

ZBIERKA ZÁKONOV SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Ročník 2022

Vyhlásené: 7. 04. 2022

Časová verzia predpisu účinná od: 7. 04. 2022

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 Duditsa, Libora Duľu, Miroslava Duriša, Rastislava Kaššáka, Jany Laššákovcej, Miloša Maďara, Petra Molnára (sudca spravodajca), Petra Straku, Luboša Szigetiho, Roberta Šorla a Martina Vernarského o návrhu **skupiny 30 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky**, zastúpených advokátskou kanceláriou KALLAN Legal, s. r. o., Súmrachná 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 nevyhovел 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 namietat 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 odôvodnení uznesenia o prijatí návrhu zároveň uviedol, že v konaní vo veci samej bude návrh navrhovateľov preskúmať 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 medzi 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 delby 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 delby 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 očkovaníu... čo predstavuje neprípustnú formu nepriameho donucovania k nepovinnnej 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 navrhovateľa 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. Námetka 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. Navrhovateľa 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. Navrhovateľa 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 „zákonodarcu predstieraním záujmu o ochranu verejného zdravia zakrýva svoj primárny zámer donútiť verejnosť ku nepovinnnej 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 tromi 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 (zvyšhodňuje) 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 nepripustnej 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 „ESLP“); 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. Námetka 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 rúskom 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 „Prijetie 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 pandémie 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 legislatívnu 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 využívaní 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