



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 11/2021-55

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Ľuboša Szigetiho a sudcov Libora Duľu, Rastislava Kaššáka, Jany Laššákovej, Miloša Maďara (sudca spravodajca), Petra Molnára, 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 25, Bratislava, IČO 52 304 604, 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 :**

1. Návrh **p r i j í m a** na ďalšie konanie v celom rozsahu.
2. **P o z a s t a v u j e** účinnosť § 9 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.
3. Návrhu na pozastavenie účinnosti vo zvyšnom rozsahu **n e v y h o 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 (ďalej aj „úrad verejného zdravotníctva“ alebo „úrad“) 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 (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 navrhovateľa zároveň navrhujú, aby ústavný súd rozhodol o pozastavení účinnosti nimi označeného napadnutého právneho predpisu.

2. V odôvodnení návrhu na začatie konania navrhovateľa 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 navrhovateľa uvádzajú, že napriek skutočnostiam v ňom konštatovaným 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 pre 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 „vákcinálny status“, a osoby, na ktoré sa vzťahuje výnimka z povinnosti izolácie za súčasného splnenia ďalších podmienok. Navrhovateľa 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. Navrhovateľa 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 navrhovateľa 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 navrhovateľa považujú za nezlučiteľné s čl. 12 ods. 1, 2 a 4 ústavy.

4. Navrhovatelia zároveň namietajú (a sumarizujú, pozn.), že dobrovoľne nezaočkované osoby, na ktoré sa nevzťahuje žiadna z výnimiek, prakticky nemôžu opustiť územie Slovenskej republiky bez toho, aby im po návrate nebola obmedzená osobná sloboda minimálne v trvaní piatich dní „izolácie“. Vo vzťahu k uvedenému v napadnutom právnom predpise identifikujú štyridsaťosem výnimiek z povinnosti podrobiť sa izolácii v domácom prostredí alebo v karanténnom ubytovacom zariadení v rámci kategórií vymedzených v § 6 až § 8 napadnutého právneho predpisu s tým, že na niektoré z nich sa nevzťahuje splnenie žiadnej ďalšej podmienky, na niektoré je potrebné potvrdenie o negatívnom výsledku RT-PCR testu nie starším ako sedem dní či 72 hodín. Navrhovatelia tvrdia, že napadnutý právny predpis nepriamo núti osoby k vakcinácii pod hrozbou úplnej straty práva na slobodu pohybu a pobytu a hrozbou obmedzenia práva na prácu. Keďže vakcinácia nie je povinná, nie je podľa ich názoru ani možné odôvodňovať rozdielne zaobchádzanie so zaočkovanými a nezaočkovanými osobami ochranou verejného zdravia a odmietnutie vakcinácie nesmie byť, a to ani nepriamo (obmedzením slobody pohybu a pobytu a práva na prácu, pozn.), sankcionované tak, ako to zavádza napadnutý právny predpis.

5. Navrhovatelia považujú za podstatu ústavného prieskumu zodpovedanie otázky, či „... napadnutá vyhláška ÚVZ predstavuje diskriminačnú právnu úpravu pre osoby, ktoré sa dobrovoľne nepodrobia nep povinnej vakcinácii, resp. ktoré sa z dôvodu zdravotnej kontraindikácie nep povinnej vakcinácii nemôžu podrobiť, ktorej dôsledkom je protiústavné obmedzenie ich základných práv a slobôd (sloboda pohybu a pobytu, právo na prácu)“.

6. V ďalšej časti návrhu na začatie konania navrhovatelia vyslovujú právny záver, v zmysle ktorého napadnutý právny predpis zakladá neprípustnú diskrimináciu osôb na základe „iného postavenia“ a neprechádza testom legality (zákonnosti), legitimacy ani proporcionality.

7. Navrhovatelia považujú za legitímne v rámci politiky prevencie pred ochorením COVID-19 motivovať nezaočkované osoby určitými „bonusmi“ pre osoby zaočkované. Takéto zvýhodňovanie však nesmie mať podobu znižovania štandardu (obmedzenia) základných práv a slobôd nezaočkovaných osôb.

8. K pojmu „iné postavenie osôb“ navrhovatelia odkázali na rozhodnutie ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 1/2012, v ktorom cit. «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). Aj ESLP na margo slovného spojenia „iné postavenie“ použitého v čl. 14 dohovoru uviedol, že ochrana poskytovaná týmto ustanovením sa neobmedzuje na odlišné zaobchádzanie založené na vlastnostiach, ktoré sú osobné v tom zmysle, že by boli vrodené alebo nemenné (rozsudok z 13. júla 2010 o sťažnosti č. 7205/07 vo veci Clift proti Spojenému kráľovstvu, § 59). Môže ísť o dôvody spočívajúce na osobných voľbách odrážajúcich osobnostné rysy (traits de la personnalité) každého z nás (rozsudok zo 4. mája 2010 o sťažnosti č. 21990/08 vo veci Peterka proti Českej republike).».

9. Tzv. iné postavenie navrhovatelia identifikujú v osobnej voľbe osôb „nepodrobiť sa nep povinnej 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. Navrhovatelia ďalej konštatujú, že v prípade osôb s kontraindikáciou očkovania je «... „iným postavením“ ich zdravotný stav».

10. Vo vzťahu k testu legitimacy 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. Napadnutým právnym predpisom dochádza k najprísnejšej regulácii vstupu osôb na územie Slovenskej republiky v porovnaní so skoršími, v návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov vymedzenými vyhláškami úradu verejného zdravotníctva, ktoré z hľadiska legitimacy a proporcionality aspoň reflektovali na aktuálnu epidemiologickú situáciu.

11. 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 (ďalej len „zákon č. 355/2007 Z. z.“) nepozná. K predmetnej argumentácii navrhovatelia uvádzajú, že izoláciu je v kontexte ustanovenia § 2 ods. 1 písm. m) zákona č. 355/2007 Z. z. možné nariadiť iba osobám chorým na prenosné ochorenie, pričom zdravým osobám prichádzajúcim na územie Slovenskej republiky „... *nesmie byť uložená povinnosť podrobiť sa v súvislosti s diagnostikou ochorenia (najskôr po 5-tich dňoch) izolácii (de facto obmedzeniu osobnej slobody nad rámec povinností ustanovených zákonom tak, ako to garantuje čl. 13 ods. 2, ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky), pretože nie sú subjektami (osobami chorými na prenosné ochorenie), ktorým počas ich infekčnosti takáto povinnosť zo zákona vyplýva*“. Navrhovatelia 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.

12. 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 potencionalného ochorenia.

13. Napadnutý právny predpis teda podľa navrhovateľov neobstojí ani z hľadiska princípu legality, pretože bol prijatý v rozpore s čl. 13 ods. 2 ústavy ako podzákonná norma (vyhláška), ako aj v rozpore s čl. 13 ods. 1 písm. a) ústavy založením povinnosti (izolácia, pozn.) nad rámec zákona.

14. 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 navrhovatelia 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.

## II.

### Predbežné prerokovanie návrhu na začatie konania

15. Ústavný súd ako nezávislý súdny orgán ochrany ústavnosti, ktorý rozhoduje o súlade nariadení vlády, všeobecne záväzných právnych predpisov ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy 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, a so zákonmi [čl. 124 a čl. 125 ods. 1 písm. b) 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).

16. Podľa čl. 125 ods. 1 písm. b) ústavy ústavný súd rozhoduje o súlade všeobecne záväzných právnych predpisov ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy a dôsledkom výslovného znenia čl. 122 ústavy je, že každý orgán štátnej správy sa musí považovať buď za ústredný alebo za miestny. Ak jeho postavenie nie je možné *prima facie* určiť, treba postupovať podľa materiálnych kritérií, keďže samotné nezaradenie orgánu štátnej správy ani do jednej kategórie nemôže mať za následok vylúčenie jeho normotvorby z prieskumu ústavným súdom. V súvislosti s tzv. pandemickou normotvorbou na úseku verejného zdravotníctva ústavný súd uvádza, že pôsobnosťou úradu verejného zdravotníctva je celé územie Slovenskej republiky, a teda je ho na účely čl. 125 ods. 1 písm. b) ústavy možné považovať za ústredný orgán štátnej správy. Taký prístup zodpovedá aj doterajšej rozhodovacej praxi ústavného súdu reprezentovanej nálezom sp. zn. PL. ÚS 17/2014, v ktorom ústavný súd podrobil ústavnému prieskumu vyhlášku Úradu pre reguláciu sieťových odvetví, ktorý (rovnako ako úrad verejného zdravotníctva) nemožno formálne považovať za ústredný orgán štátnej správy v zmysle zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov.

17. Obdobným spôsobom ústavný súd pristúpil aj k predbežnému prerokovaniu návrhu na začatie konania vo vzťahu k vyhláške č. 226/2021 V. v. SR (uznesenie sp. zn. PL. ÚS 10/2021). Ústavný súd sa v tomto smere priklonil k zásade, podľa ktorej žiaden štátny orgán nemôže prijať všeobecne záväzný právny predpis bez toho, aby bol tento preskúmateľný v konaní o súlade právnych predpisov (s výnimkou čl. 125 ods. 4 ústavy). Ak by tomu tak nebolo, absentoval by spôsob, akým by sa dala prezumpcia ústavnosti vyvrátiť. Orgány verejnej moci by týmto postupom neboli limitované prijímať právne akty aj v rozpore s ústavou. Paralyzovaním konania podľa čl. 125 ods. 1

ústavy by sa vytvorila kategória právnych predpisov, ktoré by sa nachádzali v akomsi „ústavnom tieni“ nepreskúmateľnosti. Ústavný súd však svoje právomoci v systéme del'by moci vykonáva v materiálnom zmysle podstaty čl. 124 ústavy. V právnom poriadku preto nemôže vzniknúť právny predpis, ktorého súladnosť s predpisom vyššej právnej sily by nebola overiteľná. Vo vzťahu ku každému všeobecne záväznému právnemu predpisu je preto ústavný súd oprávnený vykonať „skúšku jeho ústavnej správnosti“.

18. 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 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, tak bola splnená. Zároveň je skupina poslancov riadne zastúpená právnym zástupcom.

19. Z obsahu návrhu na začatie konania vyplýva, že sú splnené všetky požiadavky ustanovené v § 39 v spojení s § 75 zákona o ústavnom súde. Navrhovatelia v návrhu označili právny predpis, ktorého nesúlad namietali, a uviedli dôvody, ktoré ich viedli k pochybnostiam o jeho súlade s konkrétnymi článkami ústavy.

20. Ústavný súd opätovne poukazuje aj na konanie vedené pod sp. zn. PL. ÚS 8/2021, v ktorom bol okrem iného na ďalšie konanie a realizáciu meritórneho prieskumu prijatý návrh generálneho prokurátora aj v relevantných častiach § 59b zákona č. 355/2007 Z. z.. Práve toto ustanovenie tvorí legálnu bázu na vydávanie vyhlášok úradom verejného zdravotníctva, čo potvrdzuje aj napadnutý právny predpis v úvode svojho textu. V súvislosti so spomínaným konaním ústavný súd uvádza, že tentoraz je predmetom ústavného prieskumu konkrétne riešenie prijaté odporcom formou podzákonného právneho predpisu. Nejde teda o prieskum normy zákonnej a úlohou ústavného súdu v ďalšom konaní bude následne meritórne posúdiť súlad napadnutého predpisu s namietanými referenčnými normami.

21. Keďže ústavný súd nezistil žiadne dôvody, pre ktoré by bolo možné návrh pri predbežnom prerokovaní čo i len v časti odmietnuť (§ 56 ods. 2 v spojení s § 55 zákona o ústavnom súde), návrh v súlade s § 56 ods. 5 zákona o ústavnom súde prijal na ďalšie konanie v celom rozsahu (bod 1 výroku tohto rozhodnutia).

### III.

#### **Návrh na pozastavenie účinnosti napadnutého právneho predpisu**

22. 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 ak hrozí iný vážny nenapraviteľný následok. Pozastavenie účinnosti zákona je fakultatívnym oprávnením, ktoré v zmysle § 78 zákona o ústavnom súde môže ústavný súd urobiť aj bez návrhu.

23. Návrh na pozastavenie účinnosti napadnutého právneho predpisu navrhovatelia odôvodňujú nasledovnou argumentáciou:

23.1. Uplatňovaním napadnutého právneho predpisu môžu byť ohrozené základné práva a slobody (uvedené v bode 1 tohto rozhodnutia), k čomu môže dôjsť odo dňa nadobudnutia jeho účinnosti, teda od 19. júla 2021.

23.2. Uplatňovaním napadnutého právneho predpisu dôjde k diskriminácii osôb na základe „iného postavenia“ obmedzením ich základných práv a slobôd podľa čl. 23 ods. 1 a 4 ústavy a čl. 35 ods. 3 ústavy, pričom následky uplatňovania napadnutého právneho predpisu v prípade obmedzenia slobody pohybu a pobytu sú spätne nenapraviteľné. Nereparovateľnosť sa vzťahuje aj na obmedzenie práva na prácu s prihliadnutím na eventuálny následok straty zamestnania (práce) aj len na krátke časové obdobie.

23.3. Pozastavením účinnosti napadnutého právneho predpisu nedôjde k ohrozeniu verejného zdravia absenciou regulácie pandemickej situácie. Navrhovatelia uvádzajú, že „protiepidemiologické opatrenia, ktoré upravuje vyhláška úradu verejného zdravotníctva č. 218/2021“, plnohodnotne postačuje potrebám zodpovedajúcim súčasnému stavu pandémie.

24. Ústavný súd v tejto súvislosti zdôrazňuje, že pozastavenie účinnosti napadnutého právneho predpisu je vážnym zásahom, ktoré z dôvodu zaistenia efektívnej ochrany ústavnosti dočasne narúša prezumpciu ústavnosti právnych predpisov. Práve preto k aktivácii takejto právomoci pristupuje len v dostatočne odôvodnených prípadoch a celkom výnimočne (napríklad uznesenie PL. ÚS 13/09).

25. Ústavný súd vo svojej predchádzajúcej rozhodovacej činnosti špecifikoval podmienky, ktoré musia byť splnené na to, aby k pozastaveniu účinnosti právneho predpisu pristúpil. V uznesení sp. zn. PL. ÚS 10/2014 uviedol, že ohrozenie základných práv a slobôd (resp. hrozba značnej hospodárskej škody alebo iného nenapraviteľného následku) musí byť dostatočne konkretizované, pričom z okolností prípadu musí zjavne vyplývať, že tieto následky možno považovať za preukázané, a teda opodstatnené, a to najmä povahou právneho predpisu alebo jeho časti či jednotlivého ustanovenia, ktorý bol napadnutý v konaní o súlade právnych predpisov.

26. V uznesení sp. zn. PL. ÚS 9/2016 k tomu ďalej ústavný súd uviedol, že pre predbežné pozastavenie účinnosti napadnutého právneho predpisu je nutné, aby ohrozenie základných práv a slobôd „bolo reálne, priame a aby bol navrhovateľom aj konkretizovaný spôsob ohrozenia“. Ohrozenie základných práv a slobôd znamená, že „ďalším uplatňovaním napadnutého právneho predpisu, jeho časti alebo jeho ustanovenia bude zúžený chránený rozsah jednotlivých základných práv a slobôd alebo bude výkon týchto práv a slobôd obmedzovaný (sťažovaný) neprimeranými podmienkami či prekážkami“.

27. Pri predbežnom posúdení oprávnenosti pozastavenia účinnosti v nedávnych rozhodnutiach (m. m. PL. ÚS 27/2020, PL. ÚS 10/2021) ústavný súd pripomenul, že „pri úvahách o ohrození základných práv a slobôd (je potrebné) vziať taktiež do úvahy a) štandard práv (právnú pozíciu) jednotlivcov pred napadnutou právnou úpravou, b) rozsah, v akom bol daný štandard zmenený novou právnou úpravou, a k c) čomu smeruje návrh na pozastavenie a návrh meritórneho rozhodnutia. Ďalej je dôležité prihliadať na d) reverzibilitnosť právnej pozície jednotlivcov [(ne)napraviteľnosť záťažových napadnutou právnou úpravou] a prirodzene, aj na e) charakter základného práva, o ohrozenie ktorého ide (porovnaj uznesenie o prijatí č. k. PL. ÚS 24/2019-26).“.

28. V uvedených rozhodnutiach bola dostatočne zreteľne špecifikovaná postupnosť, tzv. ústavný test, ktorým sa ústavný súd predvídateľne riadi pri posudzovaní návrhu na pozastavenie účinnosti právneho predpisu. Na to, aby ústavný súd zasiahol do stability právnej úpravy a tým tiež do kompetencie normotvorcu, tak musí byť splnený pomerne vysoký prah závažnosti dôvodov. Vyplýva to z pojmov ohrozenie, resp. iný vážny následok, a z predbežnej, operatívnej povahy inštitútu pozastavenia. Ak ide o zásah do obmedziteľných základných práv, musí byť tento zásah ohrozujúci, s tým, že hrozba musí byť pomerne zjavná a intenzívna. Ohrozenie je umocnené, ak je zásah do základných práv nenapraviteľný.

29. S ohľadom na uvedené je potrebné zhodnotiť, že navrhovatelia v odôvodnení návrhu na začatie konania ozrejmili, ktoré z práv sú uplatňovaním napádaného právneho predpisu ohrozené (t. j. základné práva a slobody podľa čl. 23 ods. 1 a 4, čl. 35 ods. 3 a čl. 16 ods. 1 ústavy; pre úplnosť je vhodné dodať, že ďalšie namietané ustanovenia čl. 12 ods. 1, 2 a 4 a čl. 13 ods. 1 písm. a) a ods. 2 a 4 majú vo vzťahu k uplatňovaniu základných práv a slobôd akcesorickú povahu, a preto samé osebe nemôžu byť kritériom pre posúdenie relevantnosti použitia nástroja podľa čl. 125 ods. 2 ústavy). Navrhovatelia taktiež konštatovali, že následky uplatňovania napadnutého predpisu „v prípade obmedzenia slobody pohybu a pobytu sú spätne nenapraviteľné, rovnako to platí aj pre obmedzenie práva na prácu, pretože následok v prípade možnej straty práce, resp. zamestnania aj len na krátke časové obdobie, môže byť potenciálne až úplne nenapraviteľný“. V pasážach týkajúcich sa ohrozenia základných práv však navrhovatelia boli značne nekonkrétni a tieto návrhy boli skôr hypotetickej povahy.

30. Ústavný súd ďalej konštatuje, že argumentmi v prospech nepozastavenia účinnosti napadnutej vyhlášky je hodnota ochrany zdravia a života (čl. 40 a čl. 15 ústavy). S tým priamo súvisí značná pravdepodobnosť nezvratnosti následkov pozastavenia účinnosti vyhlášky. Na Slovensku stále platí stav mimoriadnej situácie vyhlásený na základe uznesenia vlády č. 111/2020 (uznesenie k návrhu na vyhlásenie mimoriadnej situácie v súvislosti s ohrozením verejného zdravia II. stupňa z dôvodu ochorenia COVID-19 spôsobeným koronavírusom SARS-CoV-2 na území Slovenskej republiky, ktorým sa podľa § 8 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva v znení neskorších predpisov vyhlásila od 12. marca 2020 od 6.00 h mimoriadna situácia pre územie Slovenskej republiky). Vláda trvanie mimoriadnej situácie konštatovala aj v bode D.1 uznesenia vlády č. 260 zo 14. mája 2021 o ukončení núdzového stavu.

31. Dôvody, ktoré navrhovatelia v podaní uvádzajú, sa tak nachádzajú na vonkajšom interpretačnom okruhu akceptovateľnosti dôvodov na pozastavenie účinnosti napádaného právneho predpisu. S ohľadom na špecifiká tohto prípadu, ktorý podstatným spôsobom nadväzuje na nedávne obdobie posudzovanie v uznesení sp. zn. PL. ÚS 10/2021, sa však ústavný súd rozhodol akceptovať splnenie základných predpokladov „reálnosti, priamosti a konkretizácie spôsobu ohrozenia zo strany navrhovateľa“.

32. Aj keď dnes ústavný súd akceptuje splnenie základných predpokladov pre ďalšie materiálne posúdenie pozastavenia účinnosti napádaného právneho predpisu, v budúcnosti však očakáva, že pri tak zásadnej požiadavke bude navrhovateľ omnoho precíznejší a dostatočne detailne zdôvodní prítomnosť všetkých už uvedených podmienok. Navrhovateľ musí *inter alia* detailne vysvetliť rozsah, v akom je štandard konkrétneho základného práva novou právnou úpravou zmenený, a súčasne konkretizovať absenciu reverzibility právnej pozície jednotlivca. Jednoduchým

poukazovaním na skutočnosť, že obmedzením slobody pohybu môže napríklad dôjsť k strate zamestnania, sa *ipso facto* môže javiť ako nedostatočné. Ústavný súd pritom upozorňuje, že pri takom závažnom zásahu do prezumpcie ústavnosti právneho predpisu nie je jeho úlohou dotvárať abstraktnú argumentáciu navrhovateľa, a naďalej artikuluje svoje odhodlanie prísne posudzovať splnenie už uvedených podmienok zo strany navrhovateľa. Ústavný súd súčasne pripomína, že hoci môže rozhodnúť o pozastavení účinnosti napadnutého právneho predpisu aj bez návrhu (§ 78 zákona o ústavnom súde), k tomuto oprávneniu mieni pristupovať len v obzvlášť výnimočných situáciách, tak ako to vyplýva aj z jeho doterajšej rozhodovacej činnosti.

33. V ďalšej časti posudzovania bude nasledovať prieskum splnenia materiálnych predpokladov na pozastavenie účinnosti napadnutého právneho predpisu, prípadne jeho časti. V úvode tejto pasáže ústavný súd uvádza, že plne rešpektuje naliehavosť celosvetovej pandemickej situácie, ktorú spôsobilo ochorenie COVID-19. 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. Takéto zásahy však musia byť vždy proporcionálne. Inými slovami, zásahy do práv jednotlivcov pri ochrane verejného zdravia musia byť nevyhnutné a primerané s ohľadom na sledovaný účel. Ústavný súd zdôrazňuje, že hlavnú úlohu v tomto protipandemickom boji majú predovšetkým politicky kreované druhy moci prostredníctvom svojich centrálnych orgánov. Na druhej strane však ústavný súd plní významnú poistku proti prípadnej neústavnosti.

34. Táto optika bola demonštrovaná aj v uznesení sp. zn. PL. ÚS 10/2021, ktorým sa pozastavila účinnosť vyhlášky č. 226/2021 V. v. SR. Úrad verejného zdravotníctva na uvedené rozhodnutie ústavného súdu reagoval prijatím novej právnej úpravy (aktuálne posudzovanej vyhlášky č. 231/2021 V. v. SR), ktorá svojím obsahom ašpiruje na odstránenie ústavným súdom vytýkaných nedostatkov. Táto upravila definíciu plne zaočkovanej osoby (§ 1 ods. 4 vyhlášky) tak, že z nej vypustila kategóriu tzv. prvozaočkovaných osôb, u ktorých sa ešte nestihli prejavíť plnohodnotné dôsledky imunologickej odozvy na podanú vakcínu, čím sa adekvátne zohľadnilo epidemiologické riziko tejto kategórie osôb z hľadiska vlastnej nákazy a v nadväznosti na to i 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 vstúpia na územie Slovenskej republiky, sa tak nariaďuje 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 je možné vykonať najskôr v piaty deň izolácie (§ 2 ods. 1 vyhlášky). Z uvedeného karanténneho režimu boli v napádanom právnom predpise špecifikované všeobecné (§ 3) a špecifické výnimky (§ 6 až § 8), pričom táto úprava ako celok bude predmetom meritórneho prieskumu ústavného súdu.

35. Na tomto mieste je však potrebné uviesť, že posudzovaná vyhláška sa nedôsledne vysporiadala s výhradami ústavného súdu vo vzťahu ku kategorizácii osôb nespádajúcich do režimu „*plne zaočkovaných osôb*“, ktoré boli sformulované v odôvodnení uznesenia sp. zn. PL. ÚS 10/2021. Úrad totiž síce vypustil kategóriu tzv. prvozaočkovaných osôb z definície „*plne zaočkovanej osoby*“ v § 1 ods. 4 vyhlášky (t. j. nemá status plne zaočkovanej osoby, pričom je následne prípadne možné na ňu aplikovať niektorú zo všeobecných alebo špecifických výnimiek vyhlášky, pozn.), súčasne však pre túto kategóriu osôb vytvoril osobitný právny režim v § 9 v časti označenej ako

„Prechodné ustanovenia“. Podľa uvedeného režimu sa vo vzťahu k tejto skupine osôb zavádza temporálna výnimka, podľa ktorej sa u nich môže všeobecné karanténne opatrenie podľa § 2 ods. 1 vyhlášky skončiť aj negatívnym výsledkom RT-PCR testu na ochorenie COVID-19, pričom laboratórnu diagnostiku na ochorenie COVID-19 je možné vykonať už v prvý deň izolácie.

36. Ústavný súd v tejto súvislosti pripomína, že už v odôvodnení rozhodnutia sp. zn. PL. ÚS 10/2021 konštatoval, že preskúmaná právna úprava umožňovala voľný cezhraničný pohyb osobám, ktoré prakticky zaočkované nie sú, a to bez ich následnej izolácie a karantény, a túto možnosť podmieňovala len ich prvotnou a dosiaľ fakticky neúčinnou vakcináciou. Táto skutočnosť z hľadiska ochrany života a zdravia, ktorá bola v predmetnom rozhodnutí identifikovaná ako legitímny ustanovený cieľ zavedených obmedzení, pôsobila kontroverzne a vyvolala potrebu zásahu ústavného súdu formou pozastavenia účinnosti vyhlášky č. 226/2021 V. v. SR. Oproti tomu na osobu, ktorá nebola zaočkovaná, sa vzťahovali izolačné, resp. karanténne obmedzenia (za takých okolností s otáznym účelom).

37. Tým istým osobám, ktoré v rozhodnutí sp. zn. PL. ÚS 10/2021 ústavný súd označil ako „prakticky nezaočkované“, nová vyhláška vytvára opätovne osobitný, výhodnejší režim. Na rozdiel od ostatných neočkovaných osôb sa totiž tieto osoby môžu vyhnúť povinnej karanténe absolvovaním RT-PCR testu na ochorenie COVID-19 hneď v prvý deň izolácie. Naznačené kategorizovanie úrad v dôvodovej správe k vyhláške (dostupnej na [https://www.uvzsr.sk/docs/info/covid19/Dovodova\\_sprava\\_vyhlaska\\_hranice\\_19-7-2021.pdf](https://www.uvzsr.sk/docs/info/covid19/Dovodova_sprava_vyhlaska_hranice_19-7-2021.pdf), pozn.) zdôvodnil tým, že sa vzťahuje na osoby, pre ktoré nastala «*zmena pravidiel počas „hry“*», čo *nezodpovedá princípu legitímnych očakávaní ako komponentu princípu právnej istoty podľa čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a zároveň by išlo o neočakávaný zásah do ich subjektívnych ústavných práv, ako je sloboda pohybu alebo právo na ochranu súkromného a rodinného života*». Úrad sa pritom odvoláva na legitímne očakávania tzv. prvozaočkovaných osôb, ktoré *„v dobrej viere vycestovali už po aplikovaní prvej dávky očkovacej látky (napr. dvojzložkovej vakcíny) do zahraničia s tým, že pri návrate na územie Slovenskej republiky sa budú považovať za plne zaočkované osoby a nebude sa tak na nich vzťahovať povinnosť 14 dňovej domácej izolácie v domácom prostredí alebo ubytovacím karanténnom zariadení podľa § 2 ods. 1 Vyhlášky v pôvodnom znení“*. Dôvodová správa sa v tejto súvislosti nezmieňuje o iných, napríklad medicínskych (epidemiologických) dôvodoch tejto právnej úpravy.

38. Ústavný súd rovnako pozorne a citlivo vníma skutočnosti, na ktoré úrad poukazoval v dôvodovej správe k napadnutej vyhláške, súčasne si však všíma, že týmto spôsobom nie je možné ani pri novej právnej úprave hovoriť pri už označenej kategórii osôb o dôslednom sledovaní legitímneho účelu obmedzení, ktorým je verejná ochrana života a zdravia. Postavenie kategórie tzv. prvozaočkovaných osôb sa totiž z pohľadu sledovaného účelu v porovnaní s vyhláškou č. 226/2021 V. v. SR zásadne materiálne nezmenilo. Síce im pribudla povinnosť absolvovať RT-PCR test, ale takú možnosť majú hneď v prvý deň izolácie. Úrad pritom nijakým spôsobom neobjasnil, ako je z medicínskeho hľadiska ich postavenie odlišné v porovnaní s nezaočkovanými osobami, ktoré spadajú pod právny režim všeobecných karanténnych opatrení podľa § 2 vyhlášky.

39. Súčasne sa možnosť vykonania RT-PCR testu v prvý deň izolácie dostáva do opätovnej kontroverzie vo vzťahu k sledovanému účelu aj z toho dôvodu, že nerešpektuje aktuálne vedecké poznatky o inkubačnej dobe ochorenia COVID-19, keď aj na oficiálnej stránke

<https://korona.gov.sk/co-je-covid-19/> (ktorej prevádzkovateľom je Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky, pozn.) sa uvádza, že „*inkubačný čas ochorenia COVID-19 je 2 až 14 dní, môže byť aj dlhší. Medián inkubačného času je 5 až 6 dní.*“. Z uvedeného tak vyplýva, že ustanovením § 9 vyhlášky sa u prakticky nezaočkovaných osôb vytvoril spôsob, akým sa môžu „uvoľniť“ z izolácie v domácom prostredí alebo karanténnom ubytovacom zariadení, a to ešte v čase (jeden deň po prípadnej nákaze, pozn.), keď ochorenie COVID-19 nie je možné objektívne zistiť.

40. Ústavný súd si uvedomuje, že miera uváženia pri hľadaní adekvátnych a primeraných opatrení pri boji proti COVID-19 je sústredená do rúk centrálnych, politicky kreovaných orgánov (bod 33 tohto odôvodnenia) a do tohto procesu v rámci rozhodovania o pozastavení účinnosti pri predbežnom prerokovaní návrhu na začatie konania by mal vstupovať uvážlivo a výnimočne, najmä pri zjavných excesoch. Ústavný súd sa tak pri preskúmaní novej právnej úpravy zameral na skutočnosť, či temporálna výnimka podľa § 9 neznižuje legitímny cieľ ochrany verejného zdravia. Ako už bolo uvedené v rozhodnutí sp. zn. PL. ÚS 10/2021, „*podľa súčasných, i keď ďalej sa vyvíjajúcich, vedeckých poznatkov [...] je nesporné, že osoba bezprostredne po aplikácii prvej dávky očkovacej látky proti ochoreniu COVID-19 [...] nemá ešte vytvorené protilátky v množstve spôsobilom na vlastnú ochranu pred dotknutým ochorením, a tým ani vytvorený potenciál znížiť riziko nákazy iných osôb*“. Úrad mal preto transparentne vysvetliť, ako konkrétne vyvažoval potenciálne riziko u osôb, ktoré ešte objektívne nemajú vytvorené protilátky v množstve spôsobilom na vlastnú ochranu pred dotknutým ochorením s legitímnym očakávaním príchodu týchto osôb na územie Slovenskej republiky. Jednoduché poukazovanie na existenciu legitímnych očakávaní u jednotlivcov nie je vyvažovaním ústavných hodnôt. Rozdiel medzi neočkovanou a tzv. prvozaočkovanou osobou pri potenciálnom prenose ochorenia COVID-19 nie je náležite vysvetlený preto, aby ospravedlnil odlišné zaobchádzanie s osobami, ktoré podľa § 1 ods. 4 vyhlášky nie sú plne očkované. Problematický je v tomto smere § 9, ktorý bez náležitého vysvetlenia a v rozpore s doteraz prevažujúcimi medicínskymi poznatkami takéto osoby temporálne kategorizuje.

41. V predbežnom posúdení návrhu na začatie konania preto ústavný súd konštatuje, že ohrozenie základného práva podľa čl. 23 ods. 1 a 4 v spojitosti s čl. 12 ods. 1, 2 a 4 ústavy je vo vzťahu k § 9 napadnutej vyhlášky reálne, priame, konkrétne a bezprostredné. Na základe toho ústavný súd pozastavuje účinnosť dotknutého ustanovenia. Ostatné časti vyhlášky nie sú s prechodným ustanovením § 9 nijakým spôsobom prepojené, a keďže nevykazujú potrebu uplatnenia inštitútu podľa čl. 125 ods. 2 ústavy, bude ich ústavná súladnosť komplexne testovaná (či už testom proporcionality alebo testom diskriminácie) v meritórnom rozhodnutí. V štádiu predbežného prerokovania návrhu na začatie konania nie je totiž úlohou ústavného súdu (ani pri posudzovaní dôvodnosti pozastavenia účinnosti napadnutej právnej úpravy) riešenie koncepčných otázok, z ktorých napadnutá právna úprava vychádza.

42. Podľa § 67 zákona o ústavnom súde pripája k tomuto rozhodnutiu odlišné stanovisko sudca Peter Straka, ktoré sa týka bodu 3 výroku a odôvodnenia rozhodnutia.

### **Poučenie:**

Proti tomuto rozhodnutiu ústavného súdu nemožno podať opravný prostriedok.

Podľa čl. 125 ods. 6 ústavy sa rozhodnutie ústavného súdu o pozastavení účinnosti napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení vyhlasuje spôsobom ustanoveným na vyhlasovanie zákonov. Právoplatné rozhodnutie ústavného súdu je všeobecne záväzné.

Podľa § 83 zákona o ústavnom súde uznesenie ústavného súdu o pozastavení účinnosti napadnutého právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia a uznesenie o zrušení pozastavenia účinnosti napadnutého právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia je právoplatné a všeobecne záväzné odo dňa jeho vyhlásenia v zbierke zákonov.

**V Košiciach 27. júla 2021**

**Luboš Szigeti**  
**predseda pléna Ústavného súdu**  
**Slovenskej republiky**