ZBIERKA ZÁKONOV
SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Ročník 2022

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

Obsah dokumentu je právne záväzný.

383

U Z N E S E N I E
Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 11/2021-86

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 (sudca spravodajca), Petra Molnára, 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. b) Ústavy Slovenskej republiky o súlade vyhlášky Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky č. 231/2021 V. v. SR, ktorou sa nariaďujú opatrenia pri ohrození verejného zdravia ku karanténnym povinnostiam osôb po vstupe na územie Slovenskej republiky, uverejnenej 16. 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 19. júla 2021 doručený návrh navrhovateľov na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. b) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade vyhlášky Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky č. 231/2021 V. v. SR, ktorou sa nariaďujú opatrenia pri ohrození verejného zdravia ku karanténnym povinnostiam osôb po vstupe na územie Slovenskej republiky, v znení vyhlášky č. 244/2021 V. v. SR, uverejnenej 16. júla 2021, medzičasom novelizovanej 30. augusta 2021 (ďalej len „napadnutý právny predpis“), s čl. 12 ods. 1, 2 a 4 a čl. 13 ods. 1 písm. a) a ods. 2 a 4 ústavy. V návrhu na začatie konania navrhovatelia zároveň navrhujú, aby ústavný súd rozhodol o pozastavení účinnosti nimi označeného napadnutého právneho predpisu.
2. V odôvodnení návrhu na začatie konania navrhovatelia v prvom rade poukazujú na uznesenie ústavného súdu č. k. PL. ÚS 10/2021-38 z 13. júla 2021, ktorým tento prijal na ďalšie konanie v celom rozsahu návrh na začatie konania 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 (ďalej aj „vyhláška č. 226/2021 V. v. SR“), pozastavil jej účinnosť (v znení vyhlášky Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky 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, pozn.) a zároveň obnovil platnosť a účinnosť vyhlášky Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky č. 218/2021 V. v. SR, ktorou sa nariaďujú opatrenia pri ohrození verejného zdravia ku karanténnym

povinnostiam osôb po vstupe na územie Slovenskej republiky. V kontexte označeného uznesenia ústavného súdu navrhovatelia uvádzajú, že napriek skutočnostiam v ňom konštatovaným Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky (ďalej aj „úrad verejného zdravotníctva“) vydal napadnutý právny predpis, ktorý je len „povrchnou kozmetickou zmenou“ a ktorým podľa ich názoru došlo k prehĺbeniu diskriminácie, a to stanovením prísnejších podmienok na vstup na územie Slovenskej republiky bez nutnosti podrobiť sa izolácii. Úrad verejného zdravotníctva v napadnutom právnom predpise podľa názoru navrhovateľov diskriminačne rozdelil osoby na „plne zaočkované“ a „nezaočkované“ a zároveň na tie, na ktoré sa vzťahuje výnimka z povinnosti izolácie bez ohľadu na ich „vakcinačný status“, a osoby, na ktoré sa vzťahuje výnimka z povinnosti izolácie za súčasného splnenia ďalších podmienok. Navrhovatelia považujú za neprípustné, aby sa formalistickou úpravou podzákonnej právnej normy, ktorej účinnosť pozastavil ústavný súd (vyhláška č. 226/2021 V. v. SR v znení jej zmien a doplnení, pozn.), udržiaval protiústavný stav (diskriminácia osôb, obmedzovanie ich základných práv a slobôd a ukladanie povinností nad rámec zákona).

3. Navrhovatelia v podstatnom 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 zaočkovaným osobám pri uplatňovaní ich ústavného práva na slobodu pohybu a pobytu, práva na slobodný bezpodmienečný vstup na územie Slovenskej republiky a tiež v súvislosti s čl. 35 ods. 3 ústavy, pretože napadnutý právny predpis diskriminuje nezaočkované osoby, ktoré sú občanmi Slovenskej republiky s trvalým alebo prechodným pobytom na území iného členského štátu Európskej únie a ktoré sú zamestnané v Slovenskej republike, resp. sú občanmi Slovenskej republiky s trvalým alebo prechodným pobytom na území Slovenskej republiky, a sú zamestnané v inom členskom štáte Európskej únie (tzv. pendleri), pri uplatňovaní ich základného práva na prácu. Zároveň uvádzajú, že napadnutý právny predpis zakladá diskriminačný právny stav, keď osoby, ktoré nemôžu byť podrobené vakcinácii z dôvodu zdravotnej kontraindikácie, majú oproti zaočkovaným osobám, resp. osobám, na ktoré sa vzťahuje výnimka bez akýchkoľvek ďalších povinností, slobodu ich pohybu a pobytu podmienenú povinnosťou preukázať sa pri vstupe na územie Slovenskej republiky potvrdením o negatívnom výsledku RT-PCR testu nie starším ako 72 hodín, čo navrhovatelia považujú za nezlučiteľné s čl. 12 ods. 1, 2 a 4 ústavy.

4. Navrhovatelia považujú za podstatu ústavného prieskumu zodpovedanie otázky, či „*... napadnutá vyhláška ÚVZ predstavuje diskriminačnú právnu úpravu pre osoby, ktoré sa dobrovoľne nepodrobia nepovinnej vakcinácii, resp. ktoré sa z dôvodu zdravotnej kontraindikácie nepovinnej vakcinácii nemôžu podrobiť, ktorej dôsledkom je protiústavné obmedzenie ich základných práv a slobôd (sloboda pohybu a pobytu, právo na prácu)*“. Súčasne vyslovujú právny záver, v zmysle ktorého napadnutý právny predpis zakladá neprípustnú diskrimináciu osôb na základe „iného postavenia“ a neprechádza testom legality (zákonnosti), legitimity ani proporcionality.

5. Tzv. 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. Ďalej konštatujú, že v prípade osôb s kontraindikáciou očkovania je «*... „iným postavením“ ich zdravotný stav*».

6. Vo vzťahu k testu legitimity a proporcionality navrhovatelia uvádzajú, 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.

7. Navrhovatelia namietajú aj nesúlad napadnutého právneho predpisu s čl. 13 ods. 1 písm. a) ústavy, keďže podľa ich názoru napadnutý právny predpis ukladá povinnosť – plošnú izoláciu všetkých osôb vstupujúcich na územie Slovenskej republiky (nielen osôb chorých), ktorú zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov nepozná. Argumentujú, že nedostatok zákonnej úpravy a aktuálna (priaznivá) epidemiologická situácia nie sú spôsobilé ospravedlniť zásah štátu do základných práv a slobôd ich obmedzením nad rámec stanovený zákonom.

8. V nadväznosti na uvedené navrhovatelia konštatujú, že odber biologického materiálu (RT -PCR test) osoby predstavuje jeden z najzávažnejších zásahov do telesnej integrity osoby, ktorá je chránená ústavne garantovanými právami jednotlivcov podľa čl. 16 ods. 1 ústavy, v zmysle ktorého môže byť nedotknuteľnosť osoby obmedzená len v prípadoch ustanovených zákonom, v dôsledku čoho je takýto invazívny zásah do práv prípustný len pri dodržaní ústavnoprávnych limitov. Podľa navrhovateľov tieto limity prekračuje stanovenie povinnosti podrobiť sa obmedzeniu osobnej slobody nútenou izoláciou v domácom prostredí či v karanténnom zariadení s cieľom vykonania laboratórnej diagnostiky ochorenia, ak osoba prichádzajúca na územie Slovenskej republiky nie je chorá na prenosné ochorenie. Pokiaľ štát vynucuje odber biologického materiálu, má povinnosť zabezpečiť také technické opatrenia a obsadenie personálu na realizáciu tohto úkonu, ktoré minimalizujú obmedzenie osobnej slobody jednotlivca (zásada proporcionality zásahu) na dobu nevyhnutnú (maximálne v hodinách). Takouto dobou preto nemôže byť niekoľkodňové obmedzenie osobnej slobody zdravých osôb ich izoláciou iba z dôvodu potenciálneho ochorenia.

9. V navrhovanom petite navrhovatelia požadujú vysloviť nesúlad napadnutého právneho predpisu s čl. 12 ods. 1, 2 a 4 a čl. 13 ods. 1 písm. a) a ods. 2 a 4 ústavy. Z obsahu návrhu vyplýva, že namietajú nesúlad napadnutého právneho predpisu v súvislosti so zásahom do práv a slobôd podľa čl. 23 ods. 1 a 4, čl. 35 ods. 3 a čl. 16 ods. 1 ústavy.

10. V rozhodnutí č. k. PL. ÚS 11/2021-55 z 27. júla 2021 ústavný súd prijal návrh navrhovateľov na ďalšie konanie a v časti § 9 ods. 1 pozastavil účinnosť napadnutého právneho predpisu.

II.
Zastavenie konania

11. Podľa § 87 prvej vety 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“) ústavný súd konanie zastaví, ak preskúmavaný právny predpis stratí platnosť pred vyhlásením nálezu vo veci.

12. Ústavný súd v tomto konaní pristúpil k posúdeniu, či s ohľadom na derogáciu napadnutého právneho predpisu vyhláškou Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky č. 255/2021 V. v. SR, ktorou sa nariaďujú opatrenia pri ohrození verejného zdravia ku karanténnym povinnostiam osôb po vstupe na územie Slovenskej republiky z 15. októbra 2021, boli splnené podmienky na zastavenie konania v zmysle citovaného § 87 zákona o ústavnom súde.

13. Na uvedenú derogáciu napadnutého predpisu z časového hľadiska plynule nadväzovali ďalšie vyhlášky, ktorými úrad verejného zdravotníctva upravoval karanténne povinnosti osôb po vstupe na územie Slovenskej republiky. Vo všetkých nadväzujúcich vyhláškach úradu verejného zdravotníctva zostala zachovaná kontrola osôb vstupujúcich na územie Slovenskej republiky (aj) podľa plnej (kompletnej) zaočkovanosti proti ochoreniu COVID-19. Na osoby, ktoré pri vstupe na územie Slovenskej republiky nepreukázali status kompletnej zaočkovanej osoby alebo neskôr aj status osoby, ktorá prekonala ochorenie COVID-19, sa vzťahovali prísnejšie karanténne povinnosti v porovnaní s osobami so statusom plnej zaočkovanosti alebo osobami, ktoré preukázali status prekonania ochorenia COVID-19. Podmienky na zaradenie do týchto statusov sa vo vyhláškach úradu verejného zdravotníctva menili podľa dynamicky sa vyvíjajúcej epidemiologickej situácie. V konečnom dôsledku však vo všetkých vyhláškach úradu verejného zdravotníctva, ktoré stanovovali karanténne povinnosti osôb po vstupe na územie Slovenskej republiky, zostala zachovaná kategorizácia osôb podľa statusu plného zaočkovania proti ochoreniu COVID-19, resp. neskôr aj prekonania ochorenia COVID-19.

14. Na základe uvedeného preto podstata ústavnoprávnej argumentácie navrhovateľov dotýkajúcej sa odlišnej úrovne ochrany základných práv a slobôd zaočkovaných a nezaočkovaných osôb (na základe „iného postavenia“ ako zakázaného dôvodu odlišného zaobchádzania podľa čl. 12 ods. 2 ústavy) zostala prítomná aj po derogácii napadnutého predpisu. Formálna derogácia napádaného predpisu mala s ohľadom na ďalšie vyhlášky úradu verejného zdravotníctva len technický charakter, t. j. bola realizovaná s minimálnymi, epidemiologickou situáciou odôvodnenými zmenami. V rámci materiálneho posudzovania konania podľa čl. 125 ods. 1 preto musel ústavný súd vziať do úvahy aj ďalšie vyhlášky úradu verejného zdravotníctva,

ktoré nariaďovali opatrenia pri ohrození verejného zdravia ku karanténnym povinnostiam osôb po vstupe na územie Slovenskej republiky. Opačný postup by totiž *ad absurdum* znamenal, že normotvorcovi by pre zastavenie konania o súlade právnych predpisov podľa § 87 zákona o ústavnom súde postačovala derogácia napadnutého právneho predpisu a následne opätovné vydanie identického právneho predpisu. Pomocou formálnych legislatívnych postupov by sa tým vyhol meritórnemu prieskumu súladu napádanej právnej normy s ústavou, ako aj eventuálnemu pozastaveniu účinnosti takéhoto právneho predpisu.

15. Naznačený materiálny prístup nasleduje predchádzajúcu rozhodovaciu činnosť ústavného súdu. 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.“

16. V uznesení sp. zn. IV. ÚS 248/2012 ústavný súd konštatoval: „Z doterajšej judikatúry ústavného súdu zároveň vyplýva, že v niekoľkých (ojedinelých) prípadoch ústavný súd, uprednostňujúc materiálne chápanie ochrany ústavnosti pred formálno-technickým prístupom k preskúmavaniu návrhov na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 ústavy, postupoval nad formálny rámec § 41a ods. 4 zákona o ústavnom súde, keď preskúmaval meritórne návrh na začatie konania aj v tom prípade, ak niektoré z napadnutých ustanovení príslušného právneho predpisu v priebehu konania pred ústavným súdom síce stratili platnosť a boli nahradené novými ustanoveniami schválenými novelizáciou príslušného právneho predpisu uskutočnenou po doručení návrhu ústavnému súdu, a to v prípadoch, ak neskôr schválené znenie napadnutých ustanovení príslušného právneho predpisu bolo taktiež v zjavnom „napätí“ s argumentáciou navrhovateľov, t. j. nedošlo k podstatnej vecnej zmene napadnutej právnej úpravy predmetnej problematiky, ale v zásade len k zmene jej legislatívno-technického vyjadrenia, čo nemalo relevantný dopad na predmet konania tak, ako ho svojím návrhom vymedzili navrhovatelia (m. m. pozri PL. ÚS 13/08, PL. ÚS 5/2012).“ Ústavný súd v tomto smere dodal, „že vo všetkých doterajších prípadoch, v ktorých uplatnil (výnimočne) postup nad formálny rámec § 41a ods. 4 zákona o ústavnom súde, došlo k zmene napadnutých ustanovení príslušného právneho predpisu prostredníctvom jeho novelizácie, t. j. ani v jednom prípade nešlo o situáciu, keď došlo k zrušeniu právneho predpisu, ktorý bol „nositeľom“ napadnutých ustanovení“. Naznačené posudzovanie „len“ novelizačných zmien v rámci napádaného predpisu je s ohľadom na aktuálne posudzovanú vyhlášku potrebné odlíšiť. Úrad verejného zdravotníctva totiž v prípade zmien, ktoré stanovovali karanténne povinnosti osôb po vstupe na územie Slovenskej republiky, pristupoval k novelizácii len výnimočne. Vo väčšine prípadov totiž radšej derogoval vyhlášku ako celok a formálne vydal úplne novú vyhlášku. Práve preto musí ústavný súd zohľadniť takýto legislatívno-technický postup a posudzovať ústavnú súladnosť nových vyhlášok aj napriek derogácii celých predošlých nositeľov napádaných ustanovení.

17. K takémuto materiálnemu prieskumu napádaných právnych predpisov sa pripájajú aj názory právnej doktríny. V obdobnej situácii sa české doktrinálne názory vyslovili, že ak by sa prijatím novej právnej úpravy s obsahovo zhodným znením v porovnaní s napadnutou právnou úpravou mohol normotvorca vyhnúť materiálnemu prieskumu ústavnosti, bola by takýmto postupom zmarená ústavodarcom zamýšľaná funkcia špecializovanej a koncentrovanej abstraktnej kontroly noriem ústavného súdu. Takýto postup by dokonca mohol byť chápaný ako faktický zásah do právomoci ústavného súdu a súčasne aj do princípov materiálneho právneho štátu (Wagnerová, E. a kol. *Zákon o Ústavním soudu.* Komentář, Praha : ASPI, a. s., 2007. s. 265 - 266).

18. S ohľadom na už uvedené skutočnosti možno konštatovať, že ústavný súd pri posudzovaní ústavnej súladnosti napádaných právnych predpisov dlhodobo a konzistentne preferuje

naznačený materiálny prístup. Inými slovami, pri prieskume ústavnosti je pre ústavný súd podstatný obsah napádaných ustanovení, nie ich legislatívno-technické vyjadrenie. Ústavný súd pri posudzovaní súladu právnych noriem s ústavou však víta aj priebežné snahy normotvorcu o „nápravu“ napádanej právnej úpravy s cieľom zabezpečiť ochranu práv a slobôd tak, ako to vyžaduje ústava, bez prípadne potrebných derogačných (meritórnych) rozhodnutí. S tým ráta aj § 87 zákona o ústavnom súde, keď formuluje, že ústavný súd rozhodne o zastavení konania podľa povahy veci, t. j. nie vždy, keď právny predpis stratí platnosť pred vyhlásením nálezu vo veci. Pri tom je ale nutné citlivo vnímať, v čom konkrétne je potrebné právnu úpravu zmeniť a či prijatím nového právneho predpisu skutočne dôjde k náprave. Povinnosť ústavného súdu zastaviť konanie o súlade právnych predpisov podľa § 87 zákona o ústavnom súde preto treba hodnotiť 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.

19. Bez ohľadu na formálne označenie vyhlášky (vyhlášok) úradu verejného zdravotníctva bol preto ústavný súd pripravený vykonať materiálny prieskum vyhlášky (vyhlášok) úradu verejného zdravotníctva, ktoré nariaďujú opatrenia pri ohrození verejného zdravia ku karanténnym povinnostiam osôb po vstupe na územie Slovenskej republiky. To však napokon nebolo možné, keďže s ohľadom na zmenu objektívnych skutočností (najmä ukončenie pandemickej situácie) došlo k úplnému zrušeniu všetkých karanténnych povinností pri vstupe na územie Slovenskej republiky. Z materiálneho hľadiska bola pre toto konanie naposledy relevantná 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, publikovaná 10. marca 2022. Táto vyhláška však bola s účinnosťou k 6. aprílu 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. Na základe toho stratila z obsahového hľadiska platnosť právna úprava, ktorej neústavnosti sa v návrhu na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 domáhali navrhovatelia. Tým odpadol dôvod ďalšieho konania o súlade právnych predpisov. S ohľadom na uvedené ústavný súd rozhodol o zastavení konania tak, ako je to 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.