy, ktorá by určovala medze základných práv a slobôd... Ústavný súd konštatuje, že splnomocnenie v zákone na vydanie všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorým by boli upravené ďalšie podmienky dotýkajúce sa medzí ústavou zaručených práv, nie je ústavou dovolené. Preto všeobecne záväzný právny predpis vydaný na základe takéhoto splnomocňovacieho ustanovenia zákona by nebol v súlade s ústavou.“

7. Zákon, prostredníctvom ktorého sa splnomocňujú orgány výkonnej moci na vydávanie podzákonných právnych predpisov pri úprave medzí základných práv a slobôd, musí byť podľa

navrhovateľov „*dostatočne presný, jasný a zrozumiteľný, pretože v opačnom prípade umožňuje orgánu výkonnej moci určovať skutočný rozsah práv namiesto zákonodarcu*“, pričom napadnuté ustanovenie tieto požiadavky nespĺňa, naopak, „*svojou vágnosťou ponecháva extrémne široký priestor na také uplatnenie normotvornej pôsobnosti ÚVZ, ktoré by mohlo viesť k protiústavnému zásahu do základných práv a slobôd nezaočkovaných osôb*“. K protiústavnému zásahu do základných práv a slobôd nezaočkovaných osôb by mohlo podľa navrhovateľov dôjsť nepriamo tým, že by Úrad verejného zdravotníctva (ďalej aj „ÚVZ“) „*mohol stanoviť aj také kritériá a podmienky povinnosti podrobiť sa testovaniu na COVID-19, ktoré by boli pre ľudí ekonomicky likvidačné (napr. denné testovanie na ochorenie PCR testom, ktoré hradí testovaný) a preto by stavali tieto osoby do situácie, kedy by museli strpieť obmedzenie návštev aj tých prevádzok, ktoré sú z existenčného hľadiska nevyhnutné. Jedinou alternatívou pre uplatnenie základných práv a slobôd týchto osôb v rozsahu, ktorý ich existenčne neohrozuje, by potom bolo podrobenie sa očkovaniu... čo predstavuje neprípustnú formu nepriameho donucovania k nepovinnej vakcinácii. Z uvedeného dôvodu zákon (nie podzákonná norma) musí jasne stanoviť, že akékoľvek testovanie na akékoľvek infekčné ochorenie (nielen na COVID-19), ktorým bude podmienený vstup do prevádzok existenčnej nevyhnutnosti, bude bezplatné.*“.

8. Podľa navrhovateľov ústavne relevantné pochybenia spočívajú aj v tom, že napadnutý zákon neupravuje „*Neobmedzený vstup do prevádzok existenčnej nevyhnutnosti (potraviny, lekárne, drogéria, zamestnanie...) bez ďalších podmienok... čím ÚVZ nepriamo zveruje kompetenciu vymedzovať niektoré z ústavných práv a slobôd podzákonnou normou v rozpore s čl. 13 ods. 2 ústavy, resp. priamo zveruje ÚVZ kompetenciu ukladať subjektom povinnosti na základe podzákonnej normy mimo medzí zákona.*“.

9. Uzatvárajúc túto časť svojej argumentácie navrhovatelia podčiarkujú, že napadnutý zákon nevytvoril zákonné predpoklady na tvorbu podzákonných právnych predpisov „*... pre ukladanie povinností osobám v rámci medzí a pri zachovaní základných práv a slobôd (predovšetkým medze slobody pohybu a pobytu a s tým spojené medze ďalších práv a slobôd ako práva na prácu, na vzdelanie, na zhromažďovanie, na vzdelanie, na zdravie), v takej materiálnej kvalite, aby takáto norma mohla plniť funkciu normy splnomocňujúcej štátny orgán*“.

10. Podľa navrhovateľov „*napadnutý zákon nespĺňa prísne kritériá, ktoré ústava kladie na splnomocňovaciu zákonnú normu, ktorá tvorí právny základ pre zasahovanie výkonnej moci do základných práv a slobôd svojou normotvorbou*“, a preto „*... nie je v súlade s čl. 1 ods. 1, čl. 13 ods. 1 písm. a) a ods. 2 ústavy*“.

I.2. Námietka porušenia zákazu diskriminácie, t. j. namietaný nesúlad napadnutého ustanovenia s čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy

11. Navrhovatelia uvádzajú, že napadnutý zákon je vzorovým príkladom pozitívnej diskriminácie, „*pretože zaočkované osoby a osoby, ktoré ochorenie prekonali, sa napriek aktuálnym vedeckým medicínskym poznatkom, z ktorých vyplýva, že rovnako ako neočkovaní môžu byť nositeľmi a šíriteľmi vírusu (predstavujú teda porovnateľné riziko z hľadiska šírenia nákazy), nemusia testovať na ochorenie COVID-19. Napriek tomu, že všetky tri vymedzené skupiny sa z epidemiologického hľadiska nachádzajú v rovnakej situácii, zaočkované osoby a osoby, ktoré ochorenie prekonali, sú zákonodarcom nelegitímne zvýhodňované tým, že nie sú zaťažené povinnosťou testovať sa na ochorenie a preto môžu, na rozdiel od osôb nezaočkovaných, bez obmedzenia plnohodnotne uplatňovať všetky základné práva a slobody bez obavy z ich potenciálneho obmedzenia podmienkami, ktorých úpravu zákonodarca protiústavne zveril ÚVZ.*“.

12. Navrhovatelia spochybňujú zákonodarcom deklarovaný legitímny cieľ napadnutého zákona – ochranu verejného zdravia zabránením šírenia vírusu, keďže zvýhodnenie zaočkovaných osôb a osôb, ktoré ochorenie prekonali, nie je spôsobilé tento cieľ naplniť. Podľa ich názoru „*zákonodarca predstieraním záujmu o ochranu verejného zdravia zakrýva svoj primárny zámer donútiť verejnosť ku nepovinnej vakcinácii experimentálnymi vakcínami*“.

13. Diskriminačne pôsobí podľa navrhovateľov aj skutočnosť, že očkovanie je bezplatné, zatiaľ čo alternatíva v podobe testovania na ochorenie podmieňujúce zachovanie plnohodnotného uplatňovania základných práv a slobôd nie je napadnutým zákonom upravená, čo poskytuje „*podzákonnému normotvorcovi túto oblasť svojvoľne regulovať vrátane možnosti vytvárať povinnosťou úhrady za testovanie ekonomicky a sociálny tlak na neočkované subjekty s cieľom donútiť ich k vakcinácii*“.

14. Podľa navrhovateľov „*Delenie osôb na tie, ktoré sú zaočkované, ktoré prekonali ochorenie a osoby nezaočkované, nie je pri súčasnej úrovni vedeckého poznania z epidemiologického hľadiska (ochrana verejného zdravia) racionálne odôvodniteľné, keďže vedecky preukázateľný rozdiel v potenciáli šírenia vírusu týmito troma kategóriami osôb neexistuje. Je úplne irelevantné, či je osoba zaočkovaná alebo nie, alebo či prekonala ochorenie, pretože z hľadiska šírenia vírusu je významným iba prítomnosť ochorenia, ktorým môžu trpieť všetky tieto osoby.*“.

15. Uzatvárajúc túto časť svojej argumentácie, navrhovatelia zdôrazňujú, že „*napadnutý zákon zavádza pozitívnu diskrimináciu (zvýhodňuje) plne zaočkovaných osôb a osôb, ktoré prekonali ochorenie COVID-19 tým, že týmto osobám ich základné práva a slobody ničím neobmedzuje, resp. ich výkon nepodmieňuje splnením žiadnej povinnosti v porovnaní s osobami, ktoré sa vakcinácii nepodrobili*“. V napadnutom zákone dochádza podľa navrhovateľov k neprípustnej diskriminácii nezaočkovaných osôb „*na základe ich iného postavenia (osobná voľba a zdravotný stav)*“, ktoré umožňuje zhrnúť do množiny zakázaných diskriminačných dôvodov aj ďalšie, ústavou explicitne neformulované kritériá. Na podporu tohto názoru poukazujú na právne názory vyslovené v rozhodnutí ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 1/2012 a tiež v judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva [(ďalej len „ESĽP“); rozsudok z 13. 7. 2010 o sťažnosti č. 7205/07 vo veci Clift proti Spojenému kráľovstvu a rozsudok zo 4. 5. 2010 o sťažnosti č. 21990/08 vo veci Peterka proti Českej republike].

I.3. Námietka porušenia princípu generality právnych noriem, t. j. nesúlad napadnutého ustanovenia s čl. 1 ods. 1 ústavy

16. Navrhovatelia poukazujú na viacero rozhodnutí ústavného súdu, v ktorých sa zaoberal požiadavkou generality právnych noriem, a konštatujú, že napadnutý zákon ústavne konformné kritériá generality právnej normy nespĺňa, keďže „*neupravuje reguláciu pandemických situácií všeobecne (všetky vírusové ochorenia, ktoré ohrozujú verejné zdravie), ale je zameraný ad hoc na konkrétne ochorenie COVID-19... (aj tento moment je len ďalším dôkazom nepoctivého zámeru zákonodarcu pod rúškom ohrozenia verejného zdravia akcelerovať predaj experimentálnych vakcín proti COVID-19)*“.

17. Parafrázujúc argumentáciu ústavného súdu uvedenú v náleze č. k. PL. ÚS 7/2021 zo 7. júla 2021, navrhovatelia uzatvárajú, že *«Prijatie ad hoc zákona nie je úplne vylúčené vtedy, ak je to ústavou výslovne predpokladané (napr. čl. 3 ods. 2, čl. 7 ods. 1 a čl. 58 ods. 1 ústavy). Regulácia konkrétnej pandémie ochorenia COVID-19 však nie je ústavou výslovne predpokladaná. Preto jej ad hoc úprava nespĺňa kritéria generality právnej normy (neupravuje reguláciu pandémií všeobecne, ale iba jednu konkrétnu súvisiacu s ochorením COVID-19). Žiadne ochorenie v zákone o ochrane verejného zdravia nemá špeciálnu úpravu, zákon pracuje iba so všeobecným pojmom „prenosné ochorenie“.»*. Výnimku predstavuje podľa ich názoru iba ochorenie COVID-19.

II.

Stanoviská účastníkov konania a vedľajšieho účastníka a ďalší priebeh konania

18. Po prijatí návrhu navrhovateľov na ďalšie konanie si ústavný súd podľa § 86 ods. 1 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) vyžiadal písomné stanovisko k návrhu navrhovateľov od Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná

rada“) a vlády Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“), za ktorú stanovisko predkladá Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo spravodlivosti“).

II.1. Stanovisko národnej rady:

19. Národná rada svoje stanovisko k návrhu navrhovateľov (list č. PREDS-313-1/2021 zo 4. februára 2022) doručila ústavnému súdu až po predchádzajúcej urgencii. Vo svojom stanovisku sa vyjadrila k všetkým kľúčovým námietkam navrhovateľov a navrhla, aby ústavný súd návrhu navrhovateľov nálezom nevyhovel. Svoj návrh národná rada zakladá na doterajšej judikatúre ústavného súdu, s ktorou sa v plnom rozsahu stotožňuje a z ktorej obsiahlo vo svojom stanovisku cituje. Poukazuje najmä na právne názory vyslovené v náleze č. k. PL. ÚS 8/94 zo 6. októbra 1994, v náleze č. k. PL. ÚS 8/04 z 18. októbra 2005, v uznesení č. k. IV. ÚS 16/09 z 30. apríla 2009, v náleze č. k. PL. ÚS 18/06 z 9. septembra 2009, v uznesení č. k. IV. ÚS 249/2021 z 11. mája 2021, v náleze č. k. PL. ÚS 8/2021 z 1. decembra 2021 a v náleze č. k. PL. ÚS 4/2021 z 8. decembra 2021. Vzhľadom na skutočnosť, že z právnych názorov citovaných v stanovisku národnej rady vychádzal aj ústavný súd v odôvodnení tohto nálezu (body 39 a nasl.), nepovažuje za potrebné na nich podrobnejšie poukazovať aj na tomto mieste.

II.2. Stanovisko vlády:

20. Vláda, zastúpená ministerstvom spravodlivosti, vo svojom stanovisku č. 29078/2021/10 z 15. decembra 2021 navrhla, aby ústavný súd návrhu navrhovateľov nevyhovel. V úvodnej časti svojho stanoviska zdôraznila, že zákon o ochrane verejného zdravia „*predstavuje v prvom rade naplnenie pozitívneho záväzku štátu chrániť aj legislatívnou cestou životy a zdravie obyvateľov*“, čo mu vyplýva jednak z dikcie ústavy, ako aj judikatúry ústavného súdu. Vo vzťahu k tomuto všeobecnému východisku poukazuje na nález ústavného súdu č. k. PL. ÚS 10/2013 z 10. decembra 2014, v ktorom sa okrem iného uvádza: „Právny základ ochrany zdravia v Slovenskej republike predstavuje čl. 40 Ústavy Slovenskej republiky. Je ním deklarovaný pozitívny záväzok štátu účinne zabezpečovať ochranu zdravia, ktorý je realizovaný predovšetkým prijatím právnej úpravy zameranej na ochranu zdravia.“

21. V rámci všeobecných východísk svojho stanoviska vláda poukazuje na osobitnú časť dôvodovej správy k vládnemu návrhu zákona (parlamentná tlač 614), v ktorej sa uvádza:

«Navrhovanou právnou úpravou sa stanovuje možnosť ÚVZ SR v rámci protiepidemických opatrení reflektovať GreenPassy, t. j. zaočkovanie, prekonanie ochorenia COVID-19 alebo absolvovanie negatívneho otestovania (testovanie v predmetnom zákone už v istej forme je reflektované a umožňuje zohľadňovať pri Vyhláškach ÚVZ) pri tvorbe protipandemických opatrení.

Pri otázke zaočkovania nesmie byť prijatá podzákonná právna úprava (napr. Vyhláška ÚVZ SR), ktorá by bez zmeny zákona (bez blanketovej normy) umožňovala (prikazovala) napr. prevádzkovateľom služieb umožniť využívanie týchto len pre očkovaných alebo pre očkovaných za jemnejších podmienok ako pri neočkovaných.

Oproti povinnému preukazovaniu sa dokladom o prekonaní ochorenia COVID-19 alebo negatívnym testom na prítomnosť ochorenia COVID-19, je (každé) očkovanie spojené s markantnejším zásahom do základných práv a slobôd - do telesnej integrity, súkromia i presvedčenia, ochrany zdravia a pod. obyvateľov. Navyše očkovanie je v Slovenskej republike dobrovoľné, zákon (ani ten o verejnom zdraví) s ním ako s nástrojom boja proti ochoreniu COVID-19 nepočíta.

Za ďalšie, pri doklade o negatívnom výsledku testu na ochorenie COVID-19 a doklade o prekonaní ochorenia preukazuje dotyčná osoba, ktorá má byť nimi zvýhodnená vo vzťahu k využívaniu služieb, že nie je infekčná (nie je teda chorá a je nízky potenciál nákazy iných ľudí), čím sa dosahuje cieľ ochrany zdravia tretích osôb v prevádzke alebo pri využívaní tej istej

služby.

Právny benefit (napr. plný vstup do prevádzky a na hromadné podujatia a pod.) pre zaočkovaných jednak predpokladá podstatnejší zásah do telesnej integrity a súkromia, ktorého podstúpenie musí dotyčná osoba preukázať pre účely využitia benefitu, pričom očkovanie chráni v prvom rade zaočkovaného pred ochorením alebo jeho ťažkým priebehom, nevypovedá primárne o potenciálnej infekčnosti alebo neinfekčnosti osoby voči tretím osobám (čiže ani dosahovaním legitímneho cieľa ochrany zdravia tretích osôb sa nedá primárne argumentovať).

Zohľadnenie očkovania pri povolení využívania istých služieb týmto obyvateľom (oproti neočkovaným) aj počas pandémie musí byť upravené primárne zákonom (aspoň vo všeobecnej rovine). Bez zákonného splnomocnenia (na takéto zohľadnenie) pri súčasnej zákonnej úprave ÚVZ SR nesmie vydať takúto Vyhlášku zohľadňujúcu očkovanie ako „priepustku“ k službám.»

22. Podľa osobitnej časti dôvodovej správy je navrhovaná právna úprava založená na nasledujúcich všeobecných východiskách:

«(i) zavádza sa zákonná možnosť zohľadňovať očkovanie proti ochoreniu COVID-19 pri prijímaní protipandemických opatrení ÚVZ v tom smere, že

a) zaočkovaní ľudia,

b) tí, ktorí prekonali ochorenie COVID-19, a

c) negatívne otestovaní ľudia

budú môcť po preukázaní sa GreenPassom využívať „naplno“ služby prevádzkovateľov (poskytovateľov), ktoré budú inak v rámci protipandemických opatrení všeobecne (pre všetkých) obmedzené pre vstup a vjazd osôb;

(ii) pôjde o služby, ktoré sú rizikové – kde sa zhromažďujú ľudia a riziko šírenia nákazy ochorením COVID-19 (zohľadňujúc epidemiologické predikcie o šírení a nákazlivosti delta variantu) je väčšie – hromadné podujatia a prevádzky, kde sa zhromažďujú ľudia a napr. sa podávajú pokrmy a nápoje a pod.;

(iii) zákonná možnosť prijať opatrenia „zvýhodňujúce“ očkovaných musí byť postavená na dočasnosti prijímaných zvýhodňujúcich opatrení. V tomto smere ide o čas, pokým sa z epidemiologického hľadiska (i) spoločnosť nepremorí, (ii) kým neustúpi pandémia, (iii) kým nebude zaočkovaná kritická skupina;

(iv) návrh zákona obsahuje dostatočne jasné a zrozumiteľné splnomocnenie pre ÚVZ SR na vydanie takejto Vyhlášky s reflexiou GreenPassov, ktorá by ustanovovala podrobnosti v smere: ktoré prevádzky, v akom čase, za akých hygienických podmienok, vyvažovanie a stanovenie legitímnych výnimiek a pod.»

23. V ďalšej časti svojho stanoviska vláda konštatuje, že napadnutým ustanovením „*nevzniknú žiadne práva alebo povinnosti dotknutých subjektov ani obmedzenia základných práv a slobôd občanov (bez ohľadu na očkovanie), ani pre podnikateľské a ďalšie subjekty,*“ zdôrazňujúc pritom, že ide „len“ o blanketovú (splnomocňujúcu) normu pre Úrad verejného zdravotníctva, ktorý by v prípade zlej epidemiologickej situácie mohol podmieniť vstup do prevádzok, kde dochádza k zhromažďovaniu ľudí alebo na hromadné podujatia, preukázaním sa GreenPassom.

24. Vo vzťahu k ukladaniu povinností, ktoré možno v zmysle čl. 13 ods. 1 písm. a) ústavy ukladať len zákonom alebo na základe zákona, vláda poukazuje predovšetkým na právne názory vyslovené ústavným súdom v náleze č. k. PL. ÚS 10/2013 z 10. decembra 2014, ako aj v náleze č. k. PL. ÚS 12/01 zo 4. decembra 2007, z ktorých „*sa dá vyčítať, že vyhláškou (napr. o umelom prerušení tehotenstva) sa neraz zasahuje/obmedzujú základné práva, pričom Ústavný súd takúto právnu úpravu opakovane odobril, ak bol na jej vydanie zákonný základ*

s jasnými hranicami obmedzenia základných práv“.

Sumarizujúc svoj postoj k ustanoveniu čl. 13 ods. 1 písm. a) ústavy, vláda zdôrazňuje, že na účely ochrany základných práv je ho „*nevyhnutné...interpretovať veľmi striktne ako ústavnú normu, ktorá 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, ktoré sa dosiahne vtedy, ak zmocnenie jednoznačne vymedzí hranice, v ktorých je podzákonná úprava prípustná (porov. PL. ÚS 10/2013)*“.

25. Podľa vlády „*Napadnuté ustanovenia určujú dočasné a jasné pravidlá pre ÚVZ k podmieňovaniu vstupu osôb do prevádzok poskytujúcich služieb a hromadných podujatí... a nenechávajú pre ÚVZ priestor pre úpravu ďalších neurčených povinností.*“.

26. Vláda zdôrazňuje, že napadnuté ustanovenie zákona o ochrane verejného zdravia rešpektuje európsku legislatívu, konkrétne Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/953 zo 14. júna 2021 o rámci pre vydávanie, overovanie a uznávanie interoperabilných potvrdení o očkovaní proti COVID-19, o vykonaní testu a prekonaní tohto ochorenia (digitálny COVID preukaz EÚ) s cieľom uľahčiť voľný pohyb počas pandémie ochorenia COVID-19, pričom toto nariadenie „*dáva možnosť favorizovať na národnej úrovni pri upúšťaní od protipandemických obmedzení (a naopak pri ich zavádzaní) najmä zaočkované osoby (oproti osobám testovaným alebo s prekonaným ochorením)*“.

27. Podľa vlády napadnuté ustanovenia zákona o ochrane verejného zdravia umožňujúce zohľadňovanie GreenPassov pri uplatňovaní protiepidemiologických opatrení predstavuje európsky štandard, keďže „*mnohé európske (a iné) krajiny zaviedli možnosť alebo povinnosť podmieniť vstup do prevádzok služieb a hromadných podujatí preukázaním sa GreenPasom, resp. obdobným (napr. papierovým) potvrdením o očkovaní proti ochoreniu COVID-19, potvrdením o prekonaní ochorenia COVID-19 alebo potvrdením o negatívnom teste na COVID-19*“. Na podporu citovaného záveru poukazuje na platnú legislatívu viacerých európskych štátov (Rakúska, Belgicka, Cypru, Francúzska, Nemecka, Grécka, Talianska, Holandska, Portugalska, Írskej republiky a Slovinska) a štátu Izrael.

28. Vláda vo svojom stanovisku ďalej podčiarkuje, že ÚVZ je povinný „*v zmysle napadnutých ustanovení...pri každej prevádzke, kam sa rozhodne podmieniť v rámci protipandemických opatrení vstup preukázaním sa potvrdeniami o očkovaní, prekonaní, testovaní, vyvažovať záujem na ochrane zdravia populácie a subjektívne práva občanov*“, pričom nemôže navyše konať «*arbitrárne, ale sa riadi epidemiologickým dokumentom „COVID Automat“ schváleným vládou a odporúčaniami dobrej praxe v ňom uvedenými*».

29. Podľa vlády dočasné zohľadňovanie GreenPassov v domácej právnej úprave sleduje „*rovnako legitímny cieľ*

a) ochrany zdravia neočkovaných tým, že obmedzí ich vstup do prevádzok, kde dochádza k zhromažďovaniu ľudí a nezaočkovaným preukázateľne hrozí nákaza ochorením COVID-19... a

b) týkajúci sa národného hospodárstva skrz podporu podnikateľského prostredia“.

30. Vláda v neposlednom rade vo svojom stanovisku zdôrazňuje, že bez ohľadu na napadnuté ustanovenia trvá „*pre ÚVZ ústavná povinnosť vyvažovať a zohľadniť, že*

a) niektoré prevádzky kde sa zhromažďujú ľudia musí byť vzhľadom na zabezpečovanie základných životných potrieb pre všetkých otvorené - potraviny, lekárne, drogérie a pod.;

b) zohľadňovať zdravotné kontraindikácie, tzn. že niektorí ľudia sa nemôžu očkovať alebo testovať pre ich zdravotnú diagnózu“,

pričom na tejto ústavnej povinnosti „*napadnuté ustanovenia nič nemenia, ani ju nenegujú.*

Ak by mali byť tieto princípy porušené, tak iba v konkrétnych prípadoch konkrétnej vyhlášky ÚVZ, ktorá by mohla byť následne volaná na zodpovednosť pred Ústavným súdom v konaní o súlade právnych predpisov.“.

II.3. Replika navrhovateľov:

31. Navrhovatelia vo svojej replike zo 17. januára 2022 k stanovisku vlády uviedli, že „*je argumentačne vágne a nemá spôsobilosť ovplyvniť legitímnosť podaného Návrhu*“ a, opakujúc svoju doterajšiu argumentáciu, zdôraznili, že i) napadnutý zákon je ústavne nekonformnou splnomocňujúcou normou, ii) napadnutý zákon vôbec nerešpektuje čl. 13 ods. 1 písm. a) ústavy, iii) napadnuté ustanovenia nerešpektujú princíp proporcionality a nie sú ústavne aprobovateľné a iv) napadnuté ustanovenia nerešpektujú európsku legislatívu. V replike k stanovisku národnej rady, doručenej ústavnému súdu 14. februára 2022, navrhovatelia konštatujú, že národná rada – okrem citácií vybraných častí rozhodnutí ústavného súdu – neprodukovala žiadne argumenty na podporu ústavnej udržateľnosti napadnutého právneho predpisu, a zhrnuli svoje argumenty z návrhu na začatie konania.

II.4. Upustenie od ústneho pojednávania:

32. Podľa § 58 ods. 3 zákona o ústavnom súde ústavný súd môže vo veciach podľa odseku 1 písm. d) až h) a k) upustiť od ústneho pojednávania, ak je na základe podaní účastníkov a spisov predložených ústavnému súdu zrejmé, že od ústneho pojednávania nemožno očakávať ďalšie objasnenie veci. Vo veciach podľa odseku 1 písm. a) až c), i) a l) môže ústavný súd za rovnakých podmienok upustiť od ústneho pojednávania, len ak o ústne pojednávanie žiaden z účastníkov nepožiadal najneskôr vo svojom prvom podaní vo veci.

33. Z § 58 ods. 1 písm. a) vyplýva, že ústne pojednávanie sa uskutočňuje aj v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy.

34. Aplikujúc § 58 ods. 3 v spojení s § 58 ods. 1 písm. a) zákona o ústavnom súde ústavný súd konštatuje, že žiaden z účastníkov konania nepožiadal o uskutočnenie ústneho pojednávania. Ústavný súd na základe dokumentácie, ktorú má k dispozícii, usúdil, že od ústneho pojednávania nemožno očakávať ďalšie objasnenie veci, a preto podľa § 58 ods. 3 zákona o ústavnom súde upustil od ústneho pojednávania.

III.

Posúdenie dôvodnosti návrhu

35. Ústavný súd po oboznámení sa s návrhom navrhovateľov a stanoviskom vlády (zastúpenej ministerstvom spravodlivosti) podrobil argumentáciu navrhovateľov založenú na troch už uvedených kľúčových námietkach ústavnému prieskumu a dospel pritom k nasledujúcim záverom:

III.1. K námietke porušenia princípu deľby moci, t. j. k namietanému nesúladu napadnutého ustanovenia zákona o ochrane verejného zdravia s čl. 1 ods. 1 a čl. 13 ods. 1 písm. a) a ods. 2 ústavy

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

37. Podľa čl. 13 ods. 1 písm. a) povinnosti možno ukladať zákonom alebo na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd.

38. Podľa čl. 13 ods. 2 ústavy medze základných práv a slobôd možno upraviť za podmienok ustanovených touto ústavou len zákonom.

39. Na úvod svojej argumentácie ústavný súd považuje za potrebné uviesť, že základné práva a slobody garantované ústavou majú verejnoprávny charakter, t. j. ide o verejne nárokovateľné práva, ktorých rešpektovania sa ich adresáti môžu domáhať voči štátu. Návrh navrhovateľov

vecne smeruje predovšetkým do sféry ochrany zdravia, ktorého ústavný základ tvorí čl. 40 ústavy. Článok 40 ústavy garantuje každému právo na ochranu zdravia, ako aj právo občanov na bezplatnú zdravotnú starostlivosť a zdravotnícke pomôcky na základe zákonného poistenia a za podmienok, ktoré ustanoví zákon. Z čl. 40 ústavy vyplýva pozitívny záväzok štátu účinne zabezpečovať ochranu zdravia a zdravotnú starostlivosť (porovnaj nález č. k. PL. ÚS 10/2013 z 10. decembra 2014).

40. Štát napĺňa svoj pozitívny záväzok zabezpečovať efektívnu ochranu zdravia prostredníctvom rôznorodých opatrení, ktorých právny základ tvoria zákony. Medzi týmito zákonmi má mimoriadne významné miesto zákon o ochrane verejného zdravia. Tento zákon ustanovuje organizáciu a výkon verejného zdravotníctva. Na jeho základe je vykonávaná prevencia ochorení a iných porúch zdravia, kontrola zdravých životných podmienok a pracovných podmienok a prijímané opatrenia orgánmi štátnej správy na úseku verejného zdravotníctva pri ohrození verejného zdravia, ktorých integrálnou súčasťou sú aj protiepidemické opatrenia. Na základe zákona o ochrane verejného zdravia sa vykonáva aj štátny zdravotný dozor a epidemiologické vyšetrovanie.

41. Základné právo na ochranu zdravia patrí v zmysle čl. 51 ods. 1 ústavy do skupiny základných práv, ktorých sa možno domáhať len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú. O to viac je dôležitý obsah a ústavným princípom zodpovedajúca legislatívna kvalita každého zákona, ktorý bol prijatý na účel naplnenia pozitívneho záväzku štátu zabezpečovať efektívnu ochranu zdravia a zdravotnú starostlivosť, a to predovšetkým so zreteľom na skutočnosť, že ústava prostredníctvom ustanovení čl. 13 ústavy striktne vymedzuje priestor na prípadné ustanovovanie povinností a zasahovanie do obsahu ústavou garantovaných práv prostredníctvom podzákonnej normotvorby, ktorá musí rešpektovať ústavné limity.

42. Napadnuté ustanovenie zákona o ochrane verejného zdravia bezprostredne súvisí s podzákonnou normotvorbou, keďže jeho obsah tvorí práve a „len“ splnomocnenie pre ÚVZ alebo aj regionálne ÚVZ na vydanie podzákonných normatívnych právnych aktov. Z uvedeného vyplýva, že samotným napadnutým ustanovením zákona o ochrane verejného zdravia nemôže dôjsť k protiústavnému zásahu do ústavou garantovaných základných práv a slobôd. Protiústavné obmedzenie základných práv a slobôd môže za týchto okolností potenciálne vzniknúť z aplikácie zákonného splnomocnenia ustanoveného v § 48 ods. 4 písm. z) zákona o ochrane verejného zdravia, teda normatívnym opatrením ÚVZ alebo regionálneho ÚVZ, ako podzákonného právneho predpisu. K tomu by mohlo dôjsť jednak vtedy, ak by ÚVZ alebo regionálny ÚVZ prekročil vo svojom opatrení medze tohto zákonného splnomocnenia, ako aj vtedy, ak by toto návrhom navrhovateľov napadnuté zákonné splnomocnenie nemalo požadovanú ústavnú kvalitu vyvoditeľnú predovšetkým z doterajšej judikatúry ústavného súdu.

43. Vo vzťahu k právnemu charakteru normatívnych opatrení ÚVZ a regionálnych ÚVZ vydávaných na základe § 48 ods. 4 zákona o ochrane verejného zdravia ústavný súd považuje na úvod za potrebné poukázať na § 59b zákona o ochrane verejného zdravia, z ktorých vyplýva, že tieto opatrenia majú charakter všeobecne záväzných právnych predpisov (odsek 1), ktoré sú označované ako vyhlášky a platnosť nadobúdajú dňom vyhlásenia v úradnom Vestníku vlády (odsek 3). Ustanovenia § 59b zákona o ochrane verejného zdravia boli predmetom ústavného prieskumu v konaní vedenom pod sp. zn. PL. ÚS 8/2021, pričom ústavný súd ich vyhodnotil ako ústavne konformné. V bode 95 nálezu č. k. PL. ÚS 8/2021 z 1. decembra 2021 pritom ústavný súd zdôraznil, že „tak vyhlášky úradu verejného zdravotníctva, ako aj vyhlášky regionálnych úradov verejného zdravotníctva sú preskúmateľné v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ústavy. V prvom prípade ide o konanie podľa čl. 125 ods. 1 písm. b) ústavy, v tom druhom zas o konanie podľa čl. 125 ods. 1 písm. d) ústavy.“. Z toho vyplýva, že prípadné prekročenie medzí zákonného splnomocnenia vymedzeného v napadnutom ustanovení zákona o ochrane verejného zdravia by mohlo tvoriť predmet samostatného ústavného prieskumu, a preto presahuje rámec tohto konania vymedzeného

navrhovateľmi v petite ich návrhu.

44. Ako už bolo uvedené, protiústavný zásah do základných práv a slobôd by potenciálne mohla zakladať aj skutočnosť, že zákonné splnomocnenie na vydanie normatívneho opatrenia ÚVZ alebo regionálneho ÚVZ obsiahnuté v napadnutom ustanovení § 48 ods. 4 písm. z) zákona o ochrane verejného zdravia by nemalo požadovanú ústavnú kvalitu rešpektujúcu doterajšiu judikatúru ústavného súdu a príp. aj judikatúru medzinárodných súdnych orgánov. Ústavný súd sa v tejto súvislosti môže len stotožniť s tvrdením navrhovateľov, že zákon, prostredníctvom ktorého sa splnomocňujú orgány výkonnej moci na vydávanie podzákonných právnych predpisov pri úprave medzí základných práv a slobôd, musí byť „*dostatočne presný, jasný a zrozumiteľný, pretože v opačnom prípade umožňuje orgánu výkonnej moci určovať skutočný rozsah práv namiesto zákonodarcu*“. Ústavný súd konštatuje, že citovaný právny názor v plnom rozsahu korešponduje s doterajšou judikatúrou ústavného súdu.

45. Základné východiská na vec navrhovateľov aplikovateľnej judikatúry ústavný súd konštituoval v konaní vedenom pod sp. zn. PL. ÚS 10/2013, v ktorom musel okrem iného zaujať postoj k § 62 písm. a) zákona o ochrane verejného zdravia, prostredníctvom ktorého zákonodarca splnomocňoval Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo zdravotníctva“) na vydanie všeobecne záväzných nariadení, ktorými ustanoví „... podrobnosti o prevencii a kontrole prenosných ochorení“ (na základe tohto zákonného splnomocnenia bola vydaná vyhláška Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky č. 585/2008 Z. z., ktorou sa ustanovujú podrobnosti o prevencii a kontrole prenosných ochorení v znení neskorších predpisov, ktorej ústavnú konformitu ústavný súd v konaní vedenom pod sp. zn. PL. ÚS 10/2013 odobril, pozn.).

46. V odôvodnení nálezu č. k. PL. ÚS 10/2013 z 10. decembra 2014 ústavný súd na margo kvality zákonného splnomocnenia na vydanie podzákonného právneho predpisu uviedol: „V právnom štáte zohľadňujúcom princípy deľby moci na moc zákonodarnú, výkonnú a súdnu sú orgány výkonnej moci oprávnené na vydávanie všeobecne záväzných predpisov iba na základe a v medziach zákonného splnomocnenia. Podstatným znakom špeciálnej delegácie je, že zákonodarca problematiku dostatočne upravenú vo svojich základných rysoch prenecháva na konkretizáciu rezortnému orgánu výkonnej moci. Vyhláška ako vykonávací právny predpis potom svojím charakterom upravuje technické či expertné otázky, ktoré môžu podliehať častým zmenám. Keďže ide o otázky vysoko odborného charakteru a vzhľadom na často enormný rozsah upravovanej problematiky, nie je vhodné tieto otázky upravovať v samotnom zákone. Takáto úprava by viedla k neúmernému nárastu rozsahu textu zákona, čo by často mohlo viesť k jeho neprehľadnosti. Z tohto dôvodu musí zákon predstavovať dostatočne určito upravený základný rámec priznaným oprávneniam a povinnostiam a technické či expertné otázky, ktoré zásadným spôsobom neovplyvňujú samotné zákonné oprávnenie alebo povinnosť (lebo tieto už boli priznané zákonom), prenechávať na konkretizáciu vykonávacím predpisom.“

47. V náleze č. k. PL. ÚS 10/2013 z 10. decembra 2014 sa ústavný súd vyjadril aj k podstate a účelu článku 13 ústavy, keď zdôraznil, že „predstavuje univerzálnu normu ustanovujúcu všeobecné kritériá a predpoklady možného obmedzenia základných práv a slobôd. Z jeho obsahu vyplýva, že ústavodarca rozlišuje medzi povinnosťami a medzami základných práv a slobôd, a to obsahovo aj formálne. V nadväznosti na takéto rozlíšenie sú v čl. 13 ústavy formulované všeobecné podmienky ukladania povinností na jednej strane a medzí základných práv a slobôd na strane druhej.“.

48. V súvislosti s ukladaním povinností sa ústavný súd v citovanom náleze pregnantne vyjadril k ustanoveniu čl. 13 ods. 1 písm. a) ústavy, ktorého „Dominantnou črtou... je výhrada zákona vzhľadom na ukladanie povinností. Avšak výhrada zákona predstavuje len základ pre stanovenie povinností. Z uvedeného vyplýva, že samotnú povinnosť možno uložiť uznaným prameňom práva – jednak zákonom alebo tak môže urobiť na základe výslovného zákonného splnomocnenia aj podzákonný právny predpis (vykonávací právny predpis), ktorý sa bude pohybovať v medziach tohto splnomocnenia. Inak povedané, povinnosti môžu byť ukladané

v podzákonných predpisoch, ale nie na základe podzákonných predpisov. Na účely ochrany základných práv a slobôd je nevyhnutné ústavnú úpravu v čl. 13 ods. 1 písm. a) ústavy interpretovať veľmi striktne ako ústavnú normu, ktorá 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 (porov. Drgonec, J. Ústava Slovenskej republiky. Komentár. 2. vydanie. Šamorín: Heuréka, 2007, s. 158).“.

49. Vo vzťahu k ustanoveniu čl. 13 ods. 2 ústavy ústavný súd v náleze č. k. PL. ÚS 10/2013 z 10. decembra 2014 uviedol, že „upravuje tak materiálne, ako aj formálne predpoklady, pri splnení ktorých možno upraviť medze základných práv. Materiálnym predpokladom je súlad úpravy s konkrétnymi podmienkami, ktoré vo vzťahu k predmetným základným právam alebo slobodám ustanovuje ústava. Formálnym predpokladom je, že úprava je vydaná vo forme zákona. Axiologickou a teleologickou bázou čl. 13 ods. 2 ústavy sú hodnoty a princípy demokratického právneho štátu – suverenita zákonodarcu v spojení s princípom obmedzenej, konštitučnej vlády. Inými slovami, účelom čl. 13 ods. 2 ústavy je chrániť adresátov práva pred takými technikami právnej regulácie, ktoré sú typické pre tzv. policajné štáty; ide najmä o širokú diskrečnú právomoc exekutívy vrátane jej možnosti upravovať kľúčové súradnice vzťahu medzi občanmi a mocou podzákonnými opatreniami. Predmetné ustanovenie tak slúži predovšetkým na to, aby iné orgány ako parlament nemohli výkon základných práv a slobôd podrobiť akýmkoľvek obmedzeniam idúcim nad rámec zákona.“.

50. K citovaným právnym názorom vysloveným v konaní vedenom pod sp. zn. PL. ÚS 10/2013 sa ústavný súd v plnom rozsahu prihlásil v náleze č. k. PL. ÚS 4/2021 z 8. decembra 2021, ktorého predmetom bolo preskúmavanie ústavnosti napadnutej časti protiepidemiologickej legislatívy, pričom základné východisko pre ústavný prieskum splnomocňujúcich zákonných ustanovení sumarizoval v bode 72 tohto nálezu, v ktorom sa uvádza: „... pri vykonávacej úprave inými predpismi v medziach zákona pre naplnenie požiadavky intra legem zákonná úprava základu povinnosti a splnomocňovacieho ustanovenia podľa čl. 123 ústavy (ktorá môže splývať priamo v splnomocňovacom ustanovení) musí spĺňať podmienku náležitej kvality, ktorá je naplnená iba vtedy, keď splnomocnenie jednoznačne vymedzí hranice, v ktorých je takáto úprava prípustná.“

51. Vychádzajúc z takto zhrnutých východísk svojej judikatúry, úlohou ústavného súdu bolo teda pri preskúmavaní prvej námietky navrhovateľov preskúmať ústavnú konformnosť zákonného splnomocnenia obsiahnutého v napadnutom ustanovení § 48 ods. 4 písm. z) zákona o ochrane verejného zdravia.

52. Ústavný súd sa nemôže stotožniť s tvrdením navrhovateľov, že napadnuté zákonné splnomocnenie „*svojou vágnosťou ponecháva extrémne široký priestor na také uplatnenie normotvornej pôsobnosti ÚVZ, ktoré by mohlo viesť k protiústavnému zásahu do základných práv a slobôd nezaočkovaných osôb*“. Naopak, z jeho textu zjavne vyplýva, že hranice vecného rozmeru normatívneho opatrenia ÚVZ alebo regionálneho ÚVZ sú vymedzené dostatočne presne, zrozumiteľne a určito. Ich obsah a podstatu tvorí možné podmienenie vstupu do prevádzkových zariadení, v ktorých dochádza k zhromažďovaniu osôb, a tiež vstupu osôb na hromadné podujatia, kde taktiež z povahy veci dochádza k zhromažďovaniu osôb, preukázaním sa platným potvrdením o absolvovaní očkovania proti ochoreniu COVID-19 alebo potvrdením preukazujúcim prekonanie tohto ochorenia, alebo potvrdením o negatívnom výsledku testu na ochorenie COVID-19. Akékoľvek prekročenie takto vecne vymedzeného zákonného splnomocnenia by zakladalo legitímny dôvod na napadnutie dotknutého opatrenia ÚVZ alebo regionálneho úradu ÚVZ v konaní podľa čl. 125 ods. 1 písm. b) alebo d) ústavy (pozri k tomu bod 43 tohto nálezu).

53. Ústavný súd nemôže akceptovať ani argumentáciu navrhovateľov obsiahnutú v ich replike

k stanovisku vlády, podľa ktorej ústavnú nekonformnosť zákonného splnomocnenia obsiahnutého v napadnutom ustanovení spôsobuje (aj) nedostatočná identifikácia „*prevádzkových priestorov zariadení, v ktorých dochádza k zhromažďovaniu osôb...*“. Použijúc argumentáciu *a contrario* by akceptovanie tejto námietky navrhovateľov vyžadovalo, aby napadnuté zákonné splnomocnenie obsahovalo taxatívny výpočet prevádzkových zariadení, v ktorých dochádza k zhromažďovaniu osôb, čo z povahy veci, ako aj cieľov sledovaných napadnutou úpravou nie je možné, keďže demonštratívny výpočet takýchto zariadení by nemohol nič zmeniť na podstate tejto námietky navrhovateľov. Ústavný súd zastáva názor, že citované slovné spojenie vytvára dostatočný zákonný základ pre jeho racionálnu, a teda ústavne limitovanú aplikáciu v podzákonnej normotvorbe ÚVZ a regionálnymi ÚVZ.

54. Navyše, z textu napadnutého zákonného splnomocnenia vyplýva, že normatívne opatrenia ÚVZ alebo regionálnych ÚVZ musia mať dočasný charakter, ktorý je z povahy veci určený aktuálnou epidemiologickou situáciou. Vláda v tejto súvislosti, riadiac sa epidemiologickými dokumentmi ministerstva zdravotníctva, v pravidelných časových intervaloch v uzneseniach vyhlasovaných v Zbierke zákonov aktualizuje mapu okresov, príp. celého územia podľa aktuálnej rizikovosti s ohľadom na šírenie ochorenia COVID-19. Z uvedeného vyplýva, že trvanie opatrení ÚVZ a regionálnych ÚVZ sa neurčuje arbitrárne, ale v závislosti od aktuálnej epidemiologickej situácie, pričom nerešpektovanie tejto požiadavky spočívajúce v neúmerne dlhom a neodôvodnenom trvaní dotknutých normatívnych opatrení vydávaných na základe napadnutého zákonného splnomocnenia by bolo taktiež samostatne preskúmateľné ústavným súdom v konaní podľa čl. 125 ods. 1 písm. b) alebo d) ústavy.

55. K dočasnosti opatrení považuje ústavný súd za potrebné pripomenúť, že vo svojom náleze č. k. PL. ÚS 2/2021-80 z 31. marca 2021 pri posudzovaní predĺženia núdzového stavu (uvedené je však potrebné analogicky aplikovať na akékoľvek opatrenia s potenciálom zásahu do základných práv) postuloval, že čím dlhšie núdzový stav trvá, tým väčšiu pozornosť je vláda povinná venovať dôkladnej analýze nevyhnutnosti jeho ďalšieho predlžovania s tým, že vláda musí byť schopná primerane dokumentovať fakty predstavujúce racionálny základ pre ospravedlnenie ďalšieho vytvárania formálneho priestoru na prípadné invázie do základných práv a slobôd. Na druhej strane, nevyhnutnosť predĺženia opatrení sa nemôže odvíjať len od stavu aktuálneho vo chvíli rozhodovania o ich predĺžení, ale aj od reálnej hrozby prípadného zhoršenia, na ktorú nadväzuje požiadavka okamžitej akcieschopnosti zo strany štátu (body 87 a 88 predmetného nálezu).

56. Vo vzťahu k argumentácii navrhovateľov, že ÚVZ „*mohol stanoviť aj také kritériá a podmienky povinnosti podrobiť sa testovaniu na COVID-19, ktoré by boli pre ľudí ekonomicky likvidačné (napr. denné testovanie na ochorenie PCR testom, ktoré hradí testovaný)...*“, ústavný súd poznamenáva, že z obsahu napadnutého zákonného splnomocnenia zjavne vyplýva, že jeho predmetom nemôže byť stanovenie podmienok testovania na COVID-19. Preto je táto argumentácia navrhovateľov zjavne neopodstatnená. Ústavný súd poznamenáva, že úprava podmienok testovania na COVID-19 tvorí predmet iných normatívnych aktov, ktorých ústavný prieskum netvorí predmet tohto konania.

57. Navrhovatelia ďalej vytýkajú, že napadnuté zákonné splnomocnenie neupravuje problematiku neobmedzeného vstupu nezaočkovaných osôb „*do prevádzok existenčnej nevyhnutnosti (potraviny, lekárne, drogéria, zamestnanie...) bez ďalších podmienok...*“. Ústavný súd v súvislosti s touto výhradou navrhovateľov zdôrazňuje, že napadnuté ustanovenie je splnomocňovacím ustanovením a úlohou ÚVZ a regionálnych ÚVZ je realizovať ho spôsobom neznemožňujúcim uspokojovanie základných potrieb. Príkladom administrácie napadnutého ustanovenia sú ustanovenia § 2 ods. 2 vyhlášky Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky č. 253/2021 Z. z. a § 2 ods. 2 vyhlášky Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky č. 1/2022 V. v. SR, ktorými sa nariaďujú opatrenia pri ohrození verejného zdravia k obmedzeniam prevádzok, z textu ktorých vyplýva, že prístup nezaočkovaných osôb do prevádzok existenčnej nevyhnutnosti znemožnený nie je.

58. Na tomto základe ústavný súd uzatvára, že prvá námietka navrhovateľov k napadnutému ustanoveniu zákona o ochrane verejného zdravia nezakladá dôvod na záver o jeho nesúlade s ustanoveniami čl. 1 ods. 1 a čl. 13 ods. 1 písm. a) a ods. 2 ústavy, keďže v ňom obsiahnuté zákonné splnomocnenie má požadovanú ústavnú kvalitu, je dostatočne presné, zrozumiteľné a určité, pričom jeho dôsledné rešpektovanie ÚVZ a regionálnymi ÚVZ garantuje, že podzákonná úprava bude zodpovedať požiadavke *et intra legem*.

III.2. K námietke porušenia zákazu diskriminácie, t. j. k namietanému nesúladu napadnutého ustanovenia s čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy

59. Podľa čl. 12 ods. 1 ústavy ľudia sú slobodní a rovní v dôstojnosti i v právach. Základné práva a slobody sú neodňateľné, nescudziteľné, nepremlčateľné a nezrušiteľné.

60. Podľa čl. 12 ods. 2 ústavy základné práva a slobody sa zaručujú na území Slovenskej republiky všetkým bez ohľadu na pohlavie, rasu, farbu pleti, jazyk, vieru a náboženstvo, politické, či iné zmýšľanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnosti alebo etnickej skupine, majetok, rod alebo iné postavenie. Nikoho nemožno z týchto dôvodov poškodzovať, zvýhodňovať alebo znevýhodňovať.

61. Podľa čl. 13 ods. 3 ústavy zákonné obmedzenia základných práv a slobôd musia platiť rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky.

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

63. V rámci svojej druhej námietky navrhovatelia tvrdia, že napadnuté ustanovenie zákona o ochrane verejného zdravia zakladá vzorový príklad pozitívnej diskriminácie zaočkovaných osôb a osôb, ktoré ochorenie COVID-19 prekonali, v porovnaní s nezaočkovanými osobami „*napriek aktuálnym vedeckým medicínskym poznatkom*“, a spochybňujú zákonodarcom deklarovaný legitímny cieľ napadnutého zákona – ochranu verejného zdravia zabránením šírenia vírusu, keďže zvýhodnenie zaočkovaných osôb a osôb, ktoré ochorenie prekonali, nie je podľa navrhovateľov spôsobilé tento cieľ naplniť (zaočkovanie alebo prekonanie choroby podľa navrhovateľov zvyšuje len individuálnu ochranu jednotlivca, ale – vzhľadom na možnosť šírenia ochorenia takýmito osobami – nenapĺňa verejný záujem v podobe ochrany spoločnosti pred ochorením). Napadnutým ustanovením zákona o ochrane verejného zdravia dochádza k pozitívnej diskriminácii (zvýhodneniu) plne zaočkovaných osôb a osôb, ktoré prekonali ochorenie COVID-19, tým, že týmto osobám ich základné práva a slobody ničím neobmedzuje, resp. ich výkon nepodmieňuje splnením žiadnej povinnosti v porovnaní s nezaočkovanými osobami, ktoré sú neprípustne diskriminované „*na základe ich iného postavenia (osobná voľba a zdravotný stav)*“. Z návrhu na začatie konania vyplýva, že formuláciou „zdravotný stav“ v kontexte diskriminácie má skupina poslancov na mysli zdravotný stav osôb s kontraindikáciami, ktoré im znemožňujú očkovanie. K takému záveru ústavný súd dospieva ako k jedinej rozumnej interpretačnej alternatíve argumentácie podaného návrhu k dotknutej formulácii, aj bez jej explicitného vymedzenia (body 11 až 15 tohto odôvodnenia), keďže iná zmysluplná súvislosť pojmu „zdravotný stav“ a pojmu „nezaočkované osoby“ (ktoré majú byť diskriminované) neexistuje. Zdravotným stavom by bolo (významovo prirodzene) možné rozumieť pojem „nakazení“ (teda pozitívne testovaní), keď také kritérium vyčlenenia skupiny osôb v nadväznosti na účel zákona (ochrana verejného zdravia), podmieňujúce (dokonca) izoláciu nakazených osôb, je už *prima facie* ospravedlniteľné a (všade vo svete) samozrejmé. Ak by zdravotný stav v popísanej relevancii nemohol podmieniť diferenciáciu skupín osôb pri opatreniach na boj proti pandémii, museli by platiť buď bezvýnimočné obmedzenia, alebo ich úplná absencia (oboje je reálne nemožné, resp. ťažko udržateľné).

64. Ešte pred preskúmaním argumentácie navrhovateľov k ich druhej námietke považoval ústavný súd za vhodné zhrnúť právne názory, ktoré vyslovil vo svojej doterajšej judikatúre k čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy, ako aj k ustanoveniam čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy, a to aj v konfrontácii

s právnymi názormi vyjadrenými predstaviteľmi domácej ústavnej doktríny.

65. Z textu čl. 12 ods. 1 ústavy má na účely preskúmania argumentácie navrhovateľov význam v zásade len interpretácia prvej vety, prostredníctvom ktorej je vyjadrený ústavný princíp rovnosti vo všeobecnej podobe. Prvá veta čl. 12 ods. 1 ústavy zohľadňuje rovnosť vo faktickom („ľudia sú... rovní v dôstojnosti...“), ako i právnom význame. V právnom význame je rovnosť vymedzená ako rovnoprávnosť („ľudia... sú si rovní... v právach“), t. j. v úzkom spojení s čl. 12 ods. 2 ústavy, ktorý zakladá ochranu pred diskrimináciou.

66. Zhŕňajúc svoju dovtedajšiu judikatúru k čl. 12 ods. 1 ústavy ústavný súd v náleze č. k. PL. ÚS 12/2014 z 10. júna 2015 uviedol, že toto ustanovenie ústavy „nie je garanciou absolútnej rovnosti, ale je ústavnou zárukou ochrany osôb (právnických a fyzických) proti diskriminácii zo strany orgánov verejnej moci. Diskriminácia je vo všeobecnosti vymedzená ako každý spôsob zaobchádzania vrátane odmietnutia takého zaobchádzania s osobou, ktoré je pre túto osobu menej priaznivé než pre iné osoby. Za diskriminačnú úpravu možno považovať takú úpravu, ktorá rovnaké alebo analogické situácie rieši odchylným spôsobom, pričom takýto postup zákonodarca nemôže alebo ani nevie rozumne odôvodniť legitímnym cieľom a tým, že tento cieľ sa musí dosahovať práve zvoleným legislatívnym riešením (napr. PL. ÚS 21/00).“.

67. Princíp všeobecnej rovnosti chápanej ako právo byť si rovný v právach s inými (princíp rovnoprávnosti) zakotvený v prvej vete čl. 12 ods. 1 ústavy sa v čl. 12 ods. 2 ústavy premieta do zákazu diskriminácie. Účelom čl. 12 ods. 2 ústavy „*je ochrana pred diskrimináciou. Diskriminácia je hodnotenie ľudí nie podľa ich individuálnych vlastností, ale podľa príslušnosti k určitej spoločenskej skupine*“ (DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. 2. prepracované a doplnené vydanie.* Bratislava : C. H. Beck, 2019. s. 384). Podľa názoru ústavného súdu (vyjadreného v náleze č. k. PL. ÚS 16/08 zo 7. 5. 2008) „Ustanovenie čl. 12 ods. 2 ústavy je všeobecným pravidlom o rovnosti, ktoré predstavuje všeobecnú konkretizáciu prvej vety čl. 12 ods. 1 ústavy, pretože prostredníctvom neho sa prirodzeno-právne poňatie rovnosti posúva do roviny právnej. Toto ustanovenie ústavy slúži na generálnu ochranu pred diskrimináciou a vo svojej podstate vyjadruje rovnosť všetkých ľudí pred zákonom, pričom v tomto zmysle je adresované všetkým orgánom verejnej moci, ktoré musia vo vzťahu ku všetkým jednotlivcom (subjektom práva), k ich právam a slobodám z hľadiska ich uskutočňovania a uplatňovania pristupovať rovnako, bez ohľadu na okolnosti predpokladané samotnou ústavou (pohlavie, rasu, farbu pleti...).“.

68. Diskrimináciu sa pokúsil ústavný súd definovať vo všeobecnej rovine už v náleze č. k. PL. ÚS 8/04 zo 6. októbra 2005, v ktorom uviedol: „Diskriminácia je vo všeobecnosti vymedzená ako každý spôsob zaobchádzania vrátane odmietnutia takéhoto zaobchádzania s osobou, ktoré je pre túto osobu menej priaznivé než pre iné osoby so zreteľom na rasu, etnickú príslušnosť, sexuálnu orientáciu a iné ústavne ustanovené charakteristiky.“

69. V ústavnej doktríne sa štandardne rozlišuje medzi priamou a nepriamou diskrimináciou. Článok 12 ods. 2 ústavy „vymedzuje priamu diskrimináciu, ktorá je založená na rozdielnom zaobchádzaní s osobami nachádzajúcimi sa v porovnateľnej situácii. Nepriama diskriminácia (je potrebné ju odlišovať od pozitívnej diskriminácie, aj keď práve nepriama diskriminácia môže byť príčinou pozitívnej diskriminácie) je založená na rovnakom zaobchádzaní s osobami nachádzajúcimi sa vo výrazne odlišnom postavení“ [pozri rozhodnutie ESĽP vo veci Thlimmenos proti Grécku (zo 6. 4. 2000, č. 34369/97)]. Nedovolenú nepriamu diskrimináciu predstavujú aj opatrenia, ktoré majú pre určitú skupinu neprimerane škodlivé účinky, aj keď neboli na vybranú skupinu úmyselne namierené. Pre úplnosť treba však uviesť, že „... porušením princípu rovnosti nie je to, ak sa preukáže, že s nerovnakými skupinami sa nakladá rozdielne. Také nakladanie nemožno považovať za diskrimináciu“ (nález č. k. PL. ÚS 7/2013 z 25. júna 2014).

70. Charakteristickým znakom zákazu diskriminácie vyplývajúcim z čl. 12 ods. 2 ústavy je jeho akcesorický charakter. Akcesorický charakter znamená, že zákaz diskriminácie možno

uplatňovať len v spojení so základným (ľudským) právom alebo slobodou chráneným ústavou alebo dohovorom. K tejto charakteristike zákazu diskriminácie sa ústavný súd vyjadril napr. v náleze č. k. PL. ÚS 1/2012 z 3. júla 2013, v ktorom sa uvádza, že porušenia zákazu diskriminácie podľa čl. 12 ods. 2 ústavy sa „... v zásade možno dovolávať len v súvislosti s porušením určitého základného práva a slobody alebo ľudského práva alebo základnej slobody vyplývajúcej z kvalifikovanej medzinárodnej zmluvy o ľudských právach a základných slobodách“.

71. Pre preskúmavanie porušenia zákazu diskriminácie si ústavný súd v zásadnej zhode s judikatúrou ESĽP postupne vytváral test diskriminácie, ktorý prvýkrát predstavil v náleze č. k. PL. ÚS 10/04 zo 6. februára 2008 a následne uplatnil v porovnateľnej podobe aj v ďalších rozhodnutiach (napr. v konaniach vedených pod sp. zn. PL. ÚS 7/2013, PL. ÚS 98/2011, PL. ÚS 11/2013, alebo PL. ÚS 12/2014). V náleze č. k. PL. ÚS 1/2012 z 3. júla 2013 k testu diskriminácie uviedol, že sa prostredníctvom neho hľadá odpoveď „na túto množinu otázok:

(1) došlo k vyčleneniu porovnateľného jednotlivca alebo skupiny hlavne vo väzbe alebo v spojitosti s výkonom základných práv a slobôd,

(2) a to na základe kvalifikovaného kritéria alebo podobného neospravedlniteľného dôvodu,

(3) pričom vyčlenenie je na príťaž jednotlivcovi alebo skupine,

(4) a uvedené vyčlenenie nemožno ospravedlniť, pretože absentuje dôvod ospravedlnenia (verejný, legitímny záujem), alebo ide o neprimeraný, neproporcionálny zásah?

Súčasne treba konštatovať, že prezentovaný text je istým ideálom, ktorý ani ESĽP v každom jednotlivom prípade v predstavenej podobe nesleduje (BOBEK, M., In KMEC, J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J., BOBEK, M. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2012. s. 1124).“.

72. V prvej vete čl. 12 ods. 2 ústavy je obsiahnutý výpočet kvalifikovaných diskriminačných dôvodov (pohlavie, rasa, farba pleti, jazyk, viera a náboženstvo, politické, či iné zmýšľanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnosti alebo etnickej skupine, majetok, rod alebo iné postavenie), pre ktoré je diskriminácia (nerovnaké zaobchádzanie) zakázaná, keďže zakladá subjektívne právo každého, aby nemohol byť diskriminovaný z dôvodov vymenovaných v tomto ustanovení ústavy.

73. Výpočet kvalifikovaných diskriminačných dôvodov explicitne vymedzených v prvej vete čl. 12 ods. 2 ústavy sa na prvý pohľad javí ako taxatívny, ale v skutočnosti to tak nie je, keďže v jeho dikcii sú obsiahnuté pojmy „iné zmýšľanie“ a „iné postavenie“, ktoré umožňujú v konkrétnom prípade rozšíriť výpočet kvalifikovaných diskriminačných dôvodov o ďalšie dôvody. V už spomenutom náleze č. k. PL. ÚS 1/2012 z 3. júla 2013 k tomu ústavný súd uviedol: «Výpočet zakázaných dôvodov je ale demonštratívny (m. m. rozsudok ESĽP týkajúci sa čl. 14 dohovoru o sťažnosti č. 5100/71 z 8. júna 1976 vo veci Engel a spol. proti Nemecku, § 72). Použitý pojem „iné postavenie“ totiž umožňuje zahrnúť do množiny zakázaných diskriminačných dôvodov aj ďalšie, ústavou explicitne neformulované kritériá. Pritom nemusí nevyhnutne ísť o dôvody spočívajúce vo vlastnostiach spätých s osobnostnými a inými nemennými črtami človeka (ako sa to na prvý pohľad na znenie čl. 12 ods. 2 ústavy môže javiť).»

74. Pojem „iné postavenie“ nemožno stotožniť s nejakou jednoznačne určenou hodnotou alebo záujmom. Možno ho vztiahnuť na fyzické osoby aj na právnické osoby. Pojmu „iné postavenie“ možno priznať povahu ústavného splnomocnenia na rozšírenie dôvodov diskriminácie nad rámec taxatívneho výpočtu ustanoveného v čl. 12 ods. 2 ústavy. Pri uplatňovaní tohto splnomocnenia však nemožno postupovať svojvoľne. Každý z do úvahy prichádzajúcich diskriminačných dôvodov, ktorý by sa potenciálne dal subsumovať pod pojem „iné postavenie“, treba vyhodnotiť objektívne, podľa jeho podstaty, účelu a spôsobilosti zapríčiniť diskrimináciu.

Ústavným súdom uplatňovaný výklad pojmu „iné postavenie“ hodnotí domáca ústavná doktrína ako reštriktívny (pozri napr. DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. 2 prepracované a doplnené vydanie*. Bratislava: C. H. Beck, 2019. s. 387). Aj keď ESĽP tento pojem vykladá v ostatnom čase extenzívnejšie, ani on však «zatiaľ nenašiel, resp. neuplatnil žiadny teoretický koncept, na základe ktorého by mohol postupovať pri interpretácii a aplikácii pojmu „iné postavenie“» (SABJÁN, N., CENKER, M. *Chránený dôvod iného postavenia a jeho interpretácia vysokými súdnymi autoritami*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2018. s. 6).

75. ESĽP posudzuje každý prípad podľa jeho konkrétnych okolností. Príkladom možno poukázať na niektoré rozhodnutia ESĽP, v ktorých za chránený diskriminačný dôvod označil napr. sexuálnu orientáciu [rozhodnutie ESĽP vo veci L. a V. proti Rakúsku (z 9. 1. 2003, č. 39392/98)], povolanie vojaka [rozhodnutie ESĽP vo veci Markin proti Rusku (zo 7. 10. 2010, č. 30078/06)], miesto trvalého bydliska (rozhodnutie ESĽP vo veci Carson a ostatné proti Spojenému kráľovstvu (zo 16. 3. 2010, č. 421854/05)], chudobu [rozhodnutie ESĽP vo veci Johnston a ostatní proti Írsku (z 18. 12. 1986, č. 9697/82)], alebo aj zdravotný stav [rozhodnutie ESĽP vo veci Kinyitin proti Rusku (z 10. 3. 2011, č. 2700/10)].

76. Ústava ustanovuje pre obmedzujúce zásahy do základných práv a slobôd jednak formálne, ako aj materiálne podmienky. Formálna podmienka je vyjadrená v čl. 13 ods. 2 ústavy a je založená na výhrade zákona, keďže „Medze základných práv a slobôd možno upraviť za podmienok ustanovených touto ústavou len zákonom.“. Materiálne predpoklady obmedzenia základných práv a slobôd vyplývajú z ustanovení čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy.

77. Prvá materiálna podmienka obmedzenia základných práv a slobôd je obsiahnutá v ustanovení čl. 13 ods. 3 ústavy a je odvodená od všeobecného princípu rovnosti zakotveného v prvej vete čl. 12 ods. 1 ústavy, pričom na určenie diskriminačného obmedzenia základného práva alebo slobody sa využívajú kritériá (ústavou vymedzené zakázané diskriminačné dôvody) definované v čl. 12 ods. 2 ústavy.

78. Materiálne podmienky obmedzenia základných práv a slobôd možno vyvodiť aj z čl. 13 ods. 4 ústavy. Ich obsah tvorí jednak existencia legitímneho cieľa (podmienka legitimity) obmedzujúceho zásahu do základných práv a slobôd, ako aj požiadavka zachovania podstaty a zmyslu základného práva alebo slobody pri uplatnení obmedzujúceho zásahu. Prítomnosť týchto materiálnych podmienok obmedzenia základných práv a slobôd, a teda ústavná konformnosť obmedzujúceho zásahu do základných práv a slobôd sa spravidla overuje prostredníctvom testu proporcionality, ktorý je v súčasnosti už štandardnou súčasťou rozhodovacieho inštrumentária ústavného súdu. V náleze č. k. PL. ÚS 10/2014 z 29. apríla 2015 ústavný súd k testu proporcionality uviedol:

„Podmienka legitímnosti vyžaduje, aby opatrenie umožňujúce zásah štátu do práva na súkromie zodpovedalo cieľu odôvodňujúcemu jeho legitimitu, ktorým môžu byť len záujmy výslovne špecifikované dohovorom, a síce záujem štátu (z dôvodu ochrany národnej bezpečnosti, verejnej bezpečnosti, predchádzania nepokojov a zločinnosti), záujem spoločnosti (z dôvodu ochrany zdravia alebo morálky, zabezpečenia hospodárskeho blahobytu krajiny) a záujem jednotlivcov (z dôvodu ochrany ich práv a slobôd).

(...) zásah do základného práva alebo slobody musí zodpovedať naliehavej spoločenskej potrebe a musí byť primeraný sledovanému legitímnemu cieľu a zároveň pri určovaní rozsahu obmedzenia je dôležité zohľadniť aj podstatu práva, ktoré sa má obmedziť (pozri I. ÚS 13/00).

(...) Test proporcionality uskutočňovaný v rámci ústavného prieskumu napadnutej právnej úpravy je klasicky založený na troch po sebe nasledujúcich krokoch. Prvým krokom je test existencie ústavou nevylúčeného a dostatočne dôležitého cieľa (test of legitimate aim/effect) a tiež test racionálnej väzby medzi napadnutou právnou úpravou a ňou sledovaným cieľom [účelom (conduciveness)], teda hľadisko vhodnosti (Geeignetheit). Druhým krokom je

zisťovanie kritéria nevyhnutnosti, resp. potrebnosti či použitia najmenej drastických, resp. šetrnejších prostriedkov (Erforderlichkeit, test of necessity, test of subsidiarity, least intrusiveness) na dosiahnutie cieľa sledovaného napadnutou právnou úpravou. Napokon tretím krokom je hľadisko proporcionality v užšom zmysle slova (Angemessenheit, test of proporcionality in the strict sense, proporcionate effect; not overly onerous), ktorého obsah tvorí porovnanie miery zásahov do ústavou chránených hodnôt vyvolané uplatnením napadnutej právnej úpravy (pozri PL. ÚS 11/2013, PL. ÚS 3/09, m. m. PL. ÚS 19/09, m. m. PL. ÚS 23/06).“

79. Argumentácia navrhovateľov popísaná v bode 5.2 tohto nálezu, na ktorej zakladajú svoje tvrdenie, že napadnuté ustanovenia zákona o ochrane verejného zdravia je v rozpore s čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy a čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy, vychádza z tvrdenia, že napadnutým ustanovením zákona o ochrane verejného zdravia dochádza k ústavne neakceptovateľnej pozitívnej diskriminácii (zvýhodneniu) plne zaočkovaných osôb a osôb, ktoré prekonali ochorenie COVID-19, tým, že týmto osobám ich základné práva a slobody ničím neobmedzuje, resp. ich výkon nepodmieňuje splnením žiadnej povinnosti v porovnaní s nezaočkovanými osobami, ktoré sú neprípustne diskriminované „*na základe ich iného postavenia (osobná voľba a zdravotný stav)*“.

80. Ústavný súd v záujme presvedčivosti svojho rozhodnutia považoval za žiaduce preskúmať druhú námietku navrhovateľov uplatnením diskriminačného testu pozostávajúceho zo štyroch nadväzujúcich krokov (pozri bod 71 tohto nálezu).

81. V súvislosti s uplatnením prvého kroku diskriminačného testu ústavný súd konštatuje, že napadnuté ustanovenie zákona o ochrane verejného zdravia, ktorého obsahom je zákonné splnomocnenie na vydanie vykonávacích právnych predpisov ÚVZ a regionálnych ÚVZ, je založené na vyčlenení skupiny osôb, ktoré sú spôsobilé

a) preukázať, že absolvovali očkovanie proti ochoreniu COVID-19,

b) preukázať, že prekonali ochorenie COVID-19 a

c) preukázať sa negatívnym výsledkom testu na ochorenie COVID-19,

od skupiny osôb, ktoré sú nezaočkované proti ochoreniu COVID-19, nie sú spôsobilé sa preukázať potvrdením o prekonaní ochorenia COVID-19 alebo negatívnym výsledkom testu na ochorenie COVID-19. Navrhovatelia zvýrazňujú nezaočkovanosť týchto osôb (preto ďalej len „nezaočkované osoby“). Ide pritom o vyčlenenie osôb priamo spojené s výkonom slobody pohybu a pobytu, ktoré je garantované v čl. 23 ústavy, pričom sprostredkovane môže mať toto vyčlenenie dopad aj na uplatňovanie niektorých ďalších základných práv a slobôd, napr. slobodu zhromažďovania, práva na prácu, práva na vzdelanie atď.

V súvislosti s nezaočkovanými osobami považuje ústavný súd za potrebné rozlišovať medzi osobami, ktoré sú nezaočkované z dôvodu osobnej voľby, a osobami, ktoré sú nezaočkované z dôvodu kontraindikácií, ktoré im znemožňujú očkovanie, teda z dôvodu zdravotného stavu. Pre obe tieto skupiny osôb je spoločné to, že ich vstup do prevádzkových priestorov zariadení, v ktorých dochádza k zhromažďovaniu osôb, a vstup na hromadné podujatia je podmienený preukázaním sa negatívnym výsledkom testu na ochorenie COVID-19.

82. Navrhovatelia argumentujú, že k vyčleneniu, a teda diskriminácii nezaočkovaných osôb od zvýhodnených osôb došlo na základe kvalifikovaného kritéria, ktorým je „iné postavenie“, pričom dôvodom priznania „iného postavenia“ má byť podľa navrhovateľov „zdravotný stav“ (ako už bolo uvedené, z argumentácie navrhovateľov vyplýva, že majú na mysli zdravotný stav osôb s kontraindikáciami, ktoré im znemožňujú očkovanie) a „osobná voľba“. Vzhľadom na túto argumentáciu navrhovateľov bolo úlohou ústavného súdu v rámci druhého kroku diskriminačného testu posúdiť, či v konkrétnych okolnostiach posudzovanej veci možno „zdravotný stav“ alebo „osobnú voľbu“ považovať za neospravedlniteľné dôvody vyčlenenia,

ktoré by zakladali ústavne neprípustnú diskrimináciu (pozri body 72, 73 a 74 tohto nálezu).

83. Vo vzťahu k „zdravotnému stavu“ ako dôvodu rozdielneho zaobchádzania s nezaočkovanými osobami, ktoré nie sú zaočkované z dôvodu kontraindikácií znemožňujúcich im očkovanie, ústavný súd, zohľadňujúc aj judikatúru ESĽP [napr. rozhodnutie ESĽP vo veci Kinyitin proti Rusku (z 10. 3. 2011, č. 2700/10)], pripúšťa, že by mohlo ísť v okolnostiach posudzovanej veci o kvalifikovaný, a teda z ústavného hľadiska neospravedlniteľný dôvod rozdielneho zaobchádzania. Aplikácia napadnutého ustanovenia zákona o ochrane verejného zdravia totiž zakladá pozitívnu diskrimináciu osôb, ktoré sú zaočkované, a osôb, ktoré prekonali ochorenie COVID-19 v porovnaní s osobami, ktoré sú nezaočkované z dôvodu svojho zdravotného stavu, keďže ich vstup do prevádzkových priestorov zariadení, v ktorých dochádza k zhromažďovaniu osôb, a vstup na hromadné podujatia je podmienený jednak preukázaním toho, že trpia kontraindikáciami, ako aj preukázaním negatívneho výsledku testu na ochorenie COVID-19.

84. Osobná voľba, resp. právo na osobnú voľbu predstavuje kategóriu, ktorá je bezprostredne spojená so slobodou jednotlivca garantovanou v demokratickom a právnom štáte prostredníctvom rôznorodých právnych mechanizmov. V Slovenskej republike je sloboda jednotlivca vo všeobecnej rovine garantovaná prostredníctvom prvej vety čl. 12 ods. 1 ústavy („**Ľudia sú slobodní** a rovní v dôstojnosti a právach“). Sloboda jednotlivca však nie je absolútna, ústava ustanovuje jednak všeobecné podmienky pre obmedzenie slobody jednotlivca predovšetkým prostredníctvom ustanovení čl. 13 ústavy, ako aj špeciálne dôvody, ktoré sú spôsobilé ospravedlniť obmedzujúce zásahy do slobody jednotlivca. Vo vzťahu k slobode pohybu a pobytu, ktorá môže byť najviac obmedzená aplikáciou napadnutého zákonného splnomocnenia ustanoveného v § 48 ods. 4 písm. z) zákona o ochrane verejného zdravia, sú ospravedlniteľné dôvody obmedzenia slobody jednotlivca uvedené v čl. 23 ods. 3 ústavy, z ktorého vyplýva, že sloboda pohybu a pobytu „môžu byť obmedzené zákonom, ak je to nevyhnutné pre bezpečnosť štátu, udržanie verejného poriadku, ochranu zdravia alebo ochranu práv a slobôd iných a na vymedzených územiach aj v záujme ochrany prírody“.

85. V nadväznosti na už uvedené ústavný súd podčiarkuje, že sloboda jednotlivca, a teda aj osobná voľba je spojená so zodpovednosťou jednotlivca, ktorý je v podmienkach demokratického a právneho štátu povinný prihliadať na ochranu práv a slobôd iných, v konkrétnych okolnostiach posudzovanej veci najmä na ochranu zdravia iných osôb. Nezaočkovaná osoba, ktorá nie je spôsobilá (resp. ochotná) prostredníctvom GreenPassu alebo iného potvrdenia preukázať, že prekonala ochorenie COVID-19, alebo preukázať sa certifikátom o výnimke z očkovania, príp. negatívnym výsledkom testu na ochorenie COVID-19, podľa aktuálnych medicínskych poznatkov preukázateľne potenciálne ohrozuje zdravie iných osôb a vystavuje sa aj zvýšenému riziku ohrozenia vlastného zdravia, ktoré môže následne (po infikovaní nezaočkovanej osoby nákazlivým prenosným ochorením COVID-19) negatívne pôsobiť na ohrozenie zdravia iných osôb. Ústavný súd v tejto súvislosti poukazuje na svoju argumentáciu v náleze č. k. PL. ÚS 4/2021 z 8. decembra 2021, v rámci ktorej okrem iného uviedol, že „Pri posudzovaní povinností ukladaných jednotlivcom je... potrebné vziať do úvahy aj práva iných osôb, než sú tie, ktorým sú tieto povinnosti ukladané, pretože každý má právo na ochranu zdravia (čl. 40 ústavy), ktorého súčasťou je i ochrana pred šírením nákazlivých chorôb.“.

86. Ústavný súd vo svojich rozhodnutiach dotýkajúcich sa ochorenia COVID-19 uprednostňuje uplatňovanie primárne právnych argumentov pred argumentmi, ktoré majú mimoprávny pôvod, aj keď tieto sú spravidla založené na odbornom (predovšetkým medicínskom) základe. Ústavný súd však nemôže neprihliadnuť na exaktné informácie pravidelne sprístupňované Národným centrom zdravotných informácií, z ktorých vyplýva, že osoby, ktoré boli zaočkované proti ochoreniu COVID-19, resp. osoby, ktoré toto ochorenie prekonali, síce môžu byť taktiež infikované, ale u nezaočkovaných osôb je zvýšené riziko toho, že priebeh ich ochorenia bude vyžadovať vyššie požiadavky na poskytnutie zdravotnej starostlivosti, než to je u zvýhodnených osôb.

87. Z dôvodov uvedených najmä v dvoch predchádzajúcich bodoch tohto nálezu ústavný súd dospel k záveru, že v konkrétnych okolnostiach, ktoré vyvoláva aplikácia napadnutého ustanovenia zákona o ochrane verejného zdravia, uplatnenie práva na „osobnú voľbu“ nemožno považovať za kvalifikovaný dôvod, ktorý by zakladal ústavne neprípustnú diskrimináciu nezaočkovaných osôb.

88. V rámci tretieho kroku diskriminačného testu ústavný súd konštatuje, že aplikácia napadnutého ustanovenia nepochybne pôsobí na nezaočkované osoby v porovnaní so zvýhodnenými osobami priťažujúco z hľadiska potenciálneho zamedzenia ich prístupu do prevádzkových priestorov zariadení, v ktorých dochádza k zhromažďovaniu osôb a vstupu na hromadné podujatia. Táto skutočnosť však sama osebe nemôže vyvolávať protiústavnosť napadnutého ustanovenia zákona o ochrane verejného zdravia. Podstatnou je v tejto súvislosti otázka, či na nezaočkované osoby priťažujúco pôsobiace ustanovenie § 48 ods. 4 písm. z) zákona o ochrane verejného zdravia je z ústavného hľadiska ospravedlniteľné legitímnym verejným záujmom a či možno toto priťažujúce pôsobenie napadnutého ustanovenia považovať za primerané (proporcionálne). Na tieto otázky treba hľadať odpoveď v rámci štvrtého kroku diskriminačného testu.

89. Štvrtý krok testu diskriminácie je nepochybne kľúčovým bodom tohto ústavného testu. V rámci neho by sa mal identifikovať dôvod na ospravedlnenie diskriminačného zaobchádzania z hľadiska jeho primeranosti a proporcionality. Ústavný súd pripúšťa opodstatnenosť tvrdenia J. Sváka (In OROSZ, L., SVÁK, J. a kolektív. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I.* Bratislava : Wolters Kluwer, 2021, s. 129), že v doterajšej rozhodovacej praxi sa k úplnému vykonaniu záverečného kroku diskriminačného testu zatiaľ takmer nikdy nedostal. Výnimku z tejto skutočnosti predstavuje zrejme len nález sp. zn. PL. ÚS 13/09 z 18. mája 2010, v rámci ktorého dospel k záveru, že „obmedzenie prístupu neverejných poskytovateľov sociálnej služby k osobám odkázaným na poskytovanie sociálnych služieb v danom prípade... nie je založené na žiadnom legitímnom verejnom záujme, ktorý by ho mohol ospravedlniť, a preto už nie je potrebné posudzovať nevyhnutnosť a primeranosť tohto obmedzenia“.

90. Ústavne akceptovateľným spôsobom sa k odpovedi na otázky tvoriace podstatu štvrtého kroku testu diskriminácie možno dopracovať prostredníctvom testu proporcionality, ktorého podstatu a postupnosť ústavný súd objasnil v bode 78 tohto nálezu.

91. V rámci prvého kroku testu proporcionality je úlohou ústavného súdu identifikovať legitímny verejný záujem, ktorý by bol spôsobilý ospravedlniť priťažujúce pôsobenie napadnutého ustanovenia zákona o ochrane verejného zdravia na nezaočkované osoby a zaujať postoj k jeho vhodnosti, t. j. k skutočnosti, či medzi napadnutým ustanovením zákona o ochrane verejného zdravia a napadnutou právnou úpravou sledovaným cieľom existuje racionálna väzba.

92. Kľúčovým cieľom, ktorý sleduje zákon o ochrane verejného zdravia, je ochrana zdravia všetkých fyzických osôb nachádzajúcich sa v územnej jurisdikcii Slovenskej republiky, teda ochrana verejného zdravia, pričom s týmto cieľom korešponduje aj cieľ sledovaný napadnutým ustanovením § 48 ods. 4 písm. z) tohto zákona čitateľný už zo samotnej dôvodovej správy k napadnutému zákonu. Navrhovatelia spochybňujú tento zákonodarcom deklarovaný cieľ napadnutého zákona. Podľa ich tvrdenia sa prostredníctvom napadnutého ustanovenia nedá tento cieľ naplniť, keďže „*Delenie osôb na tie, ktoré sú zaočkované, ktoré prekonali ochorenie a osoby nezaočkované, nie je pri súčasnej úrovni vedeckého poznania z epidemiologického hľadiska (ochrana verejného zdravia) racionálne odôvodniteľné, keďže vedecky preukázateľný rozdiel v potenciáli šírenia vírusu týmito troma kategóriami osôb neexistuje...*“.

93. Ústavný súd rešpektuje, že na otázku šírenia ochorenia COVID-19 a účinnosti vakcinácie existujú aj v odbornej verejnosti rozdielne názory. Z informácií, ktoré majú objektívny základ, však zjavne vyplýva, že nezaočkované osoby sú v porovnaní so zaočkovanými osobami a osobami, ktoré ochorenie COVID-19 prekonali, vystavené väčšiemu riziku ťažšieho priebehu tohto ochorenia spojeného nie zriedka s nutnosťou poskytnúť im zdravotnú starostlivosť

v nemocničných zariadeniach. Tento záver výslovne nespochybňujú ani navrhovatelia, ale pritom nepripúšťajú, resp. nechcú pripustiť, že napadnutá právna úprava primárne sleduje ochranu zdravia nezaočkovaných osôb tým, že kreuje právny základ pre obmedzenie ich vstupu do prevádzok, kde dochádza k zhromažďovaniu ľudí, a na hromadné podujatia, teda tam, kde sú prítomné vo zvýšenej miere rizikové faktory vedúce k infikovaniu vírusom COVID-19. Zároveň napadnutá právna úprava v druhom slede chráni aj zaočkované osoby a osoby, ktoré ochorenie COVID-19 prekonali, keďže obmedzenie šírenia ochorenia COVID-19 medzi nezaočkovanými osobami z dôvodu obmedzenia ich prístupu do rizikových priestorov v konečnom dôsledku znižuje kapacitné zaťaženie nemocníc a iných zdravotníckych zariadení, a tým znižuje nebezpečenstvo nemožnosti poskytovania zdravotnej starostlivosti na požadovanej úrovni pre všetky fyzické osoby. Z uvedeného podľa názoru ústavného súdu zjavne vyplýva, že napadnutá právna úprava slúži na ochranu verejného zdravia, t. j. sleduje legitímny cieľ.

94. Vláda vo svojom stanovisku uvádza aj ďalší legitímny cieľ sledovaný napadnutou právnou úpravou „*... týkajúci sa národného hospodárstva skrz podporu podnikateľského prostredia*“ (bod 29 tohto nálezu). Ústavný súd nemá dôvod túto argumentáciu vlády spochybňovať, naopak, konštatuje, že má racionálny základ. Opatrenia, ktoré môžu vyplynúť z realizácie napadnutého ustanovenia zákona o ochrane verejného zdravia (obmedzený prístup do prevádzok, v ktorých dochádza k zhromažďovaniu osôb), na jednej strane obmedzujú výnosy hospodárskych jednotiek v porovnaní s takýmto spôsobom neobmedzenou prevádzkou, na druhej strane však znížením dopadov pandémie na verejné zdravie „udržujú“ početnosť masy schopnej konzumovať tovary a služby a predchádzajú zavedeniu razantnejších opatrení s ešte negatívnejšími hospodárskymi dôsledkami spôsobenými pandémiou COVID-19.

95. Sumarizujúc svoje závery týkajúce sa prvého kroku testu proporcionality, ústavný súd konštatuje, že napadnutá právna úprava sleduje legitímne ciele (ochranu verejného zdravia a podporu podnikateľského prostredia) a zakladá potrebný legislatívny priestor na prijímanie normatívnych opatrení ÚVZ a regionálnych ÚVZ, ktoré sú spôsobilé svojimi účinkami napomôcť naplneniu cieľov sledovaných touto právnou úpravou. Toto konštatovanie zároveň umožňuje ústavnému súdu dospieť k záveru, že legitímny cieľ napadnutej úpravy vyvažuje skutočnosť, že zdravotný stav osôb, ktorým kontraindikácie znemožňujú očkovanie, vyhodnotil ako kvalifikovaný, a teda zakázaný dôvod rozdielneho zaobchádzania (pozri bod 83 tohto nálezu).

96. V rámci druhého kroku testu proporcionality je úlohou ústavného súdu zaujať postoj k tomu, či je prijatie obmedzujúcich opatrní na základe napadnutého ustanovenia zákona o ochrane verejného zdravia nevyhnutné, resp. potrebné a či existujú možnosti použitia šetrnejších obmedzujúcich opatrení. Ústavný súd v tejto súvislosti v prvom rade opakovane zdôrazňuje, že napadnuté ustanovenie zákona o ochrane verejného zdravia má charakter zákonného splnomocnenia, t. j. samo osebe nepôsobí obmedzujúco na práva nezaočkovaných osôb, pričom k jeho aplikácii môže dôjsť len vtedy, ak sa to bude javiť nevyhnutné, resp. potrebné z dôvodu aktuálnej epidemiologickej situácie. Posúdenie tejto nevyhnutnosti, resp. potrebnosti je pritom závislé na odbornom posúdení aktuálnej epidemiologickej situácie, a má teda primárne mimoprávny základ. Zároveň napadnuté ustanovenie zákona o ochrane verejného zdravia svojou konštrukciou a účelom podľa názoru ústavného súdu vytvára už samo osebe potrebný priestor na šetrné a proporcionálne uplatňovanie obmedzujúcich opatrení podľa aktuálnej miery ohrozenia obyvateľstva šírením nákazlivého ochorenia. Neprimeranosť obmedzujúcich opatrení teda nemožno odvádzať od napadnutého ustanovenia zákona o ochrane verejného zdravia, ale od normatívnych opatrení ÚVZ a regionálnych ÚVZ prijatých na jeho základe, ktoré, ako už bolo uvedené, podliehajú samostatnému ústavnému prieskumu (pozri bod 95 nálezu č. k. PL. ÚS 8/2021 z 1. decembra 2021).

Na tomto základe ústavný súd konštatuje, že napadnuté ustanovenie zákona o ochrane verejného zdravia obstálo aj v rámci druhého kroku testu proporcionality.

97. V rámci tretieho kroku testu proporcionality je úlohou ústavného súdu posúdiť proporcionalitu napadnutého ustanovenia v užšom zmysle slova, t. j. z hľadiska porovnania ním sledovaných a dosiahnuteľných cieľov s obmedzujúcimi zásahmi do ústavou chránených hodnôt, ku ktorým jeho aplikáciou môže dôjsť.

98. Z dosiaľ už uvedeného vyplýva, že aplikácia zákonného splnomocnenia obsiahnutého v napadnutom ustanovení zákona o ochrane verejného zdravia prostredníctvom vydávania normatívnych opatrení ÚVZ a regionálnych ÚVZ môže významne prispieť k ochrane zdravia primárne nezaočkovaných osôb a v konečnom dôsledku všetkých fyzických osôb, teda k napĺňaniu pozitívneho záväzku štátu vyplývajúcemu z čl. 40 ústavy. Zároveň môže uplatnenie napadnutej právnej úpravy pozitívne vplývať aj na podnikateľské prostredie, a teda napomáhať uplatňovaniu práva každého na podnikanie a uskutočňovanie inej zárobkovej činnosti (čl. 35 ods. 1 ústavy) a v konečnom dôsledku vyvolať aj nie zanedbateľné pozitívne národohospodárske prínosy.

Na druhej strane, normatívne opatrenia ÚVZ a regionálnych ÚVZ vydané na základe zákonného splnomocnenia obsiahnutého v napadnutom ustanovení zákona o ochrane verejného zdravia nepochybne môžu vyvolať obmedzujúce zásahy do slobody pohybu nezaočkovaných osôb, ktoré je garantované v čl. 23 ústavy a sprostredkovane aj obmedzujúce zásahy do iných ústavou garantovaných práv (napr. základného práva na zhromažďovanie garantovaného v čl. 28 ústavy).

99. Z porovnania hodnôt, ku ktorých ochrane môže významne prispieť aplikácia napadnutého ustanovenia zákona o ochrane verejného zdravia a hodnôt, ktoré môžu byť jeho uplatnením ohrozené (resp. vystavené obmedzujúcim zásahom), podľa názoru ústavného súdu vyplýva, že napadnutá právna úprava obstojí aj z hľadiska tretieho kroku testu proporcionality, keďže ide o porovnateľné ústavné hodnoty. Ústavný súd v tejto súvislosti zdôrazňuje, že zákonodarca explicitne prostredníctvom dikcie napadnutého ustanovenia zákona o ochrane verejného zdravia orgánom výkonnej moci prikazuje, že obmedzujúce opatrenia musia mať dočasný charakter, tzn. ich dĺžka je objektívne obmedzená aktuálnou epidemiologickou situáciou, ktorej posúdenie má výsostne odborný charakter. Zároveň ústavný súd považuje za potrebné zopakovať záver, ktorý už uviedol pri vyhodnocovaní druhého kroku testu proporcionality, v zmysle ktorého proporcionalitu obmedzujúcich zásahov do ústavou chránených hodnôt vyvolaných uplatnením napadnutého ustanovenia zákona o ochrane verejného zdravia možno vyhodnotiť len v spojení s normatívnymi opatreniami prijatými na jeho základe, podliehajúcimi ústavnému prieskumu.

100. Na základe záverov, ku ktorým ústavný súd dospel v rámci testu proporcionality, môže pristúpiť aj k vyhodnoteniu štvrtého kroku testu diskriminácie. Ústavný súd v tejto súvislosti konštatuje, že z čiastkových záverov formulovaných pri uskutočňovaní testu proporcionality vyplýva, že napadnutá právna úprava je založená na legitímnom verejnom záujme (ochrane verejného zdravia a sprostredkovane aj ochrane podnikateľského prostredia), ktorý je spôsobilý ospravedlniť obmedzujúce zásahy do práv nezaočkovaných osôb (a to aj osôb, ktorých zdravotný stav je kontraindikáciou znemožňujúcou ich zaočkovanie), ku ktorým môže dôjsť aplikáciou § 48 ods. 4 písm. z) zákona na ochranu verejného zdravia, pričom tieto hroziace obmedzujúce zásahy nemožno považovať za neprimerané, resp. neproporcionálne (pozri bod 95). Z toho v konečnom dôsledku vyplýva, že napadnutá právna úprava podľa názoru ústavného súdu obstála ako celok v teste diskriminácie, a preto je z ústavného hľadiska konformná s hodnotami, ktoré sú chránené prostredníctvom ustanovení čl. 12 ods. 1 písm. a), čl. 12 ods. 2, ako aj čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy.

101. Nad rámec záverov vyslovených k druhej námietke navrhovateľov ústavný súd poznamenáva, že nie zanedbateľným signálom o ústavnej akceptovateľnosti napadnutej právnej úpravy vytvárajúcej zákonný základ pre nerovnaké zaobchádzanie s nezaočkovanými osobami z hľadiska ich prístupu po prevádzkových priestorov, v ktorých dochádza k zhromažďovaniu osôb, a na hromadné podujatia sú aj poznatky sprostredkované v stanovisku vlády, podľa

ktorých je analogická právna úprava uplatňovaná v celom rade demokratických právnych štátov a zodpovedá aktuálnemu európskemu štandardu (pozri bod 27 tohto nálezu).

III.3. K námietke porušenia princípu generality právnych noriem, t. j. k nesúladu napadnutého ustanovenia s čl. 1 ods. 1 ústavy

102. Podľa názoru navrhovateľov je napadnuté ustanovenie zákona o ochrane verejného zdravia v nesúlade s čl. 1 ods. 1 ústavy aj z dôvodu, že nespĺňa požiadavku generality právnych noriem, keďže nevytvára zákonný základ pre nerovnaké zaobchádzanie s nezaočkovanými osobami z hľadiska ich prístupu do prevádzkových priestorov, v ktorých dochádza k zhromažďovaniu osôb, a na hromadné podujatia pre „*všetky vírusové ochorenia, ktoré ohrozujú verejné zdravie*“, ale len pre ochorenie COVID-19. Cieľom takejto právnej úpravy má byť podľa navrhovateľov „*akcelerovať predaj experimentálnych vakcín proti COVID-19*“.

103. V teórii práva sa právne akty členia na normatívne právne akty a individuálne právne akty. Rozdiel medzi nimi spočíva v tom, že normatívne právne akty sú finálnym produktom činnosti orgánov verejnej moci s normotvornou právomocou. Esenciálnym znakom normatívnych právnych aktov je to, že ich obsah tvoria právne normy ako všeobecne záväzné pravidlá správania, ktoré sa vzťahujú na neurčitý počet prípadov rovnakého druhu. Právne normy sa teda vyznačujú generalitou (všeobecnosťou). „*Princíp generality právnej normy spočíva vo všeobecnom vymedzení jej skutkovej podstaty, čo inými slovami znamená, že (právna norma) nikdy nemôže riešiť určitý konkrétny prípad. Táto stránka všeobecnosti právnej normy je celkom nepochybná*“ (KNAPP, V. a kol. *Tvorba práva a její současné problémy*. Praha : Linde, a. s., 1998. s. 34).

104. V predchádzajúcom bode popísanú charakteristiku princípu generality právnych noriem si osvojil vo svojej judikatúre aj ústavný súd, ktorý už v náleze č. k. PL. ÚS 37/95 z 12. septembra 1996 k nemu uviedol: „Jednou z požiadaviek, ktoré napĺňajú právny štát, je aj všeobecne uznávaná požiadavka generality právnej normy, preto v rozpore s citovaným článkom ústavy je právna norma, ktorá sa vzťahuje na určité, vopred známe jednotlivé veci (PL. ÚS 16/95). ... Princíp generality právnej normy spočíva aj v tom, že ňou ustanovené obmedzenia musia mať všeobecný charakter. Podľa čl. 13 ods. 3 ústavy zákonné obmedzenia základných práv musia platiť rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú rovnaké podmienky, t. j. prípady druhovo rovnaké. Túto požiadavku musí zákonodarca rešpektovať už pri prijímaní zákona.“

105. V doterajšej judikatúre ústavného súdu možno identifikovať viacero rozhodnutí, pri ktorých súčasťou dôvodov, ktoré viedli k záveru o protiústavnosti napadnutej úpravy bolo aj porušenie princípu generality. Popri už uvedenom náleze č. k. PL. ÚS 37/95 z 12. septembra 1996 išlo napr. o nález č. k. PL. ÚS 16/95 z 24. mája 1995, nález č. k. PL. ÚS 19/05 z 30. apríla 2008, nález č. k. PL. ÚS 18/06 z 9. septembra 2009 a nález č. k. PL. ÚS 7/2021 zo 7. júla 2021 (v ktorom bolo porušenie princípu generality jedným z dôvodov vyslovenia nesúladu navrhovanej referendovej otázky).

106. V doterajšej rozhodovacej činnosti sa však objavil aj prípad, keď námietku nedostatku generality napadnutej právnej úpravy artikulovanú navrhovateľom ústavný súd vyhodnotil ako neopodstatnenú, resp. nesprávne charakterizovanú. Išlo o nález č. k. PL. ÚS 4/03 z 10. februára 2005 (predmetom konania vedeného pod sp. zn. PL. ÚS 4/03 bolo preskúmavanie namietaného nesúladu napadnutých ustanovení novelizácie zákona č. 281/1997 Z. z. vojenských obvodoch a zákon, ktorým sa mení zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 222/1996 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, pozn.), v ktorého odôvodnení ústavný súd uviedol: „... navrhovateľ chápe otázku generality právnej normy príliš formálne. Napadnuté ustanovenie nespĺňa podľa neho požiadavku generality preto, lebo sa výslovne vzťahuje len na vojenský obvod Javorina, hoci by sa mal vzťahovať na všetky vojenské obvody. V takom prípade by podľa navrhovateľa nešlo o úpravu ojedinelého prípadu, ale o úpravu neurčitého

počtu prípadov. Navrhovateľovi možno prisvedčiť len z hľadiska jazykového výkladu. Nepochybne formulácia, podľa ktorej sa napadnuté ustanovenie vzťahuje na vojenský obvod Javorina, budí dojem riešenia konkrétneho prípadu. Formulácia týkajúca sa nehnuteľností vo vojenských obvodoch sa zas javí ako riešenie neurčitého počtu prípadov. Skutočnosť je však taká, že presný počet jestvujúcich vojenských obvodov je známy, a preto aj taká úprava, ktorá by sa vzťahovala na všetky vojenské obvody, by sa vzťahovala na konkrétne známe prípady, ktoré sa stali v minulosti na území teraz existujúcich presne vymedzených a všeobecne známych vojenských obvodov. Rozdiel by bol iba kvantitatívny. Kým úprava podľa napadnutého ustanovenia sa vzťahuje na menší počet konkrétnych prípadov, zatiaľ úprava presadzovaná navrhovateľom by sa vzťahovala na väčší počet tiež konkrétnych prípadov.“

107. Podľa názoru ústavného súdu námietka navrhovateľov uplatnená v tomto konaní je porovnateľná s námietkou uplatnenou v konaní vedenom pod sp. zn. PL. ÚS 40/03. Na prvý pohľad sa totiž javí, že napadnuté ustanovenie zákona o ochrane verejného zdravia je skutočne v rozpore s princípom generality právnych noriem, keďže jeho obsah tvorí zákonné splnomocnenie na vydanie normatívnych opatrení ÚVZ a regionálnych ÚVZ sťažujúcich prístup nezaočkovaných osôb do prevádzkových priestorov, v ktorých dochádza k zhromažďovaniu osôb a na hromadné podujatia len v súvislosti s ochorením COVID-19. Táto argumentácia navrhovateľov je však zjednodušená a obchádza podstatu princípu generality právnych noriem.

108. Ústavný súd v zhode s navrhovateľmi konštatuje, že napadnutá právna úprava sa skutočne dotýka len ochorenia COVID-19, a nie všetkých prenosných ochorení. Podstatou napadnutej úpravy je však to, že sa vzťahuje na neurčitý počet nezaočkovaných osôb, resp. osôb, ktoré nevedia preukázať, že ochorenie COVID-19 prekonali, ako aj osôb, ktoré sa nevedia preukázať negatívnym výsledkom testu na ochorenie COVID-19, ktoré chcú vstúpiť do prevádzkových priestorov individuálne neurčených zariadení, v ktorých dochádza k zhromažďovaniu osôb, a zúčastniť sa vopred neurčených (nekonkretizovaných) hromadných podujatí. Preto napadnutá právna úprava disponuje dostatočnou mierou všeobecnosti (generality) a je z ústavného hľadiska akceptovateľná. Vychádzajúc z tejto skutočnosti, možno považovať aj tretiu námietku navrhovateľov za neopodstatnenú.

109. V prospech ústavnej konformnosti napadnutej právnej úpravy, ktorá podľa názoru ústavného súdu rešpektuje princíp generality, možno ešte nad rámec dosiaľ uvedeného poznamenať, že prenosné ochorenia, ich výskyt, mutácie a najmä spôsob šírenia sú natoľko rôznorodé, že vyžadujú určitú mieru individualizácie pri regulácii opatrení, ktoré by mali zabrániť nekontrolovateľnému šíreniu predmetného prenosného ochorenia. V prípade, ak by sa napadnutá právna úprava mala týkať všetkých prenosných ochorení, tak by rozsah obmedzujúcich zásahov, ktoré by mohli byť vydané na jej základe, mohol (či dokonca musel) byť neporovnateľne širší ako v posudzovanom prípade. Ak by napadnuté zákonné splnomocnenie bolo konštruované tak, že je aplikovateľné na všetky druhy prenosných ochorení, tak by to mohlo negatívne pôsobiť na jeho presnosť a určitosť, a tým znižovať jeho ústavnú kvalitu (pozri závery k prvej námietke navrhovateľov – bod 57 tohto nálezu).

IV.
Záver

110. Sumarizujúc svoje závery k jednotlivým námietkam navrhovateľov, ústavný súd konštatuje, že návrhu navrhovateľov nebolo možné vyhovieť, a to z nasledujúcich dôvodov:

110.1. Zákonné splnomocnenie na vydávanie podzákonných právnych predpisov Úradu verejného zdravotníctva a regionálnych úradov verejného zdravotníctva obsiahnuté v napadnutom ustanovení § 48 ods. 4 písm. z) zákona o ochrane verejného zdravia má požadovanú ústavnú kvalitu vzhľadom na to, že je podľa názoru ústavného súdu dostatočne presné, zrozumiteľné a určité, pričom jeho dôsledné rešpektovanie Úradom verejného zdravotníctva a regionálnymi úradmi verejného zdravotníctva pri ich normotvornej činnosti garantuje, že

nimi vydané podzákonné právne predpisy budú zodpovedať požiadavke *et intra legem*. Ústavná konformnosť jednotlivých podzákonných právnych predpisov sa pritom môže stať predmetom samostatného ústavného prieskumu ústavného súdu v osobitných konaniach o súlade právnych predpisov.

110.2. Nerovnaké zaobchádzanie s nezaočkovanými osobami v porovnaní s osobami, ktoré disponujú platným potvrdením o absolvovaní očkovania proti ochoreniu COVID-19 alebo potvrdením o prekonaní ochorenia COVID-19 pri vstupe do prevádzkových priestorov zariadení, v ktorých dochádza k zhromažďovaniu osôb, a vstupe na hromadné podujatia, ku ktorému môže dôjsť na základe aplikácie zákonného splnomocnenia obsiahnutého v napadnutom ustanovení zákona na ochranu verejného zdravia, nemožno považovať za prejav ústavne neakceptovateľnej diskriminácie. Napadnuté zákonné ustanovenie zákona o ochrane verejného zdravia totiž sleduje legitímny cieľ spočívajúci (popri ochrane podnikateľského prostredia) predovšetkým v ochrane zdravia, a to primárne nezaočkovaných osôb a sprostredkovane aj všetkých ostatných fyzických osôb. To vyplýva zo skutočnosti, že samotný priebeh ochorenia COVID-19 u nezaočkovaných osôb v porovnaní s ostatnými osobami vyvoláva vo väčšine prípadov zvýšené požiadavky a náklady na poskytovanie zdravotnej starostlivosti. Tieto zvýšené požiadavky na poskytovanie zdravotnej starostlivosti môžu potenciálne ohroziť poskytovanie zdravotnej starostlivosti pri všetkých typoch ochorení všetkým fyzickým osobám nachádzajúcim sa na území Slovenskej republiky, ktorých zdravotný stav poskytnutie (dokonca nielen akútnej) zdravotnej starostlivosti vyžaduje. Napadnutá právna úprava je podľa názoru ústavného súdu spôsobilá významne napomôcť naplneniu legitímnych cieľov, ktoré sú ňou sledované. Ústavný súd považuje zároveň napadnuté zákonné ustanovenie zákona o ochrane verejného zdravia vo vzťahu k negatívnym zásahom do základných práv a slobôd nezaočkovaných osôb, ktoré jeho aplikácia môže vyvolať, za primerané, a preto je napadnuté ustanovenie § 48 ods. 4 písm. z) zákona o ochrane verejného zdravia z ústavného hľadiska akceptovateľné. Napadnuté ustanovenie zákona o ochrane verejného zdravia obstálo ako celok v teste diskriminácie, ktorý ústavný súd v rámci ústavného prieskumu vykonal, a aj preto je napadnutá právna úprava z ústavného hľadiska konformná s hodnotami, ktoré sú chránené prostredníctvom ustanovení čl. 12 ods. 1 písm. a), čl. 12 ods. 2, ako aj čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy.

110.3. Ústavný súd sa nestotožňuje s tvrdením navrhovateľov, že napadnutá právna úprava trpí nedostatkom generality, a preto je v rozpore s čl. 1 ods. 1 ústavy. Z vykonaného ústavného prieskumu totiž zjavne vyplýva, že napadnutá právna úprava disponuje ústavne požadovanou mierou generality, keďže jej podstata sa vzťahuje na neurčitý počet nezaočkovaných osôb, resp. osôb, ktoré nevedia preukázať, že ochorenie COVID-19 prekonali, a tiež osôb, ktoré sa nevedia preukázať negatívnym výsledkom testu na ochorenie COVID-19, v súvislosti s ich vstupom do prevádzkových priestorov individuálne neurčených zariadení, v ktorých dochádza k zhromažďovaniu osôb, a v súvislosti s ich účasťou na vopred neurčených (nekonkretizovaných) hromadných podujatiach.

V.
Účinky nálezu

111. Skutočnosť, že ústavný súd vo výroku tohto nálezu nevyhovel návrhu navrhovateľov, nevyvoláva žiadne (nové) právne účinky. Napadnuté ustanovenie § 48 ods. 4 písm. z) zákona o ochrane verejného zdravia je aj po vydaní tohto nálezu naďalej platné a účinné a na jeho základe sú ÚVZ, ako aj regionálne ÚVZ oprávnené vydávať normatívne opatrenia, ktoré však musia byť vydané *intra legem*, t. j. v jeho medziach.

112. Podľa § 67 zákona o ústavnom súde pripája k tomuto rozhodnutiu odlišné stanovisko sudca Peter Straka, ktoré sa týka výroku a odôvodnenia rozhodnutia.

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

V Košiciach 16. februára 2022

Ivan Fiačan v. r.
predseda Ústavného súdu
Slovenskej republiky

PL. ÚS 14/2021

**Odlišné stanovisko sudcu Petra Straku vo veci
k nálezu č. k. PL. ÚS 14/2021 zo 16. februára 2022**

1. V zmysle § 67 ods. 1 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov pripájam toto odlišné stanovisko k nálezu pléna ústavného súdu č. k. PL. ÚS 14/2021 zo 16. februára 2022.

2. V kontinuite s mojím doterajším postojom k normotvorbe Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky (ďalej aj „ÚVZ“) zotrvávam na zásadnej námietke nedostatku legitimity ÚVZ ako normotvorcu. V tejto súvislosti v plnom rozsahu odkazujem na moje podrobné odlišné stanovisko k nálezu ústavného súdu č. k. PL. ÚS 8/2021 z 1. decembra 2021.

3. Túto tézu podporuje aj dnes náš účinný právny poriadok, keďže ponúka lepšie alternatívy, pri ktorých by výhrada k legitimite normotvorcu bola zaiste menšia (Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky). Dokonca uvedené potvrdzuje aj Analýza možnosti zavedenia povinného očkovania proti ochoreniu COVID-19 a možnosti obmedzenia úhrady z verejného zdravotného poistenia za zdravotnú starostlivosť poskytnutú osobe s ochorením COVID-19, ktorá sa rozhodla dobrovoľne sa nezaočkovať proti ochoreniu COVID-19, ktorá bola spracovaná na základe uznesenia vlády Slovenskej republiky č.736 z 8. decembra 2021 k opatreniam na predchádzanie šírenia prenosného ochorenia COVID-19. Uvedenú analýzu spracovalo Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky v súčinnosti s Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky. V súvislosti s eventuálnou možnosťou nariadenia povinného očkovania ÚVZ sa v nej uvádza (cit.): „*Nie je tiež dobre obhájiteľné, že povinné očkovanie maloletých a určitých profesií bližšie upravuje vyhláška ministerstva, zatiaľ čo spoločensky a ústavne citlivejšie COVID očkovanie by malo byť celoplošne zavádzané vyhláškou štátneho orgánu s menšou mierou zodpovednosti a demokratickej legitimity v porovnaní s ministerstvom.*“ Dostali sme sa teda do stavu, keď samotné kľúčové rezorty uznávajú nedostatok demokratickej legitimity ÚVZ, čo považujem za zásadný determinant v diskurze, v kontexte posudzovania kompetenčného portfólia ÚVZ, ktorého sa týkala aj posudzovaná vec.

4. Okrem môjho konzistentného postoja v súvislosti s prezentovaným nedostatkom legitimity by som rád poukázal aj na istý odklon pléna v súvislosti posudzovaním § 48 ods. 4 zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon“), ktorý bol nie tak dávno prezentovaný v konaní sp. zn. PL. ÚS 4/2021, ktoré bolo iniciované verejnou ochrankyňou práv Slovenskej republiky. Tam ústavný súd uviedol: «Hoci účelom zákona o ochrane verejného zdravia je práve ochrana verejného zdravia, ani táto ochrana nepredstavuje „bianco šek“ pre nekontrolované zásahy do základných práv a slobôd zo strany verejnej moci. Pretože všetky základné práva a slobody upravené v druhej hlave ústavy sú si rovnocenné, ani právo a s tým spojený pozitívny záväzok štátu chrániť (verejné) zdravie nemôže byť dôvodom na opustenie pravidiel ustanovujúcich spôsob obmedzovania základných práv a slobôd. Nemožno sa preto stotožniť s názorom úradu verejného zdravotníctva, podľa ktorého v prípade, keď dochádza k obmedzeniu osobnej slobody z dôvodu ochrany verejného zdravia, nie je potrebné prihliadnuť na záruky už obsiahnuté v judikatúre ESĽP, ktorý jasne deklaroval, že čl. 5 ods. 1 dohovoru vyžaduje okrem iného i dôslednú ochranu jednotlivca pred svojvôľou zo strany verejnej moci vždy, keď dochádza k obmedzovaniu jeho osobnej slobody. To, aby boli takéto záruky obsiahnuté priamo v právnej úprave, je o to naliehavejšie, že proces vydávania všeobecne záväzných právnych predpisov úradom verejného zdravotníctva nie je okrem promulgačnej fázy bližšie upravený. Nie je preto možné opierať sa o tie mechanizmy bŕzd a protiváh, ktoré so sebou legislatívny proces bežne prináša. Právna úprava musí byť jasná, zrozumiteľná a musí obsahovať dostatočné záruky na ochranu pred svojvôľou orgánu, ktorý bude zverenú právomoc aplikovať. Namietaná úprava tieto požiadavky nespĺňa.» Ja som absenciu jasnosti, zrozumiteľnosti a dostatočných záruk na ochranu pred svojvôľou badal aj pri napadnutom zákonnom ustanovení § 48 ods. 4 písm. z) zákona v posudzovanej veci. Regulatív považujem za nejasný, všeobecný a prílišne vágny, ktorý umožňuje dezinterpretácie ústavnoprávnej

relevancie. Problém vidím i. a. v tom, že zákon používa pojem „dočasné podmieňovanie“, pričom takýto limit považujem za nedostatočný. Uvedená dočasnosť už trvá neúmerne dlho (viac než rok), pričom reťazenie opatrení môže evokovať až obsolenciu uvedenej „dočasnosti“. Inak povedané, v súlade s požiadavkou na jasnosť normy by som očakával jasné vymedzenie limitu, ako aj implementáciu brzdiacich mechanizmov pre účely vylúčenia legislatívnej svojvôle ÚVZ s dopadom tak na návštevníkov prevádzok, ako aj na prevádzky samotné.

5. Vzhľadom na skutočnosť, že som v súvislosti s pandémiou COVID-19 napísal už viacero odlišných stanovísk a sú známe moje postoje v súvislosti s predmetnou témou, nepovažujem za nutné ich opätovne na tomto mieste opakovať. Ukazuje sa, že dnešná doba prináša nielen epidemiologické katastrofy, ale aj výzvy, ktoré demokracia 21. storočia neočakávala. Preto považujem za riziko, keď sa v rukách akéhokoľvek štátneho úradníka nekontrolovateľne koncentruje moc. Pripomínam, že v posudzovanej veci bolo predmetom posúdenia široké a hlavne abstraktné pole pôsobnosti ÚVZ z hľadiska zákazov, obmedzení, podmieňovaní vstupov či zatváraní prevádzok. Obdobné abstraktné oprávnenia totiž môžu v prípade nesprávneho uchopenia pozície štátom nominovaným jednotlivcom hroziť svojvôľou, čo považujem v demokratickom a právnom štáte za neakceptovateľné. Aj napriek tomu, že pandémia COVID-19 sa stále neskočila, nemáme istotu, že nepríde ešte niečo oveľa horšie a spoločensky nebezpečnejšie. Tam by sa takáto ústavnoprávna empatia vo vzťahu k výkonu tak rozsiahlej právomoci prostredníctvom podzákonných noriem s vážnym dopadom na základné práva a slobody mohla nebezpečne vrátiť ako povestný bumerang.

V Košiciach 16. februára 2022

Peter Straka v. r.
sudca

Vydavateľ Zbierky zákonov Slovenskej republiky, správca obsahu a prevádzkovateľ právneho a informačného portálu Slov-Lex dostupného na webovom sídle www.slov-lex.sk je
Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky, Račianska 71, 813 11 Bratislava,
tel.: +421 2 888 91 864, +421 2 888 91 865, e-mail: helpdesk@slov-lex.sk.