ZBIERKA ZÁKONOV
SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Ročník 2022

Vyhlásené: 24. 11. 2022 Vyhlásená verzia v Zbierke zákonov Slovenskej republiky

Obsah dokumentu je právne záväzný.

382

U Z N E S E N I E

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 10/2021-55

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a sudcov Ladislava Duditša, Libora Duľu, Miroslava Duriša, Rastislava Kaššáka, Jany Laššákovej, Miloša Maďara, Petra Molnára, Petra Straku (sudca spravodajca), Ľuboša Szigetiho, Roberta Šorla a Martina Vernarského o návrhu **skupiny 31 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky**, zastúpených advokátskou kanceláriou KALLAN legal, s. r. o., Súmračná 25, Bratislava, na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. b) Ústavy Slovenskej republiky o súlade vyhlášky Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky č. 226/2021 V. v. SR, ktorou sa nariaďujú opatrenia pri ohrození verejného zdravia ku karanténnym povinnostiam osôb po vstupe na územie Slovenskej republiky, uverejnenej 2. júla 2021, s Ústavou Slovenskej republiky, za účasti vlády Slovenskej republiky ako vedľajšieho účastníka konania, takto

r o z h o d o l :

Konanie **z a s t a v u j e .**

O d ô v o d n e n i e :

I.

Návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov

1. Ústavnému súdu bol 7. júla 2021 doručený návrh skupiny 31 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovatelia“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. b) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade vyhlášky Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky (ďalej aj „úrad verejného zdravotníctva“) č. 226/2021 V. v. SR, ktorou sa nariaďujú opatrenia pri ohrození verejného zdravia ku karanténnym povinnostiam osôb po vstupe na územie Slovenskej republiky, uverejnenej 2. júla 2021, ktorá nadobudla účinnosť 9. júla 2021 (ďalej len „napadnutý právny predpis“ alebo aj „vyhláška č. 226/2021 V. v. SR“), s čl. 12 ods. 1, 2 a 4 ústavy a čl. 23 ods. 1 a 4 a čl. 35 ods. 3 ústavy.
2. Navrhovatelia uvádzajú, že napadnutý právny predpis je nesúladný s čl. 12 ods. 1, 2 a 4 ústavy z dôvodu porušenia princípu rovnosti a nediskriminácie v súvislosti s porušením čl. 23 ods. 1 a 4 ústavy, pretože napadnutý právny predpis diskriminuje nezaočkované osoby oproti osobám zaočkovaným pri uplatňovaní ich ústavného práva na slobodu pohybu a pobytu, práva na slobodný vstup na územie Slovenskej republiky, a tiež v súvislosti s čl. 35 ods. 3 ústavy (a linea prvá), pretože napadnutý právny predpis nezaočkované osoby oproti zaočkovaným osobám, ktoré sú občanmi Slovenskej republiky s trvalým alebo prechodným pobytom na území iného členského štátu Európskej únie a ktoré sú zamestnané v Slovenskej republike alebo sú zamestnané v inom členskom štáte Európskej únie (tzv. pendleri), diskriminuje pri uplatňovaní ich základného práva na prácu.
3. Ďalej tvrdia, že napadnutý právny predpis nepriamo núti k očkovaniu pod hrozbou úplnej straty práva na slobodu pohybu a pobytu a hrozbou obmedzenia práva na prácu, a to bez možnosti využitia ekonomicky prijateľnejšieho antigénového testu.

4. V nadväznosti na uvedené navrhovatelia považujú za podstatu ústavného prieskumu zodpovedanie otázky, či *„... napadnutá vyhláška ÚVZ predstavuje diskriminačnú právnu úpravu pre osoby, ktoré sa nepodrobia nepovinnej vakcinácii, ktorej dôsledkom je protiústavné obmedzenie ich základných práv a slobôd (sloboda pohybu a pobytu, právo na prácu)“*.

5. Samotné očkovanie nie je podľa navrhovateľov povinnosťou, ale právom, a preto nesmie dochádzať k diskriminácii osôb, ktoré nie sú zaočkované. Považujú za legitímne v rámci politiky prevencie pred ochorením COVID-19 nezaočkované osoby motivovať určitými „bonusmi“ pre osoby zaočkované. Takéto zvýhodňovanie však nesmie mať podobu znižovania štandardu (obmedzenia) základných práv a slobôd nezaočkovaných osôb.

6. V ďalšej časti návrhu vyslovujú navrhovatelia právny záver, podľa ktorého napadnutý právny predpis zakladá neprípustnú diskrimináciu osôb na základe „iného postavenia“ a neprechádza testom legality (zákonnosti), legitimity ani proporcionality. Iné postavenie navrhovatelia identifikujú v osobnej voľbe osôb *„nepodrobiť sa nepovinnej vakcinácii“*, ktoré tak získajú postavenie nezaočkovanej osoby, čím strácajú možnosť v plnom rozsahu realizovať svoje ústavné práva a slobody v porovnaní s osobami v postavení osôb zaočkovaných.

7. Napadnutý právny predpis podľa navrhovateľov neprejde testom legality, pretože bol prijatý ako podzákonná norma (vyhláška) napriek tomu, že ním dochádza k úprave základných práv a slobôd, ktoré podľa čl. 13 ods. 2 ústavy je možné upraviť len zákonom.

8. Pokiaľ ide o test legitimity a proporcionality, navrhovatelia uviedli, že vyčlenenie nezaočkovaných osôb z plnohodnotného užívania ich základných práv a slobôd za súčasnej (priaznivej) epidemiologickej situácie a pri dobrovoľnosti očkovania je neprimeraným a neproporcionálnym zásahom. Nejde o nevyhnutné legislatívne opatrenie sledujúce legitímny cieľ, a to minimalizáciu šírenia infekčných ochorení v záujme ochrany verejného zdravia, ktorý by nebolo možné dosiahnuť menej invazívnym spôsobom. Napadnutým právnym predpisom dochádza k najprísnejšej regulácii vstupu osôb na územie Slovenskej republiky v porovnaní so skoršími vyhláškami úradu verejného zdravotníctva, ktoré z hľadiska legitimity a proporcionality aspoň reflektovali aktuálnu pandemickú situáciu.

9. V navrhovanom petite navrhovatelia požadujú vysloviť nesúlad napadnutého právneho predpisu s čl. 12 ods. 1, 2 a 4 ústavy. Z obsahu návrhu (rozsah a dôvody) a aj jeho vnútornej logickej štruktúry vyplýva, že navrhovatelia namietajú nesúlad napadnutého právneho predpisu aj s čl. 23 ods. 1 a 4 a čl. 35 ods. 3 ústavy. Ústavný súd preto ustálil predmet prieskumu tak, ako je uvedený v bode 1 tohto uznesenia.

10. Navrhovatelia zároveň navrhujú, aby ústavný súd rozhodol o pozastavení účinnosti nimi označeného napadnutého právneho predpisu.

11. Ústavný súd uznesením č. k. PL. ÚS 10/2021-38 z 13. júla 2021 prijal návrh navrhovateľov na ďalšie konanie. Zároveň pozastavil účinnosť napadnutého právneho predpisu a obnovil platnosť a účinnosť predchádzajúcej (skôr účinnej) právnej úpravy (vyhlášky Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky č. 218/2021 V. v. SR, ktorou sa nariaďujú opatrenia pri ohrození verejného zdravia ku karanténnym povinnostiam osôb pri vstupe na územie Slovenskej republiky, uverejnenej 10. júna 2021) v záujme predídenia právnemu vákuu v pandemickej legislatíve.

12. V súvislosti s vedeným konaním doručila svoje stanovisko vláda Slovenskej republiky, zastúpená Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“), v ktorom navrhla, aby ústavný súd zvážil zastavenie konania s ohľadom na zrušenie napadnutého právneho predpisu. Uviedla, že 16. júla 2021 uverejnil úrad verejného zdravotníctva vo Vestníku vlády vyhlášku č. 231/2021, ktorou sa nariaďujú opatrenia pri ohrození verejného zdravia ku karanténnym povinnostiam osôb po vstupe na územie Slovenskej republiky (ďalej len „vyhláška č. 231/2021 V. v. SR“). Podľa § 10 vyhlášky č. 231/2021 V. v. SR sa zrušuje vyhláška č. 226/2021 V. v. SR, pričom vyhláška č. 231/2021 V. v. SR nadobúda účinnosť 19. júla 2021 o 6.00 h (§ 11 vyhlášky č. 231/2021 V. v. SR).

13. Podľa právneho názoru ministerstva je § 87 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“) kogentnou právnou normou, ktorá povinnosť zastaviť konanie pred ústavným súdom v prípade straty platnosti preskúmavaného právneho predpisu koncipuje ako povinnosť obligatórnu, okrem prípadu, keď ide o konanie, ktoré začalo na návrh

súdu podľa čl. 125 ods. 1 a čl. 144 ods. 2 ústavy (čo nie je posudzovaný prípad).

II.
Zastavenie konania

14. Podľa § 87 prvej vety zákona o ústavnom súde ústavný súd konanie zastaví, ak preskúmavaný právny predpis stratí platnosť pred vyhlásením nálezu vo veci.

15. Ústavný súd posudzoval, či s ohľadom na zrušenie napadnutého právneho predpisu a prijatie novej vyhlášky č. 231/2021 V. v. SR boli splnené podmienky na zastavenie konania v zmysle citovaného § 87 zákona o ústavnom súde.

16. V odôvodnení uznesenia č. k. PL. ÚS 10/2021-38 z 13. júla 2021, ktorým ústavný súd prijal návrh navrhovateľov na ďalšie konanie a pozastavil účinnosť napadnutého právneho predpisu, ústavný súd poukázal na to, že napadnutý právny predpis upravil definíciu plne zaočkovanej osoby (§ 1 ods. 4 vyhlášky č. 226/2021 V. v. SR) tak, že z nej vypustil kategóriu tzv. prvozaočkovaných osôb, u ktorých nie je medicínsky preukázaná plnohodnotná imunologická odozva na podanú vakcínu, čím sa adekvátne zohľadnilo epidemiologické riziko tejto kategórie osôb pre svoje okolie. Súčasne došlo k zavedeniu jednotného režimu karanténnych opatrení pre všetky osoby vstupujúce na územie Slovenskej republiky. Všetkým osobám, ktoré od 19. júla 2021 od 6.00 h vstúpili na územie Slovenskej republiky, sa nariadila izolácia v domácom prostredí alebo karanténnom ubytovacom zariadení, ktorá sa skončí pri bezpríznakovom priebehu izolácie dovŕšením jej 14. dňa alebo negatívnym výsledkom RT-PCR testu na ochorenie COVID-19, pričom laboratórnu diagnostiku na ochorenie COVID-19 bolo možné vykonať najskôr v piaty deň izolácie (§ 2 ods. 1 vyhlášky č. 226/2021 V. v. SR). Z uvedeného karanténneho režimu boli v napádanom právnom predpise špecifikované všeobecné (§ 3) a špecifické výnimky (§ 6 až § 8), ktorým sa ústavný súd v zmysle uvedeného mal venovať v meritórnom posúdení návrhu na začatie konania.

17. V závere tohto uznesenia uviedol, že novelizácia napadnutého právneho predpisu, ktorá má len technický charakter (s minimálnymi zmenami), nemôže mať za následok zastavenie konania podľa čl. 125 ústavy. Opačný výklad by totiž znamenal, že normotvorcovi by postačovali pri potencionálnom napadnutom nesúlade na ústavnom súde len kozmetické zmeny predpisu a následne by sa vyhol meritórnemu prieskumu súladu normy s ústavou, ako aj eventuálnemu pozastaveniu účinnosti takéhoto právneho predpisu. Napriek (v tom čase) prijatej novele napadnutého právneho predpisu vyhláškou úradu regionálneho zdravotníctva č. 227/2021 V. v. SR, ktorou sa mení a dopĺňa vyhláška Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky č. 226/2021 V. v. SR, ktorou sa nariaďujú opatrenia pri ohrození verejného zdravia ku karanténnym povinnostiam osôb po vstupe na územie Slovenskej republiky, ústavný súd konanie nezastavil a napadnutý právny predpis posudzoval v znení tejto novely.

18. Ústavný súd mal týmto uznesením v úmysle poukázať na prístup normotvorcu, ktorý po pozastavení účinnosti právneho predpisu vo veľmi krátkom čase pristúpil k jeho novelizácii, čo malo za následok zastavenie konania pred ústavným súdom.

19. V súvislosti s vyhláškou č. 231/2021 V. v. SR, ktorá nahradila napadnutý právny predpis, ústavný súd poukazuje na podaný návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 písm. b) ústavy. Uznesením č. k. PL. ÚS 11/2021-55 z 27. júla 2021 ústavný súd prijal návrh na ďalšie konanie v celom rozsahu, pričom zároveň pozastavil účinnosť § 9 ods. 1 vyhlášky č. 231/2021 V. v. SR. V odôvodnení tohto uznesenia ústavný súd uviedol, že v novej vyhláške č. 231/2021 V. v. SR síce úrad verejného zdravotníctva vypustil kategóriu tzv. prvozaočkovaných osôb z definície *„plne zaočkovanej osoby“*, súčasne však pre túto kategóriu osôb vytvoril osobitný právny režim v § 9 tejto vyhlášky v časti označenej ako *„Prechodné ustanovenia“*. Tým istým osobám, ktoré ústavný súd v uznesení č. k. PL. ÚS 10/2021-38 označil ako „prakticky nezaočkované“, nová vyhláška vytvorila opätovne osobitný, výhodnejší režim.

20. Mohlo by sa zdať, že aj nová vyhláška č. 231/2021 V. v. SR obsahuje len „kozmetické úpravy“, ktoré však vo svojej podstate neodstraňujú podstatu ústavnoprávneho problému ochrany základných práv a slobôd. Treba tiež uviesť, že nová právna úprava bola prijatá vo veľmi krátkom čase po tom, ako o pozastavení účinnosti pôvodnej vyhlášky č. 226/2021 V. v. SR

rozhodol ústavný súd (ústavný súd rozhodol 13. júla 2021 a nová vyhláška č. 231/2021 V. v. SR bola zverejnená vo Vestníku vlády 16. júla 2021 s účinnosťou od 19. júla 2021).

21. V náleze č. k. PL. ÚS 16/05-116 ústavný súd uviedol: *„Z uvedených dôvodov ústavný súd nepovažoval za vhodné a správne vyhovieť už uvedenému návrhu ministerstva zdravotníctva na zastavenie konania v časti týkajúcej sa ustanovení, ktoré boli nahradené neskoršími ustanoveniami. Z hľadiska námietok navrhovateľov totiž zmenou žiadneho z napadnutých ustanovení nedošlo zároveň k zmene v podstate veci, ktorá je predmetom tohto konania, t. j. k zmene v spôsobe legislatívneho riešenia predmetnej vecnej problematiky. Naopak, aj na neskoršie opatrenia, ktoré nahradili opatrenia skoršie, sa vzťahujú všetky výhrady navrhovateľov opierajúce sa o už spomenutú výhradu zákona, t. j. o formálnu podmienku úpravy medzí základných práv a slobôd. Ústavný súd je v tejto súvislosti presvedčený, že zastavením konania v príslušnej časti by uprednostnil technicko-formalistické chápanie svojho poslania (ktorým je ochrana ústavnosti) pred chápaním vychádzajúcim z účelu a hodnotovej bázy konania o súlade právnych predpisov.“*

22. Ďalej ústavný súd poukazuje na komentár od kolektívu emeritnej sudkyne Ústavného súdu Českej republiky Elišky Wagnerovej, v ktorom poukazuje na konanie českého ústavného súdu vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 50/04, v ktorom vláda v priebehu konania pred ústavným súdom zrušila nariadenie, ktorého súčasťou bolo napadnuté ustanovenie, no čo sa týka právnych dôsledkov, pokračovalo sa v obsahovo rovnakej regulácii aj v novoprijatom nariadení. Wagnerová a kolektív uvádzajú: *„Daným postupem normotvůrců by totiž mohl být Ústavní soud kdykoliv vyloučen z možnosti jakoukoliv napadenou právní úpravu přezkoumat, čím by byla přímo zmařena ústavodárcem zamýšlená funkce specializované a koncentrované abstraktní kontroly norem. Lze se domnívat, že takové kroky orgánů veřejné moci by za jistých okolností mohly být považovány samy o sobě za důvod neústavnosti a derogace takových norem (ačkoliv Ústavní soud tak ještě v praxi neučil). Takové jednání je totiž třeba považovat za faktický zásah do oprávnění Ústavního soudu posuzovat ústavnost a zákonnost právních předpisů a do postavení Ústavního soudu jako soudního orgánu ochrany ústavnosti. Ústavní systém v ČR je založen na principech materiálního právního státu… Za určitých okolností lze proto jednání normotvůrců, jehož smyslem je obejití nebo zmaření ústavní kontroly norem, samo osobě považovat za neústavní a rozporné s čl. 1 ods. 1 Ústavy ČR.“* (Wagnerová, E. a kol. *Zákon o Ústavním soudu.* Komentář, Praha : ASPI, a. s., 2007. str. 265 – 266).

23. Ústavný súd považuje za potrebné (nielen) normotvorcom pripomenúť dôležitosť ochrany základných práv a slobôd (nielen, ale najmä) počas obdobia pandémie, a z tohto pohľadu aj dôležitosť ústavnej kontroly právnych noriem ústavným súdom. Ako ústavný súd uviedol v uznesení č. k. PL. ÚS 11/2021-55: *„Snaha o zmiernenie negatívnych dopadov pandémie, ako aj úsilie o aktívnu ochranu verejného zdravia predstavujú legitímne ciele, ktoré môžu odôvodniť ingerenciu štátu do individuálnych práv jednotlivcov. Tieto zásahy však musia byť vždy proporcionálne a primerané. Ústavný súd zdôrazňuje, že hlavnú úlohu v tomto protipandemickom boji majú predovšetkým politické zložky moci. Na druhej strane však ústavný súd plní významnú poistku proti prípadnej neústavnosti.“*

24. Ústavný súd pri posudzovaní súladu právnych noriem s ústavou víta snahy normotvorcu o „nápravu“ prijímaním novej právnej úpravy s cieľom zabezpečenia ochrany práv a slobôd tak, ako to vyžaduje ústava. Nemusí byť vždy na škodu, ak tak normotvorca urobí ešte predtým, ako ústavný súd meritórne rozhodne (koniec koncov s tým ráta aj samotný § 87 zákona o ústavnom súde). Je však potrebné veľmi citlivo vnímať, v čom konkrétne je potrebné právnu úpravu zmeniť a či prijatím nového právneho predpisu skutočne dôjde k náprave. Kriticky v tomto smere ústavný súd vníma tie praktiky, kde prijatím novely zákona nedochádza vo svojej podstate k žiadnej takej zmene, ktorá by akýmkoľvek spôsobom mohla zabezpečiť vyššiu mieru ochrany základných práv a slobôd, a jej jediným účelom tak môže byť obchádzanie právomocí ústavného súdu a ním vykonávanej ústavnej kontroly. Nemožno nesúhlasiť s názorom sudkyne Wagnerovej, že takéto konanie by mohlo byť považované za *„faktický zásah do oprávnění Ústavního soudu posuzovat ústavnost a zákonnost právních předpisů a do postavení Ústavního soudu jako soudního orgánu ochrany ústavnosti“*.

25. Povinnosť ústavného súdu zastaviť konanie o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 písm. b) ústavy v zmysle § 87 zákona o ústavnom súde treba vnímať vždy s ohľadom na obsah a účel novoprijatého právneho predpisu (ktorý má nahradiť tú právnu normu, o ktorej ústavnosti vyvstali pochybnosti), a to najmä z toho hľadiska, či novelizáciou napadnutého

právneho predpisu skutočne došlo k takým zmenám v právnej úprave, ktoré odstránili ústavnoprávne pochybnosti o namietanom porušovaní ochrany základných práv a slobôd a ktoré, naopak, zabezpečili vyššiu mieru ich ochrany.

26. Na druhej strane však ústavný súd vzal do úvahy aj zmenu okolností (najmä pandemickej situácie), v dôsledku ktorých došlo k úplnému zrušeniu karanténnych povinností pri vstupe na územie Slovenskej republiky (naposledy platná vyhláška Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky č. 28/2022 V. v. SR, ktorou sa nariaďujú opatrenia pri ohrození verejného zdravia ku karanténnym povinnostiam osôb po vstupe na územie Slovenskej republiky, uverejnená 10. marca 2022, bola s účinnosťou od 6. apríla 2022 zrušená vyhláškou Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky č. 31/2022 V. v. SR, ktorou sa nariaďujú opatrenia pri ohrození verejného zdravia k povinnosti prekrytia horných dýchacích ciest). Aj s ohľadom na uvedené ústavný súd rozhodol o zastavení konania tak, ako to je uvedené vo výroku tohto uznesenia.

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

V Košiciach 26. októbra 2022

Ivan Fiačan v. r.
predseda Ústavného súdu
Slovenskej republiky

Vydavateľ Zbierky zákonov Slovenskej republiky, správca obsahu a prevádzkovateľ právneho a informačného portálu Slov-Lex dostupného na webovom sídle www.slov-lex.sk je
Úrad vlády Slovenskej republiky, Námestie slobody 1, 813 70 Bratislava,
tel.: 02 888 91 131, e-mail: helpdesk@slov-lex.sk.