



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 14/2021-52

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a zo sudcov Jany Baricovej, Libora Duľu, Rastislava Kaššáka, Jany Laššákovcej, Miloša Maďara, Petra Molnára (sudca spravodajca), Petra Straku, Roberta Šorla a Martina Vernarského o návrhu **skupiny 30 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky**, zastúpených advokátskou kanceláriou KALLAN Legal, s. r. o., Súmračná 36, 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 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, s Ústavou Slovenskej republiky za účasti vlády Slovenskej republiky ako vedľajšieho účastníka konania takto

r o z h o d o l :

1. Návrh skupiny 30 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky v časti namietaného nesúladu čl. I 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, s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 2 a čl. 13 ods. 1 písm. a), ods. 2, 3 a 4 Ústavy Slovenskej republiky **p r i j í m a** na ďalšie konanie.
2. Vo zvyšnej časti návrh **o d m i e t a .**
3. Návrhu na pozastavenie účinnosti zákona č. 304/2021 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, **n e v y h o v u j e .**

Odôvodnenie :

I.

Návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov

1. Dňa 17. augusta 2021 bol Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) doručený návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „skupina poslancov“ alebo „navrhovatelia“), zastúpenej advokátskou kanceláriou KALLAN Legal, s. r. o., Súmračná 36, 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 (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.

Kľúčovú časť napadnutého zákona tvorí jeho čl. I bod 1, prostredníctvom ktorého zákonodarca splnomocňuje Úrad verejného zdravotníctva alebo regionálny úrad verejného zdravotníctva pri ohrození verejného zdravia na prijatie opatrení, 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“.

Súčasťou návrhu na začatie konania je aj návrh na pozastavenie účinnosti napadnutého zákona do právoplatného rozhodnutia ústavného súdu o návrhu skupiny poslancov vo veci samej.

2. Skupina poslancov namieta nesúlad napadnutého zákona s označenými ustanoveniami ústavy z nasledujúcich dôvodov:

«I. nesúlad napadnutého zákona s ústavou narušením 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. 1a), ods. 2 ústavy (ďalej aj „námiетка porušenia princípu del'by moci“),

II. nesúlad napadnutého zákona sústavou Slovenskej republiky z dôvodu jeho diskriminačnej podstaty - rozpor s čl. 12 ods. 1, ods. 2, čl. 13 ods. 3, ods. 4 ústavy (ďalej aj „námiетка porušenia zákazu diskriminácie“),

III. rozpor napadnutého zákona sústavou 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 „námiетка porušenia princípu generality právnych noriem“).»

3. V úvodnej časti svojho návrhu navrhovatelia poukazujú na stanoviská niektorých medzinárodných orgánov k vakcínam proti koronavírusu COVID-19 a hrozbám pre zdravie fyzických osôb súvisiacim s vakcináciou. Konkrétne poukazujú okrem iného na:

3.1. Rezolúciu Rady Európy (ďalej len „RE“) č. 2361 (2021) z 27. januára 2021 prijatú na jej 5. zasadnutí, na ktorom RE vo vzťahu k vakcínam proti COVIDU-19 okrem iného ustanovila, že

„štáty musia zabezpečiť, aby občania boli informovaní, že očkovanie nie je povinné a že na nikoho nie je vyvíjaný politický, sociálny alebo iný tlak, aby sa dal zaočkovať, ak si to neprajú sami (bod 7.3.1), a súčasne aby nikto nebol diskriminovaný za to, že nebol očkovaný kvôli možným zdravotným rizikám alebo nechce byť očkovaný (bod 7.3.1)“.

3.2. Stanovisko Výboru pre reguláciu zdravotných predpisov v mimoriadnych situáciách Svetovej zdravotníckej organizácie (ďalej len „WHO“) z 15. januára 2021, ktorý mal odporučiť, *«... aby krajiny nevyžadovali od prichádzajúcich cestujúcich dôkaz o zaočkovaní. Toto odporúčanie má svoj základ predovšetkým v tom, že vplyv očkovania na zníženie prenosu (infekcie) doposiaľ nie je dostatočne známy. „Vzhľadom na to, že vplyv očkovania na zníženie prenosu (infekcie) dosiaľ nie je známy a dostupnosť vakcín je v súčasnosti príliš obmedzená, výbor odporučil, aby krajiny nevyžadovali od prichádzajúcich cestujúcich dôkaz o zaočkovaní.“».*

Dostupné na internete: <<https://www.who.int/news-room/articles-detail/interim-position-paper-considerations-regarding-proof-of-covid-19-vaccination-for-international-travellers>>.

3.3. Skupina poslancov poukazuje aj na správu WHO k vakcínam proti COVID-19, v ktorej sa uvádza, že *„tieto vakcíny ako každá iná vakcína nechránia plnohodnotne každého, kto je zaočkovaný a doposiaľ nie je známe, do akej miery sú tieto vakcíny spôsobilé u zaočkovaných osôb zabrániť prenosu na druhých. Napriek plnej zaočkovanosti osoby existuje možnosť, že takáto osoba sa môže opätovne nakaziť. Vakcíny poskytujú čiastočnú ochranu pred opätovným nakazením a šírením infekcie, ale nie v takej miere v okej poskytujú ochranu pred ťažkým priebehom ochorenia či smrťou. No určenie toho, akou mierou môžu vakcíny prispieť ku zostaveniu infekcie a jej prenosu, je potrebných viac dôkazov. Napriek tomu, že je osoba zaočkovaná, mala by naďalej dodržiavať zásadné preventívne opatrenia ako fyzický odstup, nosenie rúška, ventilácia miestností, vyhýbanie sa davu, umývanie rúk. Pokiaľ sa osoba cíti chorá, mala by sa testovať na ochorenie napriek tomu, že bola zaočkovaná.“.*

Dostupné na internete: <<https://www.who.int/news-room/feature-stories/detail/vaccine-efficacy-effectiveness-and-protection>>.

3.4. Skupina poslancov poukazuje aj na oficiálnu webovú stránku Európskej liekovej agentúry, kde sa uvádza, že *„vplyv očkovania očkovacou látkou Comirnaty na šírenie vírusu SARS-CoV-2 v komunite zatiaľ nie je známy. Tiež nie je zatiaľ známe, do akej miery môžu zaočkované osoby naďalej prenášať a šíriť vírus. V súčasnosti nie je známe, ako dlho trvá ochrana po očkovaní očkovacou látkou Comirnaty. Očkovacej látke Comirnaty bolo 21. decembra 2020 udelené povolenie na uvedenie na trh s podmienkou platné v celej EÚ.“.*

Dostupné na internete: <https://www.ema.europa.eu/en/documents/overview/comirnaty-epar-medicine-overview_sk.pdf>.

Vychádzajúc z uvedených dokumentov, podľa skupiny poslancov je *„... zrejme, že všetky v súčasnosti aplikované vakcíny proti COVID-19 sa nachádzajú v hlavnej etape skúšania, ktorá potrvá najmenej do konca roka 2022, z čoho je nutné vyvodiť, že sa jedná o vakcíny experimentálne“.*

4. Na základe skutkových východísk načrtnutých v bode 3 tohto uznesenia skupina poslancov uvádza právne argumenty na podporu svojich kľúčových námietok (bod 2):

4.1. K námietke porušenia princípu deľby moci

Vo vzťahu k tejto námietke skupina poslancov, odvolávajúc sa na ustálenú judikatúru ústavného súdu, ako aj medzinárodné dohovory, ktorými je Slovenská republika viazaná, zdôrazňuje, že „ústavne konformné obmedzenie všetkých základných práv a slobôd musia mať formu zákona“. V načrtnutom kontexte skupina poslancov poukazuje na právne názory ústavného súdu vyjadrené v jeho doterajšej judikatúre, napr. právny názor vyslovený v náleze sp. zn. PL. ÚS 8/94, 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.“.

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“, pričom podľa skupiny poslancov napadnutý zákon 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“. To by mohlo viesť „k protiústavnému zásahu do základných práv a slobôd nezaočkovaných osôb... nepriamo tým, že by 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 stávali 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 očkovaní..., 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.“.

Skupina poslancov vidí ústavne relevantné pochybenia aj v tom, že napadnutý zákon neupravuje „Neobmedzený vstup do prevádzok existenčnej nevyhnutnosti (potraviny, lekárne, drogeria, 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.“.

Uzatvárajúc túto časť svojej argumentácie, skupina poslancov podčiarkuje, že napadnutý zákon tým, že nevytvoril jednoznačné zákonné predpoklady „na tvorbu podzákonných pre ukládanie 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“. Keďže „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... nie je v súlade s čl. 1 ods. 1, čl. 13 ods. 1a), ods. 2 ústavy“.

4.2. K námietke porušenia zákazu diskriminácie

Podľa skupiny poslancov je napadnutý zákon 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 protiústavné zveril ÚVZ.“.*

Skupina poslancov spochybňuje 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 poslancov *„zákonodarca predstieraním záujmu o ochranu verejného zdravia zakrýva svoj primárny zámer donútiť verejnosť ku nepovinnnej vakcinácii experimentálnymi vakcínami“.*

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“.*

Podľa skupiny poslancov *„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.“.*

Uzatvárajúc túto časť svojej argumentácie, skupina poslancov zdôrazňuje, 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 navrhovateľa poukazujú na právne názory vyslovené v rozhodnutí ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 1/2012 a tiež v judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva (rozsudok z 13. 7. 2010 o sťažnosti č. 7205/07 vo veci Clift proti Spojenému

kráľovstvu, § 59 a rozsudok zo 4. 5. 2010 o sťažnosti č. 21990/08 vo veci Peterka proti Českej republike, pozn.).

4.3. K námietke porušenia princípu generality právnych noriem

Skupina poslancov, poukazujúc na viacero rozhodnutí ústavného súdu, v ktorých sa zaoberal požiadavkou generality právnych noriem, zastáva názor, že *«napadnutý zákon ústavne konformné kritériá generality právnej normy nespĺňa. Napadnutý zákon totiž 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).*

Navrhovateľ si na tomto mieste dovoľí parafrázovať argumentáciu ústavného súdu uvedenú v náleze sp. zn. PL. ÚS 7/2021. 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 kritériá generality právnej normy (neupravuje reguláciu pandemií 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 iba ochorenie COVID-19.».

II.

Predbežné prerokovanie návrhu na začatie konania

5. Ústavný súd ako nezávislý súdny orgán ochrany ústavnosti, ktorý rozhoduje o súlade zákonov s ústavou, ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom [čl. 124 a čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy], pristúpil na neverejnom zasadnutí pléna k predbežnému prerokovaniu návrhu na začatie konania, a to v súlade s čl. 131 ods. 1 ústavy, ako aj s § 7 ods. 1 písm. a) a § 56 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“). Účelom predbežného prerokovania návrhu je zistenie, či a v akom rozsahu možno návrh prijať na ďalšie konanie (§ 56 ods. 5 zákona o ústavnom súde).

6. Pri predbežnom prerokovaní návrhu na začatie konania ústavný súd zistil, že navrhovatelia podali návrh ako subjekt procesne legitimovaný podľa čl. 130 ods. 1 písm. a) ústavy [pozri tiež § 74 písm. a) zákona o ústavnom súde]. Z prílohy č. 1 k návrhu, v zmysle ktorej navrhovatelia podpísali samotný návrh, vyplýva, že návrh na začatie konania podalo 30 poslancov národnej rady. Podmienka podľa čl. 130 ods. 1 ústavy, aby návrh podala najmenej pätina poslancov národnej rady, bola tak splnená. Zároveň je skupina poslancov riadne zastúpená právnym zástupcom.

7. Pokiaľ ide o splnenie obsahových náležitostí návrhu na začatie konania, skupina poslancov v súlade s § 43 ods. 1 a § 76 zákona o ústavnom súde správne ako účastníka konania, proti ktorému návrh smeruje, označila národnú radu, ktorá napadnutý zákon prijala. V návrhu nie je ako vedľajší

účastník konania označená vláda, zastúpená Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky. V tejto súvislosti ústavný súd konštatuje, že vláda je v zmysle § 76 zákona o ústavnom súde vedľajším účastníkom konania o súlade právnych predpisov *ex offio*, t. j. aj bez toho, aby ju ako vedľajšieho účastníka navrhovateľa označili.

8. Pri uplatnení materiálneho prístupu k ochrane ústavnosti, ktorý v doterajšej rozhodovacej činnosti ústavného súdu dominuje (IV. ÚS 75/08, I. ÚS 57/07, I. ÚS 82/07, IV. ÚS 182/07), možno konštatovať, že návrh skupiny poslancov v zásade spĺňa všetky požiadavky ustanovené v § 39 v spojení s § 75 zákona o ústavnom súde, ktoré by mal obsahovať návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy. Ústavný súd však považuje za potrebné upozorniť navrhovateľov na nezanedbateľný formálny nedostatok ich návrhu, ktorý spočíva v tom, že napádajú ako celok novelizujúci zákon, a to napriek tomu, že v čase podania ich návrhu už napadnutý zákon nadobudol platnosť a aj účinnosť jeho vyhlásením v Zbierke zákonov Slovenskej republiky 28. júla 2021. V tejto súvislosti ústavný súd považuje za potrebné zdôrazniť, že novelizujúci zákon plní len funkciu nosiča normatívnej matérie, ktorá sa po nadobudnutí platnosti a účinnosti predmetného zákona zhmotňuje v obsahu novelizovaného zákona. Inými slovami, skupina poslancov mala napadnúť v konaní pred ústavným súdom nie napadnutý (novelizačný) zákon, ale § 48 ods. 4 písm. z) zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravotníctva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ochrane zdravia“), teda návrhom dotknuté ustanovenie novelizovaného zákona, ktoré znie: „*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.“

Ústavný súd sa aj v minulosti musel vysporiadať s uvedeným formálnym nedostatkom návrhov na začatie konania v konaní o súlade právnych predpisov, ale dosiaľ navrhovateľov za tento nedostatok nesankcionoval. Z uvedeného dôvodu sa aj v tomto prípade obmedzuje len na upozornenie skupiny poslancov na formálny nedostatok ich návrhu a zároveň uvádza, že v konaní vo veci samej bude návrh skupiny preskúmať ako návrh, ktorý smeruje proti novelizovanému právnemu predpisu, t. j. proti zákonu o ochrane zdravia.

9. Samotné dôvody nesúladu napadnutého zákona obsahovo premietnutého do § 48 ods. 4 písm. z) zákona o ochrane zdravia považuje ústavný súd za vhodné a potrebné podrobiť meritórnemu prieskumu, a preto napadnutý zákon v časti I v súlade s § 56 ods. 5 zákona o ústavnom súde prijal na ďalšie konanie (bod 1 výroku tohto uznesenia).

10. Skupina poslancov napáda celý napadnutý zákon, teda aj čl. II tohto zákona, ktorý znie: „Tento zákon nadobúda účinnosť dňom vyhlásenia.“ Ústavný súd poznamenáva, že napadnutie čl. II napadnutého zákona je dôsledkom formálneho pochybenia, na ktoré poukázal v bode 8 tohto uznesenia. Vzhľadom na skutočnosť, že z formálneho hľadiska skupina poslancov napáda celý zákon, teda aj jeho čl. II, musel sa ústavný súd s touto skutočnosťou vysporiadať pri predbežnom prerokovaní.

Vyslovenie nesúladu tejto časti napadnutého zákona skupina poslancov nijako neodôvodňuje, t. j. neobsahuje náležitosti ustanovené zákonom, čo podľa § 56 ods. 2 písm. c) v spojení s § 75 písm. b) zákona o ústavnom súde zakladá dôvod na odmietnutie tejto časti návrhu už pri predbežnom prerokovaní. Ústavný súd preto návrh skupiny poslancov v časti namietaného nesúladu čl. II napadnutého zákona s označenými ustanoveniami ústavy odmietol (bod 2 výroku tohto uznesenia).

III.

Návrh na pozastavenie účinnosti napadnutých predpisov

III.1. Všeobecne k návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení:

11. Podľa čl. 125 ods. 2 ústavy ak ústavný súd prijme návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov na ďalšie konanie, môže pozastaviť účinnosť napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody, ak hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok (rovnako § 78 zákona o ústavnom súde).

12. Ústavný súd na tomto mieste pripomína, že k uplatneniu svojej právomoci podľa čl. 125 ods. 2 ústavy pristupuje vo svojej doterajšej judikatúre len v dostatočne odôvodnených prípadoch a pritom celkom výnimočne, t. j. keď sú spôsob ohrozenia označených základných práv a slobôd, resp. hrozba hospodárskej škody alebo iného nenapraviteľného následku v návrhu dostatočne konkretizované, pričom z okolností prípadu zjavne vyplýva, že ide o tvrdenie navrhovateľov, ktoré možno považovať za preukázané, a teda opodstatnené (PL. ÚS 13/09, m. m. PL. ÚS 10/2014, PL. ÚS 10/2018). Ústavný súd k tomu dodáva, že uvedené ohrozenie, resp. hrozba by mali byť bezprostredné.

13. Ohrozenie základných práv a slobôd znamená, že ďalším uplatňovaním napadnutého právneho predpisu bude zúžený chránený rozsah jednotlivých základných práv a slobôd alebo bude výkon týchto práv a slobôd obmedzovaný (sťažovaný) neprimeranými podmienkami či prekážkami (porovnaj napr. PL. ÚS 1/02 – obmedzovanie slobody slova kriminalizáciou ohovárania, PL. ÚS 29/05 – hrozba, že prebiehajúce konania priamo zasiahnu do ochrany súkromia a majetku).

14. Za značnú hospodársku škodu treba považovať najmä hrozbu zániku, resp. vážneho postihnutia celého odvetvia národného hospodárstva alebo jeho podstatnej časti (napr. PL. ÚS 13/2012 – zvýšenie miezd sestier, ktorého dôsledkom podľa analýzy Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky bolo, že príjmy zdravotníctva budú kryť približne len 80 % celkových výdavkov, PL. ÚS 114/2011 – zavedenie 80 % dane); okrem toho aj jednoznačný a likvidačný vplyv na všetky alebo aspoň citelnú časť podnikateľských subjektov; prípadne tiež hrozbu výrazného zaťaženia verejných rozpočtov s rizikom, že dôjde k ohrozeniu niektorých funkcií štátu.

15. Pod pojem iný vážny nenapraviteľný následok možno zahrnúť aj zvyšné hrozby podobnej naliehavosti a intenzity (porovnaj PL. ÚS 18/06 – nezvratný následok ustanovenia, ktoré upravovalo územnú zmenu konkrétnych obcí, PL. ÚS 95/2011 – hrozba vykonania voľby podľa neústavného právneho predpisu, PL. ÚS 115/2011 – hrozba nastolenia nezvratného stavu v exekúcii v dôsledku aplikácie napadnutého ustanovenia).

16. Z uvedenej kategorizácie predpokladov pozastavenia účinnosti právneho predpisu je zrejماً aj rozdielna miera preukazovania (osvedčenia) a skúmania konkrétnych skutkových okolností a vplyvov napadnutej právnej úpravy. V tejto súvislosti je potrebné rozlišovať predovšetkým medzi priamymi a nepriamymi dôsledkami právnej normy (porovnaj uznesenie PL. ÚS 17/2014 – platba za prístup do distribučnej sústavy). Priame dôsledky spočívajú v samotnej existencii a účinkoch napadnutých ustanovení už v ich abstraktnej podobe, v interferencii s inými právnymi normami právneho poriadku. Priamym dôsledkom zodpovedá spravidla ohrozenie základných ľudských práv a slobôd, ktorých rozsah ochrany je upravený priamo v ústave; priame dôsledky možno často ustáliť už základným porovnaním napadnutej právnej normy, resp. jej výkladu s nadradenými právnymi normami a ich výkladom.

III.2. K návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutého zákona:

17. Návrh na pozastavenie účinnosti napadnutého zákona skupina poslancov odôvodňuje predovšetkým tým, že jeho uplatňovanie „*môže nepriamo ohroziť základné ľudské práva a slobody... k čomu môže dôjsť odo dňa nadobudnutia účinnosti napadnutého predpisu dňa 28. 07. 2021*“. Podľa navrhovateľov uplatňovaním napadnutého zákona „*hrozí vážny nenapraviteľný následok spočívajúci v neústavnom splnomocnení ÚVZ ako orgánu výkonnej moci na úpravu medzi základných práv a slobôd, ktoré môžu byť v prípade pandémie dotknuté a na ukladanie povinnosti mimo medzi zákona*“, pričom zároveň „*dôjde ku pozitívnej diskriminácii osôb zaočkovaných proti COVID-19 a osôb, ktoré toto ochorenie prekonali oproti osobám, ktoré tieto kritériá nespĺňajú, teda ku diskriminácii na základe iného postavenia (osobná voľba a zdravotný stav). Následky uplatňovania napadnutého predpisu sú spätne nenapraviteľné, pretože v prípade aplikácie napadnutého zákona je zvýhodnenie osôb spočívajúce v oslobodení od povinnosti testovania na ochorenie COVID-19 benefitom, ktorý pozitívne diskriminovaným osobám už spätne nemožno odňať*“. Skupina poslancov tiež tvrdí, že „*pozastavením účinnosti napadnutého zákona nedôjde ku ohrozeniu verejného zdravia absenciou právnej regulácie pandemickej krízy, pretože napadnutý zákon je blanketovou normou*“.

18. Ústavný súd po preskúmaní argumentácie skupiny poslancov dospel k záveru, že v posudzovanom prípade nie sú splnené podmienky, ktoré štandardne uplatňuje v prípadoch, keď návrhu na pozastavenie napadnutých právnych predpisov vyhovie (pozri bod 12 tohto uznesenia), čo priamo vyplýva aj z citovaných častí odôvodnenia návrhu. Navrhovatelia sami uvádzajú, že uplatňovanie napadnutého zákona môže len „*nepriamo*“ ohroziť základné práva a slobody, čo potvrdzujú aj konštatovaním, že „*napadnutý zákon je blanketovou normou*“. Ostatné časti odôvodnenia návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutého zákona sú v podstate len opakovaním argumentácie, ktorá sa nachádza v samotnom návrhu na začatie konania.

19. Atakované ustanovenie § 48 ods. 4 písm. z) zákona o ochrane zdravia je kompetenčnou normou umožňujúcou vydávať na jej základe jednotlivé opatrenia. Pozastavenie jeho účinnosti by sa v zmysle § 84 ods. 2 zákona o ústavnom súde bezprostredne dotklo predmetných opatrení, čo ústavný súd nepovažuje za vhodné (porovnaj aj PL. ÚS 8/2021, bod 35).

20. Vychádzajúc z uvedeného, ústavný súd uzavrel, že nie sú dané dôvody na pozastavenie účinnosti napadnutého zákona, a preto návrhu na pozastavenie jeho účinnosti nevyhovel (bod 3 výroku tohto uznesenia).

Poučenie: Proti tomuto rozhodnutiu ústavného súdu nemožno podať opravný prostriedok.

V Košiciach 27. októbra 2021

Ivan Fiačan
predseda Ústavného súdu
Slovenskej republiky