

ZBIERKA  ZÁKONOV  
SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Ročník 2021

Vyhlásené: 31. 12. 2021

Časová verzia predpisu účinná od: 31. 12. 2021

Obsah dokumentu je právne záväzný.

550

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 8/2021-143

V mene Slovenskej republiky

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a zo sudcov Jany Baricovej, Ladislava Duditša, Libora Duľu, Rastislava Kaššáka (sudca spravodajca), Jany Laššákovej, Miloša Maďara, Petra Molnára, Petra Straku, Luboša Szigetiho, Roberta Šorla a Martina Vernarského o návrhu **generálneho prokurátora Slovenskej republiky** na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade ustanovenia § 59b ods. 1 v časti „úrad verejného zdravotníctva [§ 5 ods. 4 písm. k)] alebo regionálny úrad verejného zdravotníctva [§ 6 ods. 3 písm. e)]“, ustanovenia § 59b ods. 2 v časti „tento predpis sa nevzťahuje na všeobecne záväzné právne predpisy vydávané podľa odseku 1 úradom verejného zdravotníctva a regionálnym úradom verejného zdravotníctva“, ustanovení § 59b ods. 3, 4, 5 a 6 a ustanovenia § 631 zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení čl. I zákona č. 286/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, s Ústavou Slovenskej republiky a ústavným zákonom č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov za účasti vlády Slovenskej republiky ako vedľajšieho účastníka konania 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 18. marca 2021 doručený návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovateľ“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade ustanovenia § 58 ods. 5 zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení čl. I zákona č. 286/2020 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 a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (ďalej aj „zákon o ochrane verejného zdravia“ alebo „napadnutý zákon“ alebo „novela“), s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 13 ods. 4, čl. 46 ods. 3 a čl. 51 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a s čl. 11 ods. 3 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov (ďalej len „ústavný zákon o bezpečnosti štátu“), ako aj

ustanovenia § 59b ods. 1 v časti „úrad verejného zdravotníctva [§ 5 ods. 4 písm. k)] alebo regionálny úrad verejného zdravotníctva [§ 6 ods. 3 písm. e)]“, ustanovenia § 59b ods. 2 v časti „tento predpis sa nevzťahuje na všeobecne záväzné právne predpisy vydávané podľa odseku 1 úradom verejného zdravotníctva a regionálnym úradom verejného zdravotníctva“ a tiež ustanovení § 59b ods. 3, 4, 5 a 6 a ustanovenia § 63l zákona o ochrane verejného zdravia s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 46 ods. 2, čl. 123 a čl. 125 ods. 1 písm. b) a d) ústavy a s čl. 11 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti štátu.

2. Ústavný súd uznesením č. k. PL. ÚS 8/2021-73 z 26. mája 2021 návrh navrhovateľa v časti namietaného nesúladu § 59b ods. 1 v časti „úrad verejného zdravotníctva [§ 5 ods. 4 písm. k)] alebo regionálny úrad verejného zdravotníctva [§ 6 ods. 3 písm. e)]“, ustanovenia § 59b ods. 2 v časti „tento predpis sa nevzťahuje na všeobecne záväzné právne predpisy vydané podľa odseku 1 úradom verejného zdravotníctva a regionálnym úradom verejného zdravotníctva“, ustanovení § 59b ods. 3, 4, 5 a 6 a ustanovenia § 63l zákona o ochrane verejného zdravia prijal na ďalšie konanie. Návrh navrhovateľa v časti namietaného nesúladu § 58 ods. 5 zákona o ochrane verejného zdravia (náhrada škody a ušlého zisku) ústavný súd odmietol, a to z dôvodu neprípustnosti návrhu (litispendencia; bod 24 uznesenia č. k. PL. ÚS 8/2021-73). Ústavný súd rovnakým uznesením nevyhovел návrhu navrhovateľa na pozastavenie účinnosti ním označených ustanovení. Navyše, z dôvodu, že Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) zákonom č. 220/2021 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon o ochrane verejného zdravia, ktorý nadobudol účinnosť 15. mája 2021, zmenila napadnuté ustanovenie § 58 ods. 5, ústavný súd konanie vedené pod sp. zn. PL. ÚS 27/2020 uznesením č. k. PL. ÚS 27/2020-108 z 30. júna 2021 zastavil.

**1.1. K namietanej neústavnosti § 59b zákona o ochrane verejného zdravia (vyhlásenie vyhlášok na nariadenie opatrení vo Vestníku vlády Slovenskej republiky a ich súdny prieskum):**

3. V tejto časti návrhu navrhovateľ argumentuje predovšetkým k publikácii opatrení (vo forme vyhlášok) nariadovaných Úradom verejného zdravotníctva (ďalej aj „úrad verejného zdravotníctva“ alebo „ÚVZ“) alebo regionálnym úradom verejného zdravotníctva (ďalej aj „regionálny úrad verejného zdravotníctva“ alebo „RÚVZ“) na predchádzanie ochoreniam alebo pri ohrození verejného zdravia vo Vestníku vlády Slovenskej republiky (ďalej aj „Vestník vlády“). Tvrdí, že zákonodarca má nespochybniteľné právo prostredníctvom legislatívy upravovať vnútroštátny systém právnych predpisov, toto jeho právo však nie je absolútne. V rámci svojej normotvornej činnosti je významne limitovaný, a to práve obsahom ústavy, ktorá jediná definuje hierarchické usporiadanie právnych predpisov, ktoré platia na území Slovenskej republiky. Národná rada má povinnosť zaistiť súlad právnej úpravy s ústavou tak, aby nevznikali paralelné publikačné nástroje a štruktúry právnych predpisov.
4. Ustanovením, z ktorého možno vyvodíť právnu silu jednotlivých právnych predpisov a ich hierarchickú štruktúru, je čl. 125 ústavy. Jedným zo stabilných pilierov právneho poriadku Slovenskej republiky bol od jej vzniku zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 1/1993 Z. z. o Zbierke zákonov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov, ktorý bol od 1. januára 2016 nahradený zákonom č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon č. 400/2015 Z. z.“ alebo „zákon o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov“).
5. V zmysle § 1 ods. 1 zákona č. 400/2015 Z. z. upravuje tento zákon základné pravidlá tvorby všeobecne záväzných právnych predpisov, ktorými sú Ústava Slovenskej republiky, ústavné zákony, zákony, nariadenia vlády Slovenskej republiky, vyhlášky a opatrenia ministerstiev, ostatných ústredných orgánov štátnej správy, iných orgánov štátnej správy a Národnej banky Slovenska a ich vyhlásenie v Zbierke zákonov Slovenskej republiky (ďalej aj „Zbierka zákonov“).
6. Podľa § 12 zákona č. 400/2015 Z. z. je Zbierka zákonov štátnym publikačným nástrojom Slovenskej republiky. V zbierke zákonov sa uverejnením vyhlasujú a) právne predpisy, b) iné

právne akty podľa § 13 a c) akty medzinárodného práva podľa § 20.

7. Navrhovateľ ďalej tvrdí, že na prvý pohľad sa môže zdať, že prijatím ustanovenia § 59b napadnutého zákona zákonodarca nijak nepochybil, pretože len zaviedol nový inštitút všeobecne záväzného právneho predpisu v oblasti ochrany verejného zdravia, t. j. zvolil spôsob publikácie, ktorý dovtedy zákonodarca aplikoval iba na úpravu partikulárnych právnych vzťahov. Vzhľadom na to, že zákon o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov a zákon o ochrane verejného zdravia majú rovnakú právnu silu, zdá sa, že medzi nimi vzniknutý rozpor nemôže viesť k ohrozeniu ústavných hodnôt. Opak je však pravdou. Zákon č. 400/2015 Z. z. je spolu s ústavou základným, rámcovým zákonom upravujúcim existenciu, hierarchiu i postup prijímania právnych predpisov. Je predĺženou rukou ústavy, okrem iného aj čl. 120, čl. 123 a čl. 125 ústavy. Práve aplikácia zákona č. 400/2015 Z. z. v spojení s čl. 125 ústavy tvorí pomyselnú pyramídu právnych predpisov vyjadrujúcu hierarchiu právnych noriem.
8. K zásadným judikátom ústavného súdu, čo sa týka čl. 123 ústavy, patrí podľa navrhovateľa nález sp. zn. PL. ÚS 11/04, podľa ktorého všeobecne záväzné normatívne akty ministerstiev a iných orgánov štátnej správy sa vyhlasujú spôsobom, ktorý ustanovuje zákon na vyhlasovanie právnych predpisov, t. j. v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.
9. Navrhovateľ ďalej cituje pasáž z nálezu sp. zn. PL. ÚS 8/94, podľa ktorého „zákon nemôže splnomocniť orgán výkonnej moci na vydanie predpisu nižšej právnej sily, ktorý by určoval medze základných práv a slobôd. Ústava zveruje právo určiť medze základných práv a slobôd (z dôvodu zachovania povahy ústavnosti týchto práv a slobôd) len zákonodarnému zboru. Ústavný súd konštatuje, že splnomocnenie v zákone pre vydanie všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorým by boli upravené ďalšie podmienky dotýkajúce sa medzi ústavou zaručených práv, nie je ústavou dovolené. Preto všeobecne záväzný právny predpis vydaný na základe takéhoto splnomocňovacieho ustanovenia zákona by nebol vydaný v súlade s ústavou.“.
10. Navrhovateľ zdôraznil, že súlad s ústavou nemôže byť len zdanlivý. Pri samotnej tvorbe právnych predpisov nemá ísť len o formálne naplnenie požiadaviek ústavy a právneho štátu. Samotný výsledok legislatívneho procesu sa nielen musí javiť, ale musí reálne aj byť pretavením princípov právneho štátu do podústavnej právnej normy. Z uvedeného dôvodu ustanovenie § 59b napadnutého zákona sa javí ako nesúladne s ústavou.
11. Navrhovateľ ďalej odkazuje na právnu teóriu. Formálne perfektným právnym predpisom je výsledok výkonu normotvornej pôsobnosti orgánu tvorby práva, ktorý je (i) označený spôsobom, ktorý zodpovedá nomenklatúre prameňov práva, (ii) prijatý v súlade s pravidlami, ktoré sa na spôsob jeho prijímania vzťahujú, vrátane súladu s právnym predpisom vyššej právnej sily, (iii) prijatý orgánom verejnej moci, ktorý má podľa ústavy a/alebo zákona právomoc takýto predpis vydať, (iv) podpísaný predstaviteľom alebo predstaviteľmi vopred určených orgánov verejnej moci a (v) príslušným spôsobom publikovaný (*Procházka, R., Káčer, M. Teória práva. 1. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2013. s. 153*). Edícia právneho predpisu je druhou fázou promulgačnej etapy legislatívneho procesu, ktorej obsahom je naplnenie práva na prístup k právu ako súčasťou princípu právnej istoty obsiahnutej v kontexte právneho štátu (*Svák et al. Teória a prax legislatívy. 3. rozšírené vydanie. Bratislava : Eurokódex, 2012. s. 197*). Publikácia je nevyhnutnou podmienkou platnosti z doktrinálnych aj praktických dôvodov. Od adresáta práva nemožno požadovať plnenie povinností, o ktorých nemá (pozn. reálnu) možnosť sa dozvedieť, pretože neistota jednotlivca, pokiaľ ide o to, čo od neho štát požaduje, je jedným z typických znakov totalitného režimu a činí takého jednotlivca bezmocným voči svojvôli štátnych orgánov (*Procházka, R., Káčer, M. Teória práva. 1. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2013. s. 155*).
12. Civilizácia založená na riešení sporov prostredníctvom práva vylučuje svojvôľu a chaos. Právny poriadok v právnom štáte sa spája s princípmi, podmienkami a požiadavkami, ktoré sa musia dodržať, aby si právny poriadok zachoval svoju spôsobilosť umožniť pokojné riešenie právnych

vzťahov pomocou vopred určených a vopred známych pravidiel. Prijatím ustanovenia § 59b zákona o ochrane verejného zdravia sa vytvára dvojkoľajný právny poriadok, v ktorom existujú dva druhy prameňov práva: a) pramene práva, ktoré sa zverejňujú v Zbierke zákonov po splnení podmienok určených zákonom č. 400/2015 Z. z., b) pramene práva (vyhlášky úradu verejného zdravotníctva a vyhlášky regionálneho úradu verejného zdravotníctva), ktoré sa neuverejňujú v Zbierke zákonov, ale uverejňujú sa vo Vestníku vlády.

13. Podľa navrhovateľa zákonodarca neočakávane a bez bližšieho odôvodnenia pristúpil (zrejme v legislatívnej núdzi, ktorú mohlo ovplyvniť i upozornenie prokurátora pod č. k. VI/3 Gd 174/20/1000-16 z 22. septembra 2020) k právnej úprave, na základe ktorej vznikli „paralelné štruktúry právneho poriadku“. Adresáti právnych noriem si odo dňa prijatia ustanovenia § 59b napadnutého zákona už nemôžu byť istí, že všetky všeobecne záväzné právne normy, ktoré tvoria legálny rámec spoločenských vzťahov na území Slovenskej republiky, nájdu v Zbierke zákonov. Naopak, od tohto momentu si môžu byť istí, že ich nenájdu. Ak totiž pristúpi zákonodarca k tomu, že bude vytvárať samostatné systémy právnych predpisov, ktoré nebude publikovať v Zbierke zákonov, nastane legislatívny chaos. Legitímnou sa navrhovateľovi javí otázka: Ak by bol *status quo* v súlade s ústavou, čo bráni zákonodarcovi, aby začal prijímať zákony, v ktorých bude individuálne splnomocňovať jednotlivé orgány štátnej správy na prijímanie všeobecne záväzných právnych predpisov, ktoré nebudú publikované v Zbierke zákonov? V podstate nič neurčuje, že budú musieť byť všetky publikované vo Vestníku vlády. Hypoteticky možno predpokladať, že ak akceptujeme existenciu dvoch paralelných štruktúr právnych predpisov, nič nebráni tomu, aby boli tri a viac.
14. Vestník vlády až do prijatia zákona č. 286/2020 Z. z. obsahoval prevažne vyhlášky miestnych orgánov verejnej správy veľmi špecifického charakteru týkajúceho sa (napriek ich všeobecnej záväznosti) relatívne malého okruhu subjektov. Už aj historicky v zmysle čl. V zákona Slovenskej národnej rady č. 295/1992 Zb. o niektorých opatreniach v miestnej štátnej správe a v štátnej správe v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 295/1992 Zb.“) sa vo Vestníku vlády zverejňovali oznámenia o vydaní všeobecne záväzných právnych predpisov miestnej štátnej správy, nie iných subjektov verejného práva. V tomto smere pokračuje aj zákon č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 180/2013 Z. z.“), ktorý v § 5 určuje, že všeobecne záväzné právne predpisy miestnych orgánov štátnej správy sa označujú názvom vyhláška a uverejňujú sa vo Vestníku vlády.
15. Pri hľadaní obsahu Vestníka vlády musí aj právnik (tzn. adresát právnej normy, ktorý je právne vzdelaný a ktorý sa orientuje v informačných právnych systémoch) prácne vyhľadať sekciu „vestník vlády“ na webstránke Ministerstva vnútra Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo vnútra“) a pátrať po tom, či právne vzťahy, ktoré sú jeho každodennou realitou, neboli náhodou zmenené vyhláškou uverejnenou vo Vestníku vlády. O dostupnosti adresátom všeobecne záväzných nariadení, ktoré sú publikované vo Vestníku vlády, možno vysloviť vážne pochybnosti. Len ako *obiter dictum* možno dodať, či je vhodné súbor všeobecne záväzných právnych predpisov na úseku verejného zdravia hľadať práve na stránke ministerstva vnútra.
16. S potrebou právnej istoty súvisia aj praktické dôvody, pre ktoré je publikácia podmienkou *sine qua non* platnosti práva. Jednotný spôsob vyhlasovania totiž redukuje priestor na spor, či to alebo ono pravidlo je alebo nie je súčasťou platného práva. V demokratickom právnom štáte vyhlásenie pravidla v predpísanej podobe predstavuje neodstrániteľnú podmienku jeho platnosti a zároveň nevyhnutný predpoklad uplatnenia starej rímskej maximy „neznalosť zákona neospravedlňuje“.
17. Z obdobných dôvodov sa k ustanoveniu § 59b napadnutého zákona kriticky vyjadruje aj odborná verejnosť (Dobrovičová, G. Tvorba práva Úradom verejného zdravotníctva Slovenskej republiky a regionálnymi úradmi verejného zdravotníctva; Dobrovičová, G. Niekoľko poznámok k opatreniam Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky. Prístupné na:

www.comeniusblog.flaw.uniba.sk>). Podľa jej názoru nemožno právne predpisy s celoštátnou pôsobnosťou uverejňovať v publikačnom nástroji miestnej štátnej správy, a to procesným postupom podľa zákona č. 180/2013 Z. z. Výsledkom je, že vyhlásenie vyhlášok Úradu verejného zdravotníctva vo Vestníku vlády nemožno považovať za publikáciu vo formálnom zmysle. Práve formálna publikácia úzko súvisí správnymi účinkami právneho predpisu, t. j. s ich platnosťou a účinnosťou. Vyhlásenie právneho predpisu je podmienkou platnosti právneho predpisu a len platný právny predpis môže nadobudnúť účinnosť.

18. Neoddeliteľnou súčasťou princípu právneho štátu zaručeného čl. 1 ods. 1 ústavy je princíp právnej istoty. Jednou z nevyhnutných súčasti obsahu princípu právneho štátu je požiadavka právnej istoty. S uplatňovaním tohto princípu sa spája nielen požiadavka po všeobecnej platnosti, trvácnosti, stabilite, racionalite a spravodlivom obsahu právnych noriem a ich dostupnosti občanom (publikovateľnosť), no rovnako aj požiadavka predvídateľnosti konania orgánov verejnej moci (právna istota), ktorej základom je jednoznačný jazyk a zrozumiteľnosť právnych noriem (PL. ÚS 15/98).
19. Vestník vlády v čiastke č. 4/2014 z 1. apríla 2014 upravuje zásady vydávania Vestníka vlády Slovenskej republiky (ďalej len „zásady“). Podľa základných ustanovení obsiahnutých v čl. 1 sa vo Vestníku vlády uverejňujú a) vyhlášky okresných úradov a iných miestnych orgánov štátnej správy, b) oznámenia o vydaní smerníc a iných vnútorných predpisov (ďalej len „smernica“), ktorými ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy riadia a kontrolujú výkon štátnej správy uskutočňovaný okresnými úradmi, inými miestnymi orgánmi štátnej správy, vyššími územnými celkami a obcami, c) ďalšie oznámenia a iné opatrenia, ak tak ustanovuje všeobecne záväzný právny predpis.
20. Z uvedených zásad podľa navrhovateľa jasne vyplýva, že zákonodarca nemal pôvodne v úmysle, aby tento súbor právnych noriem nižšej právnej sily obsahoval aj všeobecne záväzné právne predpisy, ktoré budú upravovať základné oblasti života spoločnosti. Vstup do lesa, príp. otvorenie novej jaskyne je určite dôležité regulovať, avšak dopad tohto typu právnych predpisov nemožno porovnávať so závažnosťou všeobecne záväzných pravidiel na úseku verejného zdravia, a najmä nie v situácii už rok prebiehajúcej pandémie COVID-19 v čase, keď sa orgány verejného zdravotníctva chtiac-nechtiac stali dôležitým subjektom, ktorý reguluje dennú rutinu každého jednotlivca.
21. Zákonodarca bez zjavného dôvodu skomplikoval už tak dosť neprehľadný právny poriadok. Prehľadnosť informačných právnych systémov bola predmetom viacerých odborných článkov. Viacerí právnici upozorňujú na to, že v dôsledku „labyrintóznej“ povahy právneho systému skutočným prameňom práva v jeho fyzickom zmysle prestávajú byť jednotlivé čiastky zbierky, ale elektronické systémy právnych informácií, ktoré pre každého praktika predstavujú primárny referenčný zdroj so všetkými paradoxmi, ktoré to občas prináša (Bobek, M. Publikace obecně závazných právních předpisů v historickém a srovnávacím pohledu, část I – pohled historický. Jurisprudence, 2007, 16(1), s. 13 – 21). Od adresátov práva sa vyžaduje znalosť jeho povinnosti okamihom formálnej publikácie. Ľudia však pravidlám majú nielen podliehať, ale sa v demokratickom štáte považujú za ich zdroj, ak im nedokážu rozumieť, nevedia sa s nimi stotožniť (Procházka, R., Káčer, M. Teória práva, I. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2013. s. 157).
22. Aj napriek tomu, že účelom požiadavky právnej istoty nie je nastolenie nemennosti práva (PL. ÚS 11/2008), sama okolnosť, že princíp právnej istoty nevyklučuje zmenu právnej úpravy, však neznamena, že platné právo možno kedykoľvek a akokoľvek nahrádzať novou právnou úpravou. Zmena platného práva je prípustná, pokiaľ nie je svojvoľná a spája sa s akceptovateľnými príčinami na jej zmenu. V tomto prípade je však podmienkou riadne odôvodnenie potreby zmien. V tomto konkrétnom prípade však zákonodarca neuviedol dostatočné príčiny či dôvody, ktoré ho viedli k takej zásadnej zmene v oblasti fungovania štátu, akou je zmena štruktúry a publikácie právnych predpisov. Ani v procese prijímania namietaného ustanovenia riadne nevysvetlil, prečo majú právne vzťahy podliehať dvom

paralelným právnym režimom, pričom jeden bude založený zákonom o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov a druhý zákon o ochrane verejného zdravia.

23. Dôvodová správa sa z tohto hľadiska javí byť nedostatočná a zahmlievajúca. Sám zákonodarca si pri prijímaní namietaného ustanovenia uvedomoval, že uvedené pramene práva nebudú dostatočne publikované, ak budú zverejňované iba vo Vestníku vlády. Preto prikročil k tomu, že majú byť uverejňované aj inak (na úradných tabuliach obcí, v celoštátnych oznamovacích prostriedkoch, v miestnych rozhlasoch alebo na webových sídlach), čo je však nedostatočné. Táto publikácia ani nijako nesúvisí so vznikom právnych účinkov právneho predpisu, má len výlučne informatívny, subsidiárny účel.
24. Ak zákonodarca svoj úmysel, pre ktorý rozdeľuje systém prameňov práva, neodhalil, možno tušiť dve možné príčiny. Buď žiaden úmysel nemal, alebo príčinu nechcel odhaliť. V prvom prípade ide o jasné porušenie právnej istoty a stability právneho poriadku, v druhom prípade možno tušiť dubióznosť zmeny systému prameňov práva.
25. V podmienkach právneho štátu je nemysliteľné, aby akýkoľvek akt orgánu verejnej moci, ktorý zasahuje do základných práv a povinností, nebol racionálne a presvedčivo odôvodnený. Bez toho, aby bolo možné taký zásadný právny predpis, ktorý platí *erga omnes* a zasahuje do práv a povinností, nájsť v Zbierke zákonov, nie je možné hovoriť o transparentnosti a predvídateľnosti právneho poriadku.
26. Navrhovateľ preto uzavrel, že ustanovenie § 59b ods. 1 zákona o ochrane verejného zdravia v časti „úrad verejného zdravotníctva [§ 5 ods. 4 písm. k)] alebo regionálny úrad verejného zdravotníctva [§ 6 ods. 3 písm. e)]“, ustanovenie § 59b ods. 2 zákona o ochrane verejného zdravia v časti „*tento predpis sa nevzťahuje na všeobecne záväzné právne predpisy vydávané podľa odseku 1 úradom verejného zdravotníctva a regionálnym úradom verejného zdravotníctva*“, ako aj ustanovenie § 59b ods. 3, 4, 5 a 6 zákona o ochrane verejného zdravia sú podľa jeho názoru v rozpore s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 46 ods. 2, čl. 123 a čl. 125 ods. 1 písm. b) a d) ústavy a s čl. 11 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti štátu.

### **I.2. K namietanej neústavnosti § 631 zákona o ochrane verejného zdravia (prechodné ustanovenie a retroaktivita):**

27. Vo vzťahu k označenému prechodnému ustanoveniu zákona o ochrane verejného zdravia navrhovateľ poukazoval na to, že pri vydávaní právnych predpisov nemožno využiť inštitút ratihabície. Materiálny právny štát vylučuje, aby sa neprávo inkorporovalo do právneho poriadku tým, že ho zákonodarca nepriamo recipuje len s poukazom na jeho existenciu. Označené ustanovenie, podľa ktorého sa má na opatrenia úradu verejného zdravotníctva a regionálnych úradov verejného zdravotníctva vydané v súvislosti so šírením ochorenia COVID-19 podľa § 12 alebo § 48 ods. 4 zákona o ochrane verejného zdravia do nadobudnutia účinnosti zákona č. 286/2020 Z. z. nahliadať ako na súčasť právneho poriadku Slovenskej republiky, uvedené princípy podľa navrhovateľa porušuje. Dodatočná legalizácia nezákonných právnych aktov je protiústavná, pretože z nepráva nemôže vzniknúť právo. Ak sa, aj keď len na relatívne krátky čas, stali opatrenia úradu verejného zdravotníctva a regionálnych úradov verejného zdravotníctva vydané bez zákonného zmocnenia prameňom práva, ide podľa navrhovateľa o prípad priamej retroaktivity nezlučiteľný s princípmi právneho štátu. Navrhovateľ ďalej tvrdí, že nemožno prehliadnúť skutočnosť, že týmto ustanovením sa výrazne sťažilo uplatnenie práv fyzických osôb a právnických osôb pred správnym súdom. Ak do účinnosti napadnutej právnej úpravy boli osoby dotknuté opatrením úradu verejného zdravotníctva vydaným na prechádzanie chorobám a pri ohrození verejného zdravia oprávnené napadnúť toto opatrenie všeobecnou správnou žalobou, po nadobudnutí jej účinnosti stratili správne súdy svoje oprávnenie preskúmať akékoľvek opatrenie úradu verejného zdravotníctva vydané pred 15. októbrom 2020. Ustanovenie § 631 napadnutého zákona tak retroaktívne eliminovalo vysoký štandard ochrany základných práv poskytovaný prieskumom v správnom súdnictve. Spätné odňatie práva na prístup k súdu nasvedčuje nesúladu ustanovenia § 631

napadnutého zákona s čl. 46 ods. 2 ústavy.

28. Navrhovateľ preto tvrdí, že § 63l zákona o ochrane verejného zdravia je podľa jeho názoru v rozpore s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 46 ods. 2, čl. 123 a čl. 125 ods. 1 písm. b) a d) ústavy a s čl. 11 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti štátu.

## II.

### Stanoviská účastníkov konania a vedľajšieho účastníka a ďalší priebeh konania

#### II.1. Stanovisko národnej rady:

29. Národná rada vo svojom stanovisku navrhla, aby ústavný súd návrhu navrhovateľa nevyhovel. Národná rada ako účastník konania v zmysle § 76 zákona o ústavnom súde v stanovisku súčasne uviedla, že súhlasí s upustením od ústneho pojednávania.
30. Vo vzťahu k namietanému nesúladu § 59b zákona o ochrane verejného zdravia s referenčnými normami ústavy a ústavného zákona o bezpečnosti štátu národná rada poukázala na rozhodnutie ústavného súdu (sp. zn. IV. ÚS 249/2021), ktorým ústavný súd konštatoval, že úrad verejného zdravotníctva je orgánom štátnej správy s právomocou vydávať všeobecne záväzné právne predpisy v zmysle čl. 123 ústavy. Dodala, že úrad verejného zdravotníctva bol oprávnený nariaďovať opatrenia na predchádzanie ochoreniam verejného zdravia aj pred novelou zákona o ochrane verejného zdravia prijatou vo forme zákona č. 286/2020 Z. z. V rámci tejto časti stanoviska odkázala aj na ďalšie rozhodnutia ústavného súdu a predovšetkým zdôraznila, že neexistuje také jeho rozhodnutie, ktoré by určovalo, že vyhlasovanie právnych predpisov inak než v Zbierke zákonov je protiústavné. Poukázala na všeobecne záväzné nariadenia územnej samosprávy, ktoré sa rovnako nezverejňujú v Zbierke zákonov.
31. Vo vzťahu k namietanej neústavnosti § 63l zákona o ochrane verejného zdravia národná rada poukázala na skutočnosť, že napadnuté ustanovenie bolo „skonzumované“ najneskôr 30. októbra 2020, keďže v tento deň stratili všetky opatrenia úradu verejného zdravotníctva vydané v súvislosti so šírením ochorenia COVID-19 platnosť aj účinnosť. Zdôraznila, že prechodné ustanovenia sú neoddeliteľnou súčasťou takmer každej právnej úpravy a že ich funkciou je zabezpečiť plynulý prechod z dosiaľ platného a účinného režimu právnej úpravy spoločenských vzťahov do ich nového právneho režimu a eliminovať tak prípadné právne vákuum navodzujúce právnu neistotu, ktorá by bola v rozpore s požiadavkou vyplývajúcou aj z čl. 1 ods. 1 ústavy. Ďalej vysvetlila podstatu zákazu retroaktivity a následne sa vyjadrila aj ku skutočnosti namietanej navrhovateľom, a to že napadnuté ustanovenia zákona o ochrane verejného zdravia predstavujú neprípustnú formu ratihabície. Predmetná časť stanoviska je uzatvorená odkazom na rozhodnutie ústavného súdu (sp. zn. IV. ÚS 459/2021), ktorým ústavný súd konštatoval hybridný charakter opatrení úradu verejného zdravotníctva vydávaných pred prijatím zákona č. 286/2020 Z. z. V nadväznosti na uvedené sa v stanovisku konštatuje, že ústavný súd dosiaľ nikdy nevyslovil, že opatrenia úradu verejného zdravotníctva alebo jeho vyhlášky sú nezákonné alebo protiústavné.

#### II.2. Stanovisko vlády:

32. Vláda, zastúpená Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo spravodlivosti“), ako vedľajší účastník konania v zmysle § 76 zákona o ústavnom súde vo svojom stanovisku navrhla, aby ústavný súd návrhu nevyhovel. Zdôraznila, že zákon o ochrane verejného zdravia, ktorého niektoré ustanovenia sú predmetom konania, predstavuje naplnenie pozitívneho záväzku štátu (aj) legislatívnou cestou chrániť životy a zdravie obyvateľov vyplývajúceho nielen z dikcie ústavy, ale aj z judikatúry ústavného súdu. Formulovala presvedčenie, že napadnuté ustanovenia zákona o ochrane verejného zdravia spĺňajú všetky atribúty ústavne súladnej právnej normy.
33. Vláda, zastúpená ministerstvom spravodlivosti, sa vo svojom stanovisku osobitne vyjadrila

k jednotlivým ustanoveniam zákona o ochrane verejného zdravia napadnutým navrhovateľom.

34. Vo vzťahu k ustanoveniu § 59b ods. 1 zákona o ochrane verejného zdravia a vo vzťahu k právomoci úradu verejného zdravotníctva a regionálnych úradov verejného zdravotníctva vláda uviedla, že samotný ústavný súd vo svojej rozhodovacej činnosti uznal, že úrad verejného zdravotníctva možno na účely konania o súlade právnych predpisov považovať za ústredný orgán štátnej správy v zmysle čl. 125 ods. 1 písm. b) ústavy (s odkazom najmä na uznesenie č. k. PL. ÚS 10/2021 z 13. júla 2021) nadaný normotvornou právomocou. Dodala, že názor prezentovaný navrhovateľom, podľa ktorého úrad verejného zdravotníctva nemožno považovať za ústredný orgán štátnej správy ani za miestny orgán štátnej správy v zmysle čl. 125 ods. 1 písm. b), resp. d) ústavy, je neopodstatnený, nedôvodný a aj prekonaný judikatúrou ústavného súdu.
35. Vo vzťahu k ustanoveniam § 59b ods. 2 až 6 zákona o ochrane verejného zdravia a vo vzťahu k spôsobu vyhlasovania vyhlášok úradu verejného zdravotníctva a regionálnych úradov verejného zdravotníctva vo Vestníku vlády vláda uviedla, že ani tieto ustanovenia nepovažuje za rozporné s ústavou, a to ani s princípom právneho štátu. Zdôraznila, že ústava poskytuje zákonodarcovi pomerne široký priestor na určenie jedného, ale aj viacerých publikačných nástrojov a že Vestník vlády podľa presvedčenia vlády samotnej spĺňa požiadavky na dostupnosť právnych predpisov, najmä vzhľadom na to, že je zriadený zákonom, je dlhodobo využívaný, je všeobecne dostupný a je prehľadný. Stanovisko v tejto časti taktiež upriamuje pozornosť na skutočnosť, že v súčasnosti možno hovoriť podľa názoru vlády dokonca o akejsi štvorkolajnosti publikačných nástrojov, keďže osobitným spôsobom sú publikované právne záväzné akty Európskej únie (Úradný vestník Európskej únie) i všeobecne záväzné nariadenia územnej samosprávy (vyvesenie na príslušnej úradnej tabuli).
36. Vo vzťahu k ustanoveniu § 63l zákona o ochrane verejného zdravia vláda dodala, že v prípade tohto ustanovenia nejde o ratihabíciu, ale o štandardný legislatívny nástroj preklenutia obdobia od nadobudnutia účinnosti nových právnych aktov vydaných na základe novej splnomocňujúcej právnej úpravy tak, aby nezostalo v tomto období právne vákuum po starých aktoch vydaných podľa predchádzajúcej úpravy. Dodala, že napadnuté ustanovenie sa v súčasnosti neaplikuje a je obsolétne, keďže jeho normatívny význam sa vyprázdnil už 15 dní odo dňa nadobudnutia účinnosti.
37. Napokon, vo vzťahu k namietanému nesúladu napadnutých ustanovení zákona o ochrane verejného zdravia s čl. 11 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti štátu vláda uviedla, že názor navrhovateľa nie je v súlade s judikatúrou ústavného súdu týkajúcou sa konania podľa čl. 129 ods. 6 ústavy, v rámci ktorej mal ústavný súd jasne interpretovať to, čo považuje za rozhodnutie o obmedzení základných práv a slobôd nadväzujúce na vyhlásenie núdzového stavu (nálezy sp. zn. PL. ÚS 22/2020 a sp. zn. PL. ÚS 2/2021), ktoré majú byť relevantné aj pre znenie čl. 11 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti štátu. K namietanému rozporu s ústavným zákonom o bezpečnosti štátu je dodané aj konštatovanie, že napadnuté ustanovenia zákona o ochrane verejného zdravia nelimitujú normotvorbu orgánov verejného zdravotníctva len na obdobie vyhláseného núdzového stavu.

### **II.3. Stanovisko úradu verejného zdravotníctva**

38. Úrad verejného zdravotníctva tvrdí, že čl. 123 ústavy, na ktorý navrhovateľ poukazuje, nestanovuje, že by vyhlášky úradu verejného zdravotníctva nemohli byť uverejňované v inom publikačnom nástroji, ako je Zbierka zákonov (žiadny právny predpis v právnom poriadku Slovenskej republiky takúto podmienku nestanovuje). Nestanovuje ani to, že by zákon nesmel splnomocniť úrad verejného zdravotníctva na vydávanie normatívnych právnych aktov.
39. Úrad verejného zdravotníctva sa domnieva, že zákonodarca spôsob uverejňovania vyhlášok vyvodil zo systematickej a z právne logickej úvahy. Úrad verejného zdravotníctva sa v zmysle § 21 zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej

správy v znení neskorších predpisov (*a contrario*) neradí k ústredným orgánom štátnej správy. Nemožno však súhlasiť s navrhovateľom, ktorý vylučuje úrad verejného zdravotníctva z kategorizácie ako miestny orgán štátnej správy len na základe toho, že nie je uvedený v zákone č. 180/2013 Z. z. V tomto zákone nie sú uvedené viaceré orgány miestnej štátnej správy (uvedené v ňom sú iba okresné úrady), aj keď za orgány miestnej štátnej správy ich možno nepochybné považovať (napr. samotné RÚVZ). V zmysle ustanovenia § 5 ods. 4 písm. k) zákona o ochrane verejného zdravia nariaďuje úrad verejného zdravotníctva opatrenia podľa § 12 zákona o ochrane verejného zdravia a opatrenia podľa § 48 ods. 4 zákona o ochrane verejného zdravia, ak ich treba vykonať v rozsahu presahujúcom územnú pôsobnosť regionálneho úradu verejného zdravotníctva. Z uvedeného vyplýva, že ak úrad verejného zdravotníctva nie je ústredným orgánom štátnej správy, a preto sa môže v zmysle pozitívno-právneho chápania (dôsledkom výslovného znenia čl. 122 ústavy je, že každý orgán štátnej správy sa musí považovať buď za ústredný, alebo za miestny) radiť medzi miestne orgány štátnej správy s pôsobnosťou, ktorá „ožíva“ pri potrebe prekročenia územnej pôsobnosti RÚVZ. Nemusí pritom nutne vždy ísť o územie celej Slovenskej republiky. Postačí, ak epidemiologická situácia prekročí územné obvody dvoch RÚVZ.

40. Ustanovenie § 5 ods. 1 zákona č. 180/2013 Z. z. ustanovuje, že všeobecne záväzné právne predpisy miestnych orgánov štátnej správy sa označujú názvom vyhláška. Z ustanovenia § 5 ods. 2 zákona č. 180/2013 Z. z. vyplýva, že sa takéto vyhlášky uverejňujú vo Vestníku vlády. Na tomto základe sa možno domnievať, že zákonodarca si pre vyhlášky ÚVZ nevolil žiaden nový či neobvyklý spôsob publikácie, ale v záujme zachovania jednotnosti právneho poriadku zotrval pri publikačnom nástroji určenom pre miestne orgány štátnej správy.
41. Navyše, generálny prokurátor svoje argumenty smeroval iba na spôsob uverejňovania vyhlášok úradu verejného zdravotníctva a nijako sa nevysporiadal so skutočnosťou, prečo by sa vo Vestníku vlády nemali uverejňovať vyhlášky RÚVZ. Je nelogické akceptovať možnosť uverejnenia vyhlášok okresných úradov vo Vestníku vlády a zároveň neakceptovať uverejňovanie vyhlášok RÚVZ vo Vestníku vlády.
42. Podľa ÚVZ je pravdou, že Vestník vlády aktuálne obsahuje najmä vyhlášky úradu verejného zdravotníctva a RÚVZ. Táto skutočnosť však nijako neprispieva k chaotickosti právneho poriadku. Práve naopak, tzv. pandemická normotvorba je koncentrovaná v tomto publikačnom nástroji a „nezahľuje“ (vzhľadom na jej dynamiku) Zbierku zákonov Slovenskej republiky, čo by prispievalo k jej neprehľadnosti a spôsobovalo skôr oslabovanie právnej istoty. Vo vzťahu k navrhovateľom uvádzanej prácnosti vyhľadávania právnych aktov úradu verejného zdravotníctva a RÚVZ úrad verejného zdravotníctva uvádza, že rovnako časovo a technicky náročné by bolo tieto normy vyhľadávať na stránke <slov-lex.sk>, ktorá je elektronickou Zbierkou zákonov Slovenskej republiky. Vyhľadávanie vo Vestníku vlády je porovnateľne náročné ako vyhľadávanie na stránke <slov-lex.sk>.
43. Úrad verejného zdravotníctva sa ďalej vyjadril k názoru navrhovateľa, že medzi zákonom o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov a zákonom o ochrane verejného zdravia je určitý aplikačný rozpor. Favorizáciu zákona o Zbierke zákonov pritom odôvodňuje tým, že ide o „predĺženú ruku ústavy“. K tomu uvádza, že vzhľadom na to, že ide o právne predpisy rovnakej právnej sily, ak by mal medzi nimi existovať rozpor, v zmysle teórie práva by bolo nutné na jeho vyriešenie aplikovať zvyšné dva princípy na určenie prednosti, a to „*lex posterior derogat legi priori*“ a „*lex specialis derogat legi generali*“. Vzhľadom na to, že zákon o ochrane verejného zdravia (jeho novela č. 286/2020 Z. z.) je časovo neskorší predpis, ako aj vzhľadom na to, že z hľadiska generality (špeciality) je zákon o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov všeobecným predpisom pre vydávanie normatívnych právnych aktov, aplikačnú prednosť na vydávanie vyhlášok by mal mať v zmysle uvedeného zákon o ochrane verejného zdravia. Podľa názoru ÚVZ však tieto právne predpisy nie sú v konflikte, keďže zákon o ochrane verejného zdravia použitie zákona o Zbierke zákonov na vydávanie vyhlášok explicitne vylučuje.

44. Navrhovateľ považuje publikáciu vyhlášok úradu verejného zdravotníctva vo Vestníku vlády za nedostatočnú, pričom uvádza, že tento nedostatok sa mal zákonodarca údajne snažiť sanovať povinnosťou uverejniť vyhlášky aj iným vhodným spôsobom ( t. j. najmä na úradných tabuliach okresných úradov a obcí na dotknutom území či napr. aj na webovej stránke úradu verejného zdravotníctva). Toto „dodatočné“ uverejnenie však nemá vplyv na platnosť a účinnosť vyhlášky (§ 59b ods. 5 zákona o ochrane verejného zdravia).
45. Keďže sa zákonodarca neobmedzil iba na uverejnenie vyhlášok úradu verejného zdravotníctva vo Vestníku vlády, ale nariadil ich uverejnenie aj „iným vhodným spôsobom“, nejde podľa názoru ÚVZ o krok, ktorým sa zákonodarca snažil dosiahnuť obvyklý štandard, ale naopak, vzhľadom na potrebu informovanosti obyvateľstva o právne záväzných opatreniach sa rozhodol pre „nadštandardné“ uverejnenie prostredníctvom rôznych publikačných a komunikačných prostriedkov. Interpretáciu navrhovateľa preto považuje za nelogickú.
46. Vo vzťahu k nálezu sp. zn. PL. ÚS 8/94, ktorý zmienil navrhovateľ, úrad verejného zdravotníctva uviedol, že neskoršie nálezy ústavného súdu PL. ÚS 10/2013 a PL. ÚS 16/2015 posunuli a konkretizovali judikatúru ústavného súdu.
47. Aplikovaním komparácie s právnymi predpismi Českej republiky možno dôjsť k záveru, že mimoriadne opatrenia nariaďované v Českej republike Ministerstvom zdravotníctva a krajskými hygienickými stanicami, ktorými sa nariaďujú obsahovo podobné celoplošne pôsobiace opatrenia zamerané na predchádzanie šírenia ochorenia COVID-19, sa v zmysle § 3 ods. 6 zákona č. 94/2021 Sb. o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů sa uverejňujú na úradných tabuliach týchto orgánov. Z textu zákona č. 222/2016 Sb. o Sbírcе zákonů a mezinárodních smluv pritom rovnako nevyplýva imperatív uverejnenia mimoriadnych opatrení v Sbírcе zákonů napriek tomu, že ide o právne akty vysokej dôležitosti vzťahujúce sa na široký okruh adresátov.

#### **II.4. Replika navrhovateľa:**

48. K stanoviskám národnej rady, vlády a úradu verejného zdravotníctva sa vyjadril navrhovateľ, ktorý uviedol, že už v návrhu uviedol všetky argumenty, ktoré zodpovedajú právnej teórii, a zároveň poukázal na argumenty sudcu spravodajcu uvedené v jeho odlišnom stanovisku k uzneseniu o prijatí veci na ďalšie konanie.

### **III.**

#### **Posúdenie dôvodnosti návrhu**

49. Ústavný súd po oboznámení sa s návrhom navrhovateľa, so stanoviskom národnej rady ako účastníkom konania, stanoviskom vlády ako vedľajšieho účastníka, ako aj so stanoviskom úradu verejného zdravotníctva dospel k nasledujúcim záverom:

#### **III.1. Všeobecné východiská:**

50. Podstatou veci je ústavnoprávne posúdenie noriem zákona o ochrane verejného zdravia vnesených jeho novelou, zákonom č. 286/2020 Z. z., ktoré upravujú, že opatrenia úradu verejného zdravotníctva a regionálnych úradov verejného zdravotníctva na predchádzanie ochoreniam a pri ohrození verejného zdravia, ktoré je potrebné nariadiť na celom území Slovenskej republiky, určitej časti jej územia alebo pre skupinu inak ako jednotlivo určených osôb, sa nariaďujú všeobecne záväzným právnym predpisom – vyhláškami, a to najmä z toho hľadiska, či publikácia vyhlášok vo Vestníku vlády je v súlade s ústavným základom na vydávanie podzákonnych predpisov a princípmi právneho štátu a či sú vyhlášky preskúmateľné v konaní o súlade právnych predpisov, a napokon, či je napadnutá norma, podľa ktorej sa opatrenia prijaté pred účinnosťou novely dočasne považujú za vyhlášky, v súlade so zákazom retroaktivity.
51. Navrhovateľ vyjadril právny názor, že vyhlášky by na základe výkladu ústavy vychádzajúceho z koncepcie materiálneho právneho štátu mali byť uverejňované v Zbierke zákonov, a nie vo

Vestníku vlády, pretože z ústavných požiadaviek na vydávanie podzákonných predpisov a princípu právnej istoty vyplýva požiadavka, aby dôležité celoštátne pôsobiace právne predpisy boli publikované výlučne v Zbierke zákonov. Navrhovateľ nepovažuje Vestník vlády za adekvátny publikačný nástroj na vyhlasovanie vyhlášok týkajúcich sa verejného zdravia. Ďalej namieta, že ÚVZ nie je ani ústredný a ani miestny orgán štátnej správy, a preto je vylúčený prieskum jeho vyhlášok ústavným súdom, pretože čl. 125 ods. 1 písm. b) a d) ústavy rozoznávajú len normatívne akty ústredných a miestnych orgánov štátnej správy. Vyhlášky by mali byť publikované v Zbierke zákonov aj na základe čl. 11 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti štátu. Navrhovateľ taktiež namieta neústavnosť ustanovenia § 63l, ktorým sa opatrenia dočasne považujú za všeobecne záväzné vyhlášky, pretože takáto norma má účinky pravej retroaktivity.

52. V súvislosti s vymedzením predmetu konania je potrebné uviesť, že ak by ústavný súd návrhu navrhovateľa vyhovel, tak by na základe noriem, ktoré by ostali v platnosti, opatrenia nariaďovalo vyhláškami Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo zdravotníctva“) a vyhlášky by boli publikované v Zbierke zákonov. Ústavný súd však, vychádzajúc z obsahu návrhu navrhovateľa, upresňuje, že priamym predmetom prieskumu nie je otázka, či je ÚVZ subjektom, ktorý ako právna entita môže vydávať vyhlášky. Ako bolo uvedené, predmetom veci je otázka, či Vestník vlády je ústavne súladný publikačný nástroj a či vyhlášky vydané ÚVZ sú preskúmateľné v konaní o súlade právnych predpisov.
53. Predmetom konania sú ďalej kurzívou zvýraznené ustanovenia zákona o ochrane verejného zdravia, pričom podľa navrhovateľa ods. 4, 5 a 6 nepovažuje ako také za protiústavné, ale bez predchádzajúcich ustanovení by stratili normatívny význam:

§ 59b [Vyhlášky na nariadenie opatrení podľa § 12 a § 48 ods. 4]

(1) Ak je potrebné nariadiť opatrenia podľa § 12 alebo § 48 ods. 4 na celom území Slovenskej republiky, určitej časti jej územia alebo pre skupinu inak ako jednotlivu určených osôb, nariaďuje ich ministerstvo zdravotníctva [§ 4 ods. 1 písm. g)], *úrad verejného zdravotníctva [§ 5 ods. 4 písm. k)] alebo regionálny úrad verejného zdravotníctva [§ 6 ods. 3 písm. e)]* všeobecne záväzným právnym predpisom.

(2) Na všeobecne záväzné právne predpisy vydávané podľa odseku 1 ministerstvom zdravotníctva sa vzťahuje osobitný právny predpis o tvorbe a vyhlasovaní právnych predpisov (zákon č. 400/2015 Z.z.); *tento predpis sa nevzťahuje na všeobecne záväzné právne predpisy vydávané podľa odseku 1 úradom verejného zdravotníctva a regionálnym úradom verejného zdravotníctva.*

(3) *Všeobecne záväzný právny predpis úradu verejného zdravotníctva a regionálneho úradu verejného zdravotníctva vydávaný podľa odseku 1 sa označuje názvom vyhláška a nadobúda platnosť dňom vyhlásenia vo Vestníku vlády Slovenskej republiky.*

(4) *Vyhláška úradu verejného zdravotníctva a regionálneho úradu verejného zdravotníctva nadobúda účinnosť dňom vyhlásenia, ak v nej nie je ustanovený neskorší deň nadobudnutia účinnosti.*

(5) *Úrad verejného zdravotníctva a regionálny úrad verejného zdravotníctva zabezpečia, aby ich vyhláška podľa odseku 1 bola uverejnená aj iným vhodným spôsobom, najmä na úradných tabuliach okresných úradov a obcí na dotknutom území; toto uverejnenie nemá vplyv na platnosť a účinnosť vyhlášky.*

(6) *Vyhláška úradu verejného zdravotníctva a regionálneho úradu verejného zdravotníctva musí byť okrem toho prístupná na nazretie na orgáne, ktorý ju vydal; vyhláška úradu verejného zdravotníctva aj na každom regionálnom úrade verejného zdravotníctva.*

§ 63l [Prechodné ustanovenia k úpravám účinným odo dňa vyhlásenia zákona]

*Opatrenia úradu verejného zdravotníctva a regionálnych úradov verejného zdravotníctva vydané v súvislosti so šírením ochorenia COVID-19 podľa § 12 alebo § 48 ods. 4 do nadobudnutia účinnosti tohto zákona sa považujú odo dňa účinnosti tohto zákona za vyhlášky podľa § 59b tohto zákona a zostávajú v platnosti a účinnosti nasledujúcich 15 dní po nadobudnutí účinnosti tohto zákona, ak ich orgán, ktorý ich vydal, nezruší skôr.*

54. Ústavný súd sa taktiež oboznámil s dôvodovou správou k napadnutej právnej úprave. Jej obsah je dôležitý pri poznaní úmyslu zákonodarcu pri jej prijímaní a jej výklade. V dôvodovej správe sa uvádza:

«V záujme právnej istoty sa navrhuje upraviť formu, v akej sa opatrenia podľa § 12 nariaďujú, ak nesmerujú proti jednotlivo určenej osobe. V súčasnosti zákon žiadnu konkrétnu formu ich nariadenia neupravuje. Úrad verejného zdravotníctva SR označuje svoje akty ako „opatrenia“, podľa názoru predkladateľa však pojem „opatrenie“ použitý v § 12 resp. § 48 ods. 4 neoznačuje právnu formu, ale je skôr použitý v zmysle „zákroku na zabezpečenie niečoho“ (Krátky slovník slovenského jazyka), teda označuje katalóg krokov, ktoré majú orgány verejného zdravotníctva podniknúť na odvrátenie ohrozenia verejného zdravia. Nejde teda o „opatrenie“, aké má namysli § 18 ods. 1 zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov SR (sám ÚVZ SR ho takto neponíma, navyše nebolo vyhlásené v Zbierke zákonov SR), ale ani o opatrenie, o akom hovorí § 3 ods. 1 písm. c) Správneho súdneho poriadku (nebolo vydané v „administratívnom konaní“ definovanom v § 3 ods. 1 písm. a/ S. s. p., čo je podľa cit. ustanovenia konštitutívny znak „opatrenia“).

Ak orgány verejného zdravotníctva rozhodujú o nariadení opatrení podľa § 12 resp. § 48 ods. 4 inak než voči jednotlivo určenej osobe, ich akty sa nijako nelíšia od všeobecne záväzných právnych predpisov, keďže sa týkajú určitého územia alebo druhovo určených osôb. Napr. v súčasnosti uplatňované opatrenie ÚVZ sp. zn. OLP/7693/2020 z 29. septembra 2020 (upravujú povinnosti osôb prichádzajúcich zo zahraničia) sa podľa ods. 1 týka každého („všetky osoby“), kto od 1. októbra 2020 od 7.00 hod. vstúpi na územie Slovenskej republiky. Ide teda o úplne všeobecné vymedzenie adresátov tejto právnej normy, ktorým sa v nej ukladajú povinnosti (izolácia, registrácia cez e-karanténu a pod.). Svojím obsahom sa teda táto norma nelíši napr. od ustanovení § 6 zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov, ktorý upravuje rôzne povinnosti osôb vstupujúcich na územie Slovenskej republiky. Z uvedených dôvodov sa v navrhovanom ods. 1 navrhuje ustanoviť, že v týchto prípadoch orgány verejného zdravotníctva nariaďujú potrebné opatrenia vo forme všeobecne záväzného právneho predpisu. Z § 1 písm. f) zákona č. 355/2007 Z. z. vyplýva, že „orgány verejného zdravotníctva“ sú „orgány štátnej správy na úseku verejného zdravotníctva“. Podľa čl. 123 Ústavy SR sú všetky orgány štátnej správy oprávnené vydávať na vykonanie zákona všeobecne záväzné právne predpisy, ak sú na to splnomocnené zákonom. Ustanovenie § 59b ods. 1 bude teda splnomocňovať orgány verejného zdravotníctva na vydanie týchto všeobecne záväzných právnych predpisov, ktorými nariaďia jednotlivé potrebné opatrenia podľa § 12 resp. § 48 ods. 4.

V záujme úplnosti sa poznamenáva, že navrhované ustanovenie sa však nebude týkať orgánov verejného zdravotníctva podľa § 3 ods. 1 písm. d) až g) (ministerstvo obrany, ministerstvo vnútra, ministerstvo dopravy a Slovenská informačná služba). Pôsobnosť týchto orgánov je totiž limitovaná (porov. predvetie v § 7), v dôsledku čoho u nich neprichádza do úvahy nariaďovanie opatrení (§ 7 písm. j/) so všeobecnou platnosťou.

Ministerstvo zdravotníctva SR má oprávnenie vydať opatrenie len podľa § 12 ods. 6. Pretože toto ministerstvo je ústredným orgánom štátnej správy (zákon č. 575/2001 Z. z.), vzťahuje sa na jeho právne predpisy zákon č. 400/2015 Z. z., čo sa navrhuje konštatovať v navrhovanom ods. 2. Znenie § 1 ods. 1 zákona č. 400/2015 Z. z. je však nejasne formulované v tom zmysle,

že za „právne predpisy“ označuje všetky predpisy všetkých orgánov štátnej správy (ústredných aj iných), z čoho by mohlo byť sporné, či sa vzťahuje sa všetky právne predpisy všetkých orgánov štátnej správy. Preto sa v navrhovanom ods. 2 zároveň navrhuje ujasniť, že na právne predpisy ÚVZ SR a RÚVZ sa tento zákon nevzťahuje.

V navrhovaných ods. 3 až 6 sa potom upravujú podrobnosti o všeobecne záväzných právnych predpisoch (vyhláškach) ÚVZ a RÚVZ. Navrhovaná úprava vychádza z platného § 5 zákona č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a v podstate kopíruje jeho znenie. Rovnako ako vyhlášky okresných úradov aj vyhlášky ÚVZ a RÚVZ sa navrhuje uverejňovať vo Vestníku vlády SR ako publikačnom prostriedku pre miestne orgány štátnej správy. Vzhľadom na závažnosť matérie, ktorá sa týmito vyhláškami bude spravidla riešiť (opatrenia na ochranu verejného zdravia) sa navrhuje výnimočne obrátiť zákonné pravidlo tak, že tieto vyhlášky budú nadobúdať účinnosť zásadne dňom vyhlásenia, ak v nich nebude určený neskorší dátum. Okrem toho sa vzhľadom na význam vyhlášok pre dotknuté územia navrhuje výslovne uložiť povinnosť uverejniť vyhlášky aj iným vhodným spôsobom. Navrhuje sa osobitne zmieniť úradné tabule obcí a okresných úradov, ale môže ísť napr. aj o vyhlásenie v celoštátnych oznamovacích prostriedkoch (tlač, rozhlas, televízia), v miestnych rozhlasoch alebo na webovom sídle. Okrem toho musia byť tieto vyhlášky vždy prístupné na orgánoch, ktoré ich vydali; keďže ÚVZ má sídlo len v Bratislave, v záujme dostupnosti musia byť jeho vyhlášky aj na všetkých RÚVZ v celej SR.»

55. V záujme prehľadnosti konaní o súvisiacich veciach ústavný súd upozorňuje, že o samotných zákonných medziach základných práv a slobôd ustanovených v zákone o ochrane verejného zdravia ( t. j. o kompetencii ÚVZ a RÚVZ nariaďovať konkrétne opatrenia podľa § 12 a § 48 ods. 4) ústavný súd rozhoduje v osobitných konaniach sp. zn. PL. ÚS 4/2021 a PL. ÚS 14/2021.

**III.2. K namietanej neústavnosti § 59b zákona o ochrane verejného zdravia (vyhlasovanie vyhlášok na nariadenie opatrení vo Vestníku vlády Slovenskej republiky a ich súdny prieskum):**

56. Z argumentov navrhovateľa vyplýva, že považuje za protiústavné napätie medzi významom vyhlášok týkajúcich sa pandémie a majúcich celoštátnu pôsobnosť na jednej strane a ich publikáciou „iba“ vo Vestníku vlády. Základným právnym argumentom navrhovateľa je názor, podľa ktorého zákon o tvorbe práva a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky je na základe ústavných noriem, ktoré predpokladajú publikáciu vybraných právnych predpisov, natolko previazaný s ústavou, že tieto ústavné odkazy mieria výlučne na Zbierku zákonov (čl. 87 ods. 5, čl. 120 ods. 3, čl. 123). Toto východisko navrhovateľ ďalej podporuje úvahami, podľa ktorých je z hľadiska právnej istoty a praktických potrieb vhodnejšie, aby boli vyhlášky vyhlasované v Zbierke zákonov.
57. Ústavný súd na úvod zdôrazňuje, že v konaní o súlade právnych predpisov je potrebné rozlišovať medzi kritériom ústavnej súladnosti a kritériom vecnej správnosti či koncepcionality právnej úpravy. Ústavný súd už niekoľkokrát pripomenul, že jeho úlohou nie je posudzovať účelnosť či vecnú správnosť právnej úpravy (PL. ÚS 95/2011 – ústavnosť tajnej voľby, bod 28; PL. ÚS 102/2011 – reforma súdov; PL. ÚS 13/2012 – platy sestier, bod 98; PL. ÚS 11/2016 – premlčanie ex offio, bod 26). Uvedené sebaobmedzenie je zároveň istou bariérou proti judicializácii politiky. Ústavný súd musí vychádzať z noriem ústavy a jej vyššej právnej sily aj vo vzťahu k zákonu o tvorbe práva a o Zbierke zákonov.
58. Ústavný súd už síce uviedol, že priamym predmetom konania (bod 52) nie je otázka, či je ÚVZ orgánom štátnej správy, avšak ústavný súd sa k tejto téme predsa vyjadrí v miere súvisiacej s otázkou publikácie vyhlášok, pretože tieto otázky sú na základe čl. 123 ústavy vzájomne previazané. Z tohto dôvodu ústavný súd najprv preskúma postavenie ÚVZ pri jeho normotvorbe a následne samotnú otázku ústavnosti publikácie vyhlášok vo Vestníku vlády.

59. Ústava v čl. 123 umožňuje, aby tak ministerstvá, ako aj iné orgány štátnej správy vydávali všeobecne záväzné právne predpisy, ak ich na to splnomocní zákonodarca. Z druhej vety čl. 123 vyplýva, že takéto právne predpisy musia byť vyhlásené, pričom spôsob tohto vyhlásenia ustanoví zákon. Ústavný súd tak musí testovať, či zákonodarca splnomocnil: (a) orgán štátnej správy na vydanie všeobecne záväzného predpisu, (b) ktorý musí byť vyhlásený na základe právnej úpravy s právnou silou zákona.

### **III.2.1. Súladnosť s čl. 123 ústavy – orgán štátnej správy ako autorita oprávnená vydávať všeobecne záväzné právne predpisy**

60. Článok 123 ústavy ustanovuje, že autoritami, ktoré môžu prijímať všeobecne záväzné právne predpisy na vykonanie zákona, môžu byť len orgány štátnej správy. Ústavný súd tak musí ustáliť, či ÚVZ a RÚVZ sú orgánmi štátnej správy. Úrad verejného zdravotníctva a regionálne úrady verejného zdravotníctva sú podľa § 3 ods. 1 písm. b) a c) zákona o ochrane verejného zdravia orgánmi verejného zdravotníctva. Tento pojem je však podľa § 1 písm. f) cit. zákona len legislatívnou skratkou pre „orgány štátnej správy na úseku verejného zdravotníctva“, teda ÚVZ aj RÚVZ sú orgánmi štátnej správy (pre oblasť verejného zdravotníctva) [§ 1 písm. f) zákona o ochrane verejného zdravia: *Tento zákon ustanovuje opatrenia orgánov štátnej správy na úseku verejného zdravotníctva (ďalej len „orgány verejného zdravotníctva“)].*
61. Skutočnosť, že zákon o ochrane verejného zdravia (§ 5 ods. 1, § 6 ods. 1) *označuje ÚVZ aj RÚVZ zároveň za rozpočtové organizácie, je z tohto hľadiska nepodstatná*, pretože tým je určené len ich rozpočtové postavenie na rozdiel napríklad od príspevkového hospodárenia. Ide o kategóriu hospodársku, nie o kategóriu typu právnej entity. Rozpočtovými organizáciami sú v zásade všetky štátne orgány vrátane ministerstiev (§ 21 ods. 1 a 10 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov), napriek tomu nikdy nebol sporný ich status orgánov štátnej správy. Zamieňanie jednotlivých vlastností verejnoprávnych entít samotných a taktiež verejnoprávnych a súkromnoprávných entít navzájom (nositeľ moci, rozpočtová organizácia, právna subjektivita) súvisí s teoreticky nedôslednou zmenou konceptu organizácii na štátne orgány a právnické osoby (porov. napr. II. ÚS 80/09, II. ÚS 152/2016, PL. ÚS 19/2017 – poľovnícka komora).
62. Úrad verejného zdravotníctva a RÚVZ boli riadne zriadené zákonom v súlade s čl. 122 ústavy, podľa ktorého sa zákonom zriaďujú ústredné orgány a miestne orgány štátnej správy, a tiež v súlade s čl. 86 písm. e) ústavy, podľa ktorého do pôsobnosti národnej rady patrí zriaďovať zákonom ministerstvá a ostatné orgány štátnej správy. Ústavný súd už v čase pred prijatím posudzovanej novely, zákona č. 286/2020 Z. z., ktorým boli zavedené vyhlášky ÚVZ, v senátnom náleze sp. zn. IV. ÚS 249/2021 nepochyboval, že ÚVZ je orgánom štátnej správy: «Podľa § 5 ods. 1 a 2 zákona o ochrane zdravia úrad verejného zdravotníctva je rozpočtová organizácia štátu s pôsobnosťou pre územie Slovenskej republiky, pričom tento úrad riadi a za jeho činnosť zodpovedá hlavný hygienik, ktorého vymenúva a odvoláva na návrh ministra zdravotníctva vedúci služobného úradu ministerstva zdravotníctva. K povahe tohto subjektu ústavný súd dodáva, že pojem „rozpočtová organizácia štátu“ znamená spôsob financovania a iné okolnosti, ktoré nie sú pre riešenie problematiky podstatné. Zároveň však ide o „úrad“, teda orgán štátnej správy, ktorý je zriadený zákonom [aj keď nie je ústredným orgánom štátnej správy, keďže tak nie je označený v § 21 zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov. Je teda vybavený právomocou na vydávanie právnych aktov, a to pokiaľ ide o vydávanie všeobecne záväzných právnych predpisov, na základe čl. 123 ústavy (vydáva ich len na základe zákonov a v ich medziach, pričom z hľadiska označeného ustanovenia ide o „iný“ orgán štátnej správy, teda iný než ministerstvo).»
63. K postaveniu úradu verejného zdravotníctva ako *dekoncentrovaného orgánu štátnej správy s pôsobnosťou pre celé územie* a jeho pozícii z hľadiska ústavy možno uviesť, že ústava na

viacerých miestach zdôrazňuje osobitné postavenie „ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy“, ktorým sa odlišujú od všetkých ostatných orgánov štátnej správy. Z čl. 80 ods. 1 (právo poslanca interpelovať člena vlády alebo vedúceho ústredného orgánu štátnej správy) a čl. 85 (právo žiadať účasť vedúceho ústredného orgánu štátnej správy na schôdzi národnej rady) možno vyvodiť, že ústredné orgány štátnej správy sú v priamom vzťahu demokratickej zodpovednosti voči volenému parlamentu práve preto, že stoja na čele hierarchie orgánov štátnej správy. Z čl. 60 ods. 2 písm. a) ústavy (Kontrolná pôsobnosť najvyššieho kontrolného úradu sa vzťahuje v rozsahu uvedenom v odseku 1 na vládu Slovenskej republiky, ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy Slovenskej republiky a na orgány im podriadené) možno napríklad vyvodiť, že iné orgány štátnej správy sú spravidla podriadené niektorému ústrednému orgánu štátnej správy (ministerstvu alebo inému takému orgánu). Z uvedených ustanovení ústavy možno potom vyabstrahovať záver, že orgány štátnej správy sa vždy členia na najvyššie, ktoré ústava označuje ako „ústredné“, a ostatné, ktoré sú týmto orgánom podriadené a ktoré sa na niektorých miestach označujú ako „miestne“, a na iné orgány štátnej správy, ktoré sa osobitným prívlastkom neoznačujú. K dekoncentrovaným orgánom štátnej správy s pôsobnosťou pre celé územie patrí napríklad aj Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky, Ústredné riaditeľstvo Slovenskej obchodnej inšpekcie alebo Dopravný úrad. Už v čase prijatia ústavy existovala napríklad Štátna plavebná správa v Bratislave s pôsobnosťou pre celé územie, ktorá nebola ústredným orgánom štátnej správy, ale výslovne bola oprávnená vydávať vyhlášky (§ 2 zákona č. 26/1964 Zb. o vnútrozemskej plavbe). Právny poriadok pozná tento typ orgánov štátnej správy, ku ktorému patrí aj úrad verejného zdravotníctva a ústava ich nevyklučuje.

64. Z ústavy, ako bolo už uvedené, vyplýva, že jednotlivé orgány štátnej správy sú priamo alebo sprostredkované podriadené orgánu s demokratickou legitimitou, typicky ministerstvu. *Ide o vzťahy nadriadenosti a podriadenosti v rámci exekutívnej moci, a nie o vzťahy delby moci medzi jednotlivými mocami.* K pozícii úradu verejného zdravotníctva je z tejto perspektívy potrebné uviesť, že ministerstvo zdravotníctva ako vládny ústredný orgán štátnej správy podľa § 4 ods. 1 zákona o ochrane verejného zdravia určuje zásadné smery a priority štátnej zdravotnej politiky na úseku verejného zdravia a kontroluje výkon verejného zdravotníctva v Slovenskej republike. Podľa § 5 ods. 2 hlavného hygienika vymenúva a odvoláva vedúci služobného úradu ministerstva zdravotníctva na návrh ministra zdravotníctva a úrad verejného zdravotníctva riadi a za jeho činnosť zodpovedá hlavný hygienik Slovenskej republiky. Úrad verejného zdravotníctva je podľa § 5 ods. 1 zákona o ochrane verejného zdravia zapojený finančnými vzťahmi na rozpočet ministerstva (nemá teda vlastnú rozpočtovú kapitolu). Úrad verejného zdravotníctva a regionálne úrady verejného zdravotníctva sú na základe týchto zákonných ustanovení síce v pozícii nepriamej podriadenosti ministerstvu zdravotníctva, avšak nepochybne ako integrálna súčasť štruktúry výkonnej moci. Zverenie kompetencie nariadovať vyhlášky úradu verejného zdravotníctva je v zásade vecou koncepcie verejného zdravotníctva, ktorú určuje demokratický zákonodarca.
65. Na základe čl. 123 ústavy je *potom napadnuté ustanovenie § 59b ods. 1 zákona o ochrane verejného zdravia právnym základom, ústavou požadovaným zákonným splnomocnením, na základe ktorého môžu ÚVZ a RÚVZ vydávať všeobecne záväzné právne predpisy.* Zároveň toto ustanovenie určuje aj medze, v rámci ktorých môžu tieto orgány štátnej správy všeobecne záväzné právne predpisy vydávať. Ide o nariadenie opatrení podľa § 12 alebo § 48 ods. 4 zákona o ochrane verejného zdravia, a to buď na celom území Slovenskej republiky, určitej časti jej územia alebo pre skupinu inak ako jednotlivito určených osôb, čím je zároveň daná normatívna povaha týchto opatrení (na rozdiel od konania o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach konkrétnych fyzických a právnických osôb, kde orgány štátnej správy na úseku verejného zdravia postupujú podľa všeobecných predpisov o správnom konaní, a to aj pri nariadovaní opatrení podľa § 12 a § 48 ods. 4 – § 59 ods. 1).
66. Ústavný súd preto konštatuje, že úrad verejného zdravotníctva a regionálne úrady verejného

zdravotníctva sú zákonom zriadené orgány štátnej správy oprávnené vydávať všeobecne záväzné právne predpisy (vyhlášky ÚVZ).

### **III.2.2. Súladnosť s čl. 123 ústavy – publikácia všeobecne záväzného právneho predpisu na základe právnej úpravy s právnou silou zákona**

67. Predmetná vec vyžaduje, aby sa ústavný súd zmienil o vývoji publikácie právnych predpisov v oficiálnych zbierkach v Európe a na našom území. Štátom vydávané oficiálne zbierky sa začali presadzovať koncom 18. storočia (prvou bola francúzska zbierka z roku 1793; v Uhorsku vzniká Krajinský zákonník v roku 1868). Vznik zbierok súvisel s prechodom stavovského štátu na modernejší štát osvietencko-absolutistický. Oficiálna zbierka vyjadrovala výlučnosť a centrálnosť postavenia jednotnej štátnej moci na veľkých územiach centralizovaných štátov. Zároveň bola prejavom racionality moderného štátu spočívajúcej v schopnosti jednotne riadiť štát jasne písomne stanovenými normami, ktoré sa môžu meniť podľa vývoja a vývoj týchto noriem je jasne spoznatelný v oficiálnej zbierke. To bol kontrast vo vzťahu staršiemu statickému a partikulárnemu právu vychádzajúcemu z viacerých nezávislých zdrojov moci.
68. Informovanie verejnosti nebol prapôvodným účelom oficiálnej zbierky. Prvotným účelom bol efektívny výkon jednotnej moci, a preto boli jej adresátmi authority, ktoré mali predpisy aplikovať a vymáhať. Vzápätí s prechodom štátu absolutistického na štát národne-reprezentačný, s rodiacim sa občianstvom, sa kľúčovou funkciou zbierky stáva informovanie tých, ktorých predpisy zaväzujú, teda jednotlivcov.
69. Z hľadiska vzťahu platnosti práva vo vzťahu k jeho publikácii sa vytvorili rôzne tradície. V Anglicku, kde nevznikol historický problém s kabinetnou legislatívou a zároveň kde platí princíp suverenity parlamentu, nie je platnosť zákona podmienená publikáciou. Väčší dôraz je kladený na publicitu súdnych rozhodnutí, než na publicitu právnych predpisov. Vo francúzskej tradícii vzniká zákon promulgáciou, nie momentom publikácie. Kým však nie je uverejnený, nemožno ho vymáhať. Najprísnejšia je nemecká právna kultúra, v ktorej bez vyhlásenia v zbierke nemôže normatívny právny akt vôbec vzniknúť – je ničotný. Ide o reakciu na historické záťaž, a účelom tohto konceptu je ochrana jednotlivca pred svojvôľou moci (porovnaj tiež Bobek, M. Publikace obecně závazných právních předpisů v historickém a srovnávacím pohledu, část I – pohled historický, *Jurisprudence*, 2007, 16(1), s. 13 – 21; Bobek, M. Publikace obecně závazných právních předpisů v historickém a srovnávacím pohledu. část II – pohled srovnávací, *Jurisprudence*, 2007, 16(2), s. 13, 14 a 18; *Hattenhauer*, H. *Evropské dějiny práva*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 1998. s. 431. ISBN 80-7179-056-7.).
70. Naša ústavná právna úprava je previazaná s touto stredoeurópskou tradíciou. Už podľa § 49 ods. 1 ústavy Československej republiky z roku 1920 bolo podmienkou nadobudnutia platnosti zákona jeho vyhlásenie (*K platnosti zákona je třeba, aby byl vyhlášen a to způsobem, jak ustanovuje zákon*). Toto pravidlo bolo navyše umocnené tým, že sudcovia všeobecných súdov boli explicitne povinní neaplikovať nevyhlásený zákon (§ 102 – *Soudcové mají právo, řešící určitou právní věc, zkoumatí platnost nařízení; při zákoně mohou jen zkoumatí, byl-li řádně vyhlášen*). Možno dodať, že okrem Zbierky zákonov zohrával informačnú úlohu aj Úradný list, ktorý informoval v širšom zábere o dôležitých štátnych aktoch (porov. tiež Králik, L. Slovenské sbírky a publikace právních předpisu. *Právny obzor*, 102, 2019, č. 1, s. 3 – 21). Konceptia podmienenia platnosti zákona jeho vyhlásením zostala v ďalších ústavných textoch neprerušená. Naše právne myslenie je natoľko previazané s týmto konceptom, že základná definícia práva, s ktorou sa oboznamujú adepti práva, zdôrazňuje, že právom je len to, čo je vyhlásené v štátom stanovenej alebo uznanej forme, pričom základným publikačným nástrojom pre celoštátne právne predpisy je Zbierka zákonov. Právna výuka vlastne zovšeobecnila náš právny vývoj (bod 11). Z tejto perspektívy možno porozumieť pochybnostiam, ktoré vznáša navrhovateľ. Aj s vedomím daného historického pozadia publikácie právnych predpisov ústavný súd posúdil napadnuté normy.

71. Ústava Slovenskej republiky je právom, ktoré ustanovuje, ako sa tvorí právo, pramene práva v Slovenskej republike. Ústava Slovenskej republiky je rekogničná norma nášho právneho poriadku. Tvorba právnych noriem je tak významná ústavnoprávna téma. Z tohto dôvodu sa ústavný súd vo svojej rozhodovacej činnosti zaoberal aj otázkou riadneho vyhlásenia právnych predpisov. V uznesení o prijatí a čiastočnom odmietnutí veci č. k. PL. ÚS 24/19-26 z 18. decembra 2019 (domáce vzdelávanie) ústavný súd odmietol návrh v časti nesúladu s referenčnou normou, ktorá nebola riadne publikovaná, s tým však, že dané ľudskoprávne štandardy sú kryté inými referenčnými normami. Ústavný súd k veci publikácie v bodoch 34 a 35 tohto uznesenia uviedol, že «súčasťou našej právnej kultúry je striktná požiadavka na publikáciu vnútroštátnych právnych predpisov. Bez publikácie nemôžu nadobudnúť platnosť (porovnaj čl. 87 ods. 4 ústavy: „Zákon nadobúda platnosť vyhlásením. Podrobnosti o vyhlasovaní zákonov, medzinárodných zmlúv a právne záväzných aktov medzinárodnej organizácie podľa čl. 7 ods. 2 ustanoví zákon.“). Ústavný súd to zdôraznil v náleze sp. zn. PL. ÚS 17/96, v ktorom považoval za neústavné, ak mal zákon stanovenú účinnosť ešte pred publikovaním v Zbierke zákonov. 35. Zbierka zákonov je v Slovenskej republike oficiálnym „nosičom“ tak pre vnútroštátne predpisy [čl. 87 ods. 4 ústavy; „Zbierka zákonov je štátnym publikačným nástrojom Slovenskej republiky“ § 12 zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych – predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 400/2015 Z. z.“)], ako aj pre inkorporáciu medzinárodných zmlúv (§ 20 zákona č. 400/2015 Z. z.). V uznesení PL. ÚS 11/94 sa ústavný súd pre nedostatok zákonom predpísaných náležitostí odmietol zaoberať ústavnosťou aktu, pri ktorom boli prítomné pochybnosti o jeho riadnej publikácii.
72. Pri veciach kompetenčných vrátane tvorby práva je pre súčasný výklad ústavy tiež potrebné poznať ústavnoprávnu situáciu už v čase prijatia ústavy. V čase vstupu ústavy do účinnosti 1. októbra 1992 ešte neexistovala Zbierka zákonov Slovenskej republiky. Tá vznikla na základe zákona č. 1/1993 Z. z. až s účinnosťou od 1. januára 1993. Vo vzťahu k zákonom národnej rady ústava v čl. 87 ods. 5 stanovovala, že „zákon nadobúda platnosť vyhlásením. Podrobnosti ustanoví zákon.“. Tým zákonom bol zákon Slovenskej národnej rady č. 176/89 Zb. o vyhlasovaní všeobecne záväzných právnych predpisov a iných opatrení orgánov Slovenskej socialistickej republiky v Zbierke zákonov (ďalej len „zákon SNR č. 176/89 Zb.“). Na jeho základe (§1 –2) sa aj po 1. októbri 1992 vyhlasovali ústava, ústavné zákony, nariadenia vlády v československej Zbierke zákonov (zákon č. 131/89 Zb.).
73. Článok 123 ústavy od prvotného znenia ústavy vyžadoval, aby sa všeobecne záväzné právne predpisy ministerstiev a iných orgánov štátnej správy vyhlasovali spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Na základe zákona SNR č. 176/89 Zb. sa všeobecne záväzné právne predpisy ministerstiev a iných ústredných orgánov štátnej správy vyhlasovali vo federálnej zbierke (ani vyhlásenie v zbierke zákonov ale neznamenal vyhlásenie plného textu, pretože takto sa vyhlasovali len niektoré predpisy – § 2). Niektoré sa vyhlasovali len oznámením o ich vydaní, pričom ich samotný text sa vyhlasoval len v rezortných vestníkoch a bol k dispozícii na nahliadnutie (§ 3). Na rozdiel od týchto predpisov sa vyhlášky miestnych orgánov štátnej správy vyhlasovali na základe čl. V zákona č. 295/1992 Zb. spôsobom v mieste obvyklom a oznámením vo Vestníku vlády.
74. Ústava na viacerých miestach ustanovovala a ustanovuje, že právne predpisy majú byť vyhlásené spôsobom, ktorý ustanoví zákon (čl. 87 ods. 5, čl. 120 ods. 3, čl. 123). Pri zákonoch podmieňuje vyhlásením ich platnosť. Pri žiadnom druhu predpisu ústava neustanovuje priamo spôsob vyhlásenia ani platformu vyhlásenia. Ústava od času jej prijatia nepredpisovala ani jednotný spôsob vyhlásenia právnych predpisov, ani jednotný publikačný nástroj. Možno sa domnievať, že dôvodom bolo vznikanie nového štátu a pravdepodobne formulačná nadväznosť na ústavný zákon č. 143/1968 Zb. o československej Federácii (čl. 45 ods. 3).
75. Znenie čl. 87 ods. 4, čl. 120 a čl. 123 ústavy v platnom znení zveruje úpravu spôsobu vyhlásenia právnych predpisov prijímaných národnou radou (čl. 87 ods. 4), vládou (čl. 120)

a orgánmi štátnej správy (čl. 123) zákonu, teda norme prijatej národnou radou podľa čl. 86 písm. a) ústavy. „Národná rada sa môže rozhodnúť, či zriadi jeden alebo viac publikačných nástrojov, či a ako upraví ich vydávanie (elektronicky či listinne), ako sa budú právne predpisy do nich zaraďovať. Toto svoje rozhodnutie môže národná rada rovnako, teda zákonom, aj zmeniť.“ Prijatím zákona č. 400/2015 Z. z. sa národná rada rozhodla, že právne predpisy vymedzené v § 1 [„Tento zákon upravuje základné pravidlá tvorby všeobecne záväzných právnych predpisov, ktorými sú (...) vyhlášky iných orgánov štátnej správy (...) a ich vyhlasovanie v Zbierke zákonov.“] a v § 12 tohto zákona sa budú vydávať v elektronickej a v listinnej podobe v publikačnom prostredí – Zbierke zákonov Slovenskej republiky. To však nevyučovalo a nevyučuje, aby národná rada prijatím iného zákona toto svoje rozhodnutie zmenila alebo zrušila, ako sa to stalo prijatím napadnutej úpravy v § 59b zákona o ochrane verejného zdravia, ktorá výslovne vylúčila Zbierku zákonov z tvorby a vyhlasovania vyhlášok (napadnuté ustanovenie § 59b ods. 2) a výslovne stanovila, že vyhlášky sa budú vyhlasovať uverejnením vo Vestníku vlády (napadnuté ustanovenie § 59b ods. 3 a 5). Zákon č. 400/2015 Z. z. je (ako uvádza navrhovateľ) predĺženou rukou ústavy (body 7 a 43 a 83), ústavný súd však dodáva, že v nižšej právnej sile zákona a s možnosťou jeho zmeny. Podľa aktuálneho právneho stavu je zákonom, ktorý ustanovuje spôsob vyhlásenia prijatých zákonov (čl. 87 ods. 4) a nariadení vlády (čl. 120) zákon č. 400/2015 Z. z. Článok 123 ústavy, ktorý upravuje normotvorbu orgánov štátnej správy je z hľadiska spôsobu vyhlasovania predpisov vykonaný viacerými zákonmi. Vyhlasovanie noriem ministerstiev, ostatných ústredných orgánov štátnej správy a iných orgánov štátnej správy vykonáva zákon č. 400/2015 Z. z. Vo zvyšnej časti (normotvorba ďalších iných orgánov štátnej správy) je čl. 123 ústavy vykonaný jednak ustanovením § 5 zákona č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy, ako aj napadnutými ustanoveniami § 59b ods. 2, 3 a 5 zákona o ochrane verejného zdravia (možno ešte dodať, že na základe čl. 56 ods. 1 ústavy môže Národná banka Slovenska vydávať všeobecné právne predpisy, ktoré sa na základe zákona publikujú v Zbierke zákonov a vo Vestníku Národnej banky Slovenska). Vyhlasovanie vyhlášok ÚVZ je tak upravené zákonom stanoveným spôsobom.

76. Ústava Zbierku zákonov výslovne zmieňuje, ale nie v súvislosti s normotvorbou. Zbierka zákonov je výslovne uvedená iba v čl. 115 ods. 3 ako miesto, kde má byť uverejnené rozhodnutie prezidenta o poverení vykonávania pôsobnosti vlády do vymenovania novej vlády, ak táto stratí dôveru v národnej rade.
77. Z uvedeného vyplýva, že ústava explicitne neustanovuje, že sa vyhlášky (iných) správnych orgánov majú vyhlasovať, resp. publikovať v Zbierke zákonov. V referenčnom čl. 123 je stanovené, že iné orgány štátnej správy môžu vydávať všeobecne záväzné právne predpisy, ak sú na to splnomocnené zákonom. Napadnuté ustanovenie § 59b ods. 1 zákona o ochrane verejného zdravia zreteľne splnomocnilo orgány štátnej správy na úseku verejného zdravotníctva vydávať všeobecne záväzné právne predpisy („Ak je potrebné nariadiť opatrenia podľa § 12 alebo § 48 ods. 4 na celom území Slovenskej republiky, určitej časti jej územia alebo pre skupinu inak ako jednotlivu určených osôb, nariaďuje ich ministerstvo zdravotníctva [§ 4 ods. 1 písm. g)], úrad verejného zdravotníctva [§ 5 ods. 4 písm. k)] alebo regionálny úrad verejného zdravotníctva [§ 6 ods. 3 písm. e)] všeobecne záväzným právnym predpisom“) a zároveň v právnej sile zákona stanovil spôsob publikácie. Ústavná podmienka výhrady zákona z čl. 123 bola tak splnená.
78. Ústava teda nevyučuje viacero publikačných nástrojov. Z koncepčného hľadiska, teda mimo ústavný prieskum možno uviesť, že obidva publikačné nástroje majú vo vzťahu ku publikácii vyhlášok ÚVZ odlišné vlastnosti. Voľbou koncepcie publikácie v Zbierke zákonov by sa akcentoval význam vyhlášok, ich celoštátne pôsobenie a ich vzťah k ľudským právam. Na druhej strane normotvorba vyhlášok musí operatívne reagovať na meniace sa podmienky (z týchto dôvodov napadnuté ustanovenie § 59b ods. 2 vylučuje pri tvorbe vyhlášok aplikáciu zákona o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov) a úrad verejného zdravotníctva je

vláde nepriamo podriadená zložka exekutívy – dekoncentrovaný orgán štátnej správy s celoslovenskou pôsobnosťou, čomu viac vyhovuje publikácia vo Vestníku vlády. Z hľadiska evidenčnej funkcie zbierok môže byť rozumné uverejňovať vo Vestníku vlády všetky normy ÚVZ – celoštátne aj regionálne (porov. napr. vyhlášku Regionálneho úradu verejného zdravotníctva so sídlom v Nitre č. 1/2021 V. v., ktorou sa nariaďujú opatrenia pri ohrození verejného zdravia pre okres Nitra) a neštiepiť ich medzi Zbierku zákonov a Vestník vlády. Zákonodarca si v demokratickom procese vybral jednu z týchto koncepcií a v dôvodovej správe ju riadne vysvetlil (porov. bod 54). Z hľadiska už zmieneného vývoja publikačného práva (body 67 – 70) možno uviesť, že zmyslom zbierky nie je jednota zbierky, ale idea jednoty štátu. Tá zaiste nie je oslabená, ak má štát dve zbierky, ktorých obsah sa vzájomne dopĺňa. Zbierka môže byť dvojkoľajná, pretože ide stále o jednu trať. Ústavný súd tým nespochybňuje istú exkluzivitu Zbierky zákonov.

79. Vestník vlády nie je novou publikačnou platformou pre právne predpisy, pretože má zákonný základ od 1. júla 1992 (bod 73). Zákonodarca teda nezvolil úplne nový nástroj, ktorý by mohol komplikovať orientáciu v právnom poriadku. Tým, že zákony, zvlášť zákon č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a čl. V zákona č. 295/1992 Zb. o niektorých opatreniach v miestnej samospráve a v štátnej správe Vestník vlády poznajú, tak má Vestník vlády zákonnú oporu, aj keď podrobnejšia právna úprava je stanovená uznesením vlády (aktuálne zásady vydávania Vestníka vlády Slovenskej republiky schválené uznesením vlády č. 180/2021 7. apríla 2021 uverejnené pod č. 185/2021 V. v.). Vo vzťahu k preskúmanému § 59b zákona o ochrane verejného zdravia vyplýva priamo zo samotného napadnutého zákona, aký všeobecne záväzný právny predpis má byť vyhlásený – vyhláška (§ 59b ods. 3), ďalej ako nadobúda platnosť a účinnosť (§ 59b ods. 3 a 4), a čo je osobitne dôležité, že vyhlásenie sa uskutočňuje uverejnením (§ 59b ods. 5). Podľa ústavného súdu sú takto strohým, ale v zásade dostatočným spôsobom splnené ústavné požiadavky vyhlásenia „spôsobom, ktorý ustanoví zákon“. Ústavný súd nad rámec ústavného prieskumu dodáva, že by považoval za vhodné podrobnejšie ustanoviť kontúry tvorby a spôsobu vyhlasovania noriem vo Vestníku vlády, a to predpisom s právnou silou zákona. Pre prerokúvanú vec je relevantné, že Vestník vlády je zákonným publikačným nástrojom komunikujúcim právne normy navonok, a nie obežníkom niektorého z ministerstiev.
80. Oficiálna zbierka má podľa teórie vychádzajúcej z ústavného textu plniť tri funkcie: (a) funkciu normotvornú – na základe publikácie sa norma stáva platnou, (b) funkciu informačnú – adresáti práva musia mať možnosť oboznámiť sa s tým, čo je právom, a (c) funkciu evidenčnú, ktorej zmyslom je prehľadnosť v usporiadaní právnych predpisov. Ako podporu doterajšej argumentácie možno konštatovať, že Vestník vlády tieto požiadavky spĺňa. Vestník vlády sa na základe čl. 1 ods. 4 a čl. 3 ods. 1 uznesenia vlády čl. 185/2021 uverejňuje na internetovej stránke ministerstva vnútra <[www.minv.sk](http://www.minv.sk)>, kde je riadne dohľadateľný. Z praktických skúseností vyplýva, že cez obvyklé internetové vyhľadávače sa zadaním slov „vestník vlády“ možno dostať priamo k Vestníku vlády, kým zadaním slov „Zbierka zákonov“ sa užívateľ niekedy presmeruje na elektronickú stránku <[zakonypreludi.sk](http://zakonypreludi.sk)>, a až následne na stránku „slov-lexu“, ktorý je podľa § 12 zákona č. 400/2015 Z. z. webovým sídlom zbierky. Pri zadaní hesla „vyhlášky ÚVZ“ internetový vyhľadávač nájde vyhlášky na stránke úradu verejného zdravotníctva. Navrhovateľ tiež argumentuje tým, že technicky by boli splnené kritéria ústavy v čl. 123 ústavy aj vtedy, ak by každý predpis disponoval svojou vlastnou zbierkou. Tento argument však neobstojí v prípade riadne dostupných predpisov v dvoch rozumne rozlíšených tradičných zbierkach, teda v situácii, keď sú splnené zároveň kritériá čl. 123 aj čl. 1 ods. 1 ústavy.
81. Ústavný súd považuje za potrebné uviesť, že pred novelou zákona o ochrane zdravia (zákonom č. 226/2020 Z. z.) bola sporná právna forma opatrení ÚVZ. Zákonodarca na túto situáciu v demokratickom legislatívnom procese zareagoval, pričom jeho úvahy sú riadne vysvetlené vo vyššie citovanej dôvodovej správe (bod 54). Navrhovateľ argumentuje taktiež citáciou pasáže

z nálezu sp. zn. PL. ÚS 11/04 (výkon prenesenej štátnej správy): „Všeobecne záväzné normatívne akty ministerstiev a iných orgánov štátnej správy sú právne predpisy vydávané týmito orgánmi, vychádzajú z ústavných limitov čl. 123 ústavy a zákonných splnomocnení na ich vydanie; vyhlasujú sa spôsobom, ktorý ustanovuje zákon na vyhlasovanie právnych predpisov, t.j. v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.“ Z uvedenej vety odvodzuje, že predpisy vydané na základe čl. 123 sa publikujú, resp. môžu publikovať len v Zbierke zákonov. Ústavný súd v prvom rade uvádza, že nález sp. zn. PL. ÚS 11/04 sa týkal otázky, či vláda môže zákonom delegovať svoju právomoc riadiť prenesenú štátnu správu (Výkon štátnej správy prenesený na obec alebo na vyšší územný celok zákonom riadi a kontroluje vláda – čl. 72 ods. 2 ústavy) na ministerstvo. Na to možno nadviazať tým, že navrhovateľom citovaná veta je len skratkou, ktorej účelom je vysvetliť vzťah medzi právnymi predpismi a organizačnými predpismi smerujúcimi dovnútra exekutívy. Nejde o normatívnu vetu, ktorá by tvrdila, že všetky predpisy štátnej správy majú byť publikované v Zbierke zákonov. Predmetný nález sa vôbec nezaoberal ústavnosťou spôsobu vyhlasovania a publikácie právnych predpisov.

82. Navrhovateľ taktiež poukázal na nález PL. ÚS 8/94, ktorý sa týka vzťahu podzákonných predpisov a medzi ľudských práv. Ústavný súd konštatuje, že napadnuté ustanovenia sa priamo úpravy zasahovania do ľudských práv netýkajú, preto citovaný nález nie je pre predmetnú vec významný. Ústavný súd koná vo veciach sp. zn. PL. ÚS 4/2021 a PL. ÚS 14/2021, v ktorých sa koná o súlade s čl. 13 ods. 1 ústavy, ktorý sa týka legality obmedzovania základných práv.
83. Navrhovateľ argumentoval tesnou spätosťou medzi ústavou a Zbierkou zákonov (body 7, 43), z čoho vyvodzoval nutnosť uverejňovať významné normy len v Zbierke zákonov. Uvedený argument otvára otázku ako vnímať zákon, na ktorý sa ústava všeobecne a abstraktne (len ako na „zákon“ bez bližšieho upresnenia) odvoláva, pri posudzovaní súladu iného zákona. Ústavný súd v zásade zohľadňuje taký zákon, ktorý reflektuje ústavnú hodnotu či princíp. To vyplýva z vyššej právnej sily ústavy. V predmetnej veci to znamená, že ak by napríklad ústava explicitne ustanovovala, že určité predpisy majú byť publikované len v jednej oficiálnej zbierke, a zákon by stanovoval, že ňou je Zbierka zákonov, tak iný zákon určujúci, že časť týchto predpisov má byť publikovaný v inej zbierke, by mohol byť protiústavný. Takáto právna situácia v predmetnej veci však nenastala.
84. Ústavný súd v záujme verifikácie svojej argumentácie porovná našu ústavnú úpravu (porov. bod 74) s ústavnou úpravou nemeckou a rakúskou z rovnakého právokultúrneho okruhu, v ktorom je publikácia základných predpisov podmienkou ich platnosti. Podľa čl. 82 ods. Základného zákona Spolkovej republiky Nemecko zákony prijaté v súlade s ustanoveniami základného zákona sú po kontrasignácii vyhotovené spolkovým prezidentom a vyhlásené v Spolkovej zbierke (Bundesgesetzblatte). Nariadenia (Rechtsverordnungen; podzákonné predpisy) sú vyhotovené orgánom, ktorý ich prijal, a ak zákon neustanovuje inak, sú vyhlásené v Spolkovej zbierke. Podľa čl. 49 ods. 1 Ústavy Rakúska spolkový kancelár musí uverejniť spolkové zákony a štátne zmluvy uvedené v čl. 50 v Spolkovej zbierke zákonov. Odsek 2 čl. 49 znie: O Spolkovej zbierke zákonov sa vydá zvláštny spolkový zákon. Nemecká aj rakúska ústava priamo vlastným menom pomenúva konkrétnu zbierku, v ktorej majú byť publikované zákony, resp. nariadenia. Nemecká ústava výslovne určuje, že ak zákon neurčí inú zbierku, tak sa podzákonné predpisy uverejňujú v Spolkovej zbierke. Zákonodarca je v týchto krajinách ústavným textom v porovnaní s našim ústavným textom podrobnejšie viazaný.
85. Ústavný súd preto konštatuje, že ustanovenie § 59b zákona o ochrane verejného zdravia v napadnutej časti je v súlade s čl. 123 ústavy, pretože ústava predpokladá vyhlásenie všeobecne záväzných právnych predpisov zákonom stanoveným spôsobom, čo Vestník vlády ako zákonom predpokladaný publikačný nástroj spĺňa. Ustanovenie § 59b ods. 1 v súlade s čl. 123 ústavy splnomocnilo orgány štátnej správy na úseku verejného zdravotníctva vydávať všeobecne záväzné právne predpisy a úrad verejného zdravotníctva je orgánom štátnej správy,

ktorý môže vydávať všeobecne záväzné právne predpisy – vyhlášky.

### III.2.3. Súladnosť s čl. 1 ods. 1 ústavy – dostupnosť vyhlášok ako komponent právneho štátu

86. Jedným z hlavných účelov vyhlásenia a publikácie právnych predpisov je zabezpečenie ich dostupnosti. Ak by sa preukázalo, že vyhlášky úradu verejného zdravotníctva sú skutočne nedostupné alebo dostupné len s neprimeranou mierou úsilia, nebol by naplnený materiálny aspekt druhej vety čl. 123 ústavy a ňou požadovaného vyhlásenia právneho predpisu, čo by predstavovalo aj nesúlad s implicitnými princípmi (materiálneho) právneho štátu v zmysle čl. 1 ods. 1 ústavy.
87. Ústavný súd vníma, že od právneho poriadku sa očakáva istá stálosť, konzervatívnosť, zvlášť z hľadiska jeho formálnej stránky. Účastníci právneho života legitímne očakávajú, že sa obvyklými postupmi dozvedia, čo je platným právom. Na základe týchto návykov navrhovateľ očakával, že vyhlášky budú publikované v Zbierke zákonov.
88. Navrhovateľ svoju argumentáciu podporoval pojmami ako „dvojkoľajnosť“ zbierky, paralelné publikačné nástroje, partikulárnosť práva, neprehľadnosť, či dokonca chaos. Navrhovateľ v tomto smere argumentuje len abstraktne, pričom neuvádza žiadne faktické skutočnosti o nedostupnosti vyhlášok pre adresátov práva. Takéto skutočnosti a dôkazy o nich možno predkladať aj v konaní o súlade. Ústavný súd nemá vedomosť, že by občianska spoločnosť alebo inštitúcie nemali riadny prístup k vyhláškam ÚVZ.
89. Ústavný súd konštatuje, že vyhlášky ÚVZ sú formálne aj prakticky dostupné. Vestník vlády je zbierka, ktorú pozná právny poriadok už z obdobia pred prijatím ústavy. Nie je to nová, neštandardná platforma pre publikáciu právnych predpisov. Vyhlášky sú dostupné prostredníctvom internetu, ako aj v tlačenej podobe. Na tomto mieste je dôležité uviesť, že účelom ustanovení § 59b ods. 5 a 6 zákona o ochrane verejného zdravia je čo najviac vylúčiť možnosť, aby vyhlášky neboli dostatočne dostupné: „(5) Úrad verejného zdravotníctva a regionálny úrad verejného zdravotníctva zabezpečia, aby ich vyhláška podľa odseku 1 bola uverejnená aj iným vhodným spôsobom, najmä na úradných tabuliach okresných úradov a obcí na dotknutom území; toto uverejnenie nemá vplyv na platnosť a účinnosť vyhlášky. (6) Vyhláška úradu verejného zdravotníctva a regionálneho úradu verejného zdravotníctva musí byť okrem toho prístupná na nazretie na orgáne, ktorý ju vydal; vyhláška úradu verejného zdravotníctva aj na každom regionálnom úrade verejného zdravotníctva.“ Možno predpokladať, že vyhlášky by akceptoval z hľadiska princípu legality, resp. dostupnosti aj Európsky súd pre ľudské práva, ktorý považuje samotné publikovanie v zbierke za naplnenie požiadavky dostupnosti (The Court considers that a law which has been published in the national official gazette is accessible. In: Karademirci a iný proti Turecku, rozsudok z 25. 1. 2005, sťažnosť č. 37096/97 a 37101/97, bod 36).
90. Ústavný súd dodáva, že partikulárnosť práva má tradične iný význam, než sa uvádza v argumentácii navrhovateľa. Ide o jav, keď právo je tvorené aj inými tvorcami, než je jednotná štátna moc (Berman, J. Harold., Law and Revolution, The Formation of the Western Legal Tradition, Harvard University Press, 10. vyd., 1999, s. 10). To nie je situácia v prerokúvanej veci. Vestník vlády nie je platformou inej moci, ale je jednou z platforiem tej istej štátnej moci.
91. Navrhovateľ s odkazom na právnu teóriu (body 11, 70; Procházka, R, Káčer, M. Teória práva, I. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2013. s. 153) uvádza, že formálne perfektným právnym predpisom je výsledok výkonu normotvornej pôsobnosti orgánu tvorby práva, ktorý je (a) označený spôsobom, ktorý zodpovedá nomenklatúre prameňov práva, (b) prijatý v súlade s pravidlami, ktoré sa na spôsob jeho prijímania vzťahujú, vrátane súladu s právnym predpisom vyššej právnej sily, (c) prijatý orgánom verejnej moci, ktorý má podľa ústavy a/alebo zákona právomoc takýto predpis vydať, (d) podpísaný predstaviteľom alebo predstaviteľmi vopred určených orgánov verejnej moci a (e) príslušným spôsobom publikovaný.

Napadnutá právna úprava sa týka ústavnosti statusu normotvorcu ako orgánu štátnej správy a riadnej zákonnej publikácie. Z doterajšej argumentácie vyplýva, že tieto podmienky napadnutá úprava spĺňa.

92. Ústavný súd konštatuje, že ustanovenie § 59b zákona o ochrane verejného zdravia v napadnutej časti je v súlade s čl. 1 ods. 1 ústavy, pretože vyhlášky úradu verejného zdravotníctva sú formálne aj prakticky dostupné adresátom práva.

#### III.2.4. Súdny prieskum vyhlášok

93. Navrhovateľ tvrdí, že ustanovenie § 59b zákona o ochrane verejného zdravia splnomocnilo úrad verejného zdravotníctva na vydávanie vyhlášok, t. j. všeobecne záväzných právnych predpisov, ktorých ústavný prieskum nie je *expressis verbis* prípustný, a že prijatie takejto interpretácie by podľa navrhovateľa mohlo znamenať riziko neobmedzenej vlády prostredníctvom takýchto noriem, a to bez priamej možnosti ich preskúmania ústavným súdom. V tejto súvislosti konštatuje, že úrad verejného zdravotníctva nemožno považovať za ústredný orgán štátnej správy v zmysle čl. 125 ods. 1 písm. b) ústavy a ani za miestny orgán štátnej správy podľa čl. 125 ods. 1 písm. d) ústavy. Dôsledkom uvedeného má byť podľa jeho názoru skutočnosť, že sa vyhlášky úradu verejného zdravotníctva stali všeobecne záväznými právnymi predpismi bez toho, aby ich ústavnosť mohla byť posúdená ústavným súdom v režime abstraktnej kontroly ústavnosti. Navrhovateľ je toho názoru, že napadnuté ustanovenia § 59b zákona o ochrane verejného zdravia sú v rozpore aj s čl. 46 ods. 2 a s čl. 125 ods. 1 písm. b) a d) ústavy. Ústavný súd sa však s takouto interpretáciou navrhovateľa nestotožnil.
94. V prvom rade je potrebné poznamenať, že súdna ochrana *individuálnych aktov* vydaných na základe zákona o ochrane verejného zdravia má právny základ v jeho § 59 v spojení s predpismi o správnom konaní, resp. so Správnym súdnym poriadkom. K súdnemu prieskumu *normatívnych právnych aktov* vydávaných ÚVZ a RÚVZ (ktorý sa týka posudzovanej veci) ústavný súd uvádza, že zotrváva na svojej v bodoch 63 a nasl. vyslovenej charakteristike ÚVZ ako dekoncentrovaného orgánu štátnej správy s celoslovenskou pôsobnosťou, ktorá najviac vystihuje jeho postavenie v inštitucionálnej sústave štátnej správy. Na účel zabezpečenia preskúmateľnosti jeho všeobecne záväzných právnych predpisov v konaní o abstraktnej kontrole ústavnosti je však potrebné tento orgán štátnej správy zaradiť do klasifikácie formulovanej v čl. 125 ods. 1 ústavy, ktorá stavia iba na dvoch skupinách orgánov štátnej správy – ústredných a miestnych. Ústavný súd už vo veci PL. ÚS 10/2021 vysvetlil, že ÚVZ je z pohľadu čl. 125 ods. 1 ústavy potrebné zaradiť do skupiny ústredných orgánov štátnej správy. V uznesení o prijatí návrhu na začatie konania č. k. PL. ÚS 10/2021-38 z 13. júla 2021 ústavný súd konštatoval: „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 (na rozdiel od regionálnych úradov verejného zdravotníctva) je celé územie Slovenskej republiky, a teda je potrebné ho na účely čl. 125 ods. 1 písm. b) ústavy považovať za ústredný orgán štátnej správy, a to aj napriek tomu, že nepatrí medzi ústredné orgány štátnej správy vymenované v zákone č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov.“ Uvedený názor ústavný súd vyslovil v nadväznosti na nález sp. zn. PL. ÚS 17/2014 (G-komponent), ktorým podrobil prieskumu vyhlášku Úradu pre reguláciu sieťových odvetví, ktorý rovnako nemožno formálne považovať za ústredný orgán štátnej správy v zmysle citovaného zákona. V náleze sp. zn. PL. ÚS 17/2014 ústavný súd ďalej konštatoval aj to, že by bolo v rozpore s úmyslom ústavodarcu

zveriť ústavnému súdu právomoci tzv. negatívneho zákonodarcu vo vzťahu k normatívnym právnym aktom prijímaným orgánmi verejnej moci od zákonodarného zboru až po miestne orgány štátnej správy a orgány územnej samosprávy, ak by všeobecne záväzné právne predpisy boli vyňaté z prieskumu ústavného súdu len z dôvodu zákonného neoznačenia určitého orgánu štátnej správy ako ústredného orgánu štátnej správy alebo miestneho orgánu štátnej správy. Načrtnutá interpretácia by bola príliš formalistická a ako taká by bola v rozpore s materiálne chápaným princípom právneho štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy). Z označenia ústredný orgán štátnej správy v čl. 125 ods. 1 písm. b) ústavy na jednej strane a miestny orgán štátnej správy v čl. 125 ods. 1 písm. d) ústavy na strane druhej vyplýva, že ústavný súd v konaní o súlade pokrýva kompletne kontinuum noriem orgánov štátnej správy.

95. Z rozhodovacej činnosti ústavného súdu teda vyplýva, že *tak vyhlášky úradu verejného zdravotníctva, ako aj vyhlášky regionálnych úradov verejného zdravotníctva sú preskúmateľné v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ústavy*. V prvom prípade ide o konanie podľa čl. 125 ods. 1 písm. b) ústavy, v tom druhom zas o konanie podľa čl. 125 ods. 1 písm. d) ústavy. Vzhľadom na uvedené ústavný súd nezistil rozpor napadnutých ustanovení § 59b zákona o ochrane verejného zdravia ani so samotnými ustanoveniami čl. 125 ods. 1 písm. b) a d) ústavy. Vyhlášky úradu verejného zdravotníctva i regionálnych úradov verejného zdravotníctva totiž v zmysle ustanovení § 59b zákona o ochrane verejného zdravia nepredstavujú rozhodnutia ako individuálne právne akty orgánov verejnej správy, ale normatívne právne akty (ak je potrebné nariadiť opatrenia podľa § 12 alebo § 48 ods. 4 na celom území Slovenskej republiky, určitej časti jej územia alebo pre skupinu inak ako jednotlivu určených osôb), ktoré sú preskúmateľné v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ústavy.
96. Vo vzťahu k namietanému nesúladu s čl. 46 ods. 2 ústavy je potrebné uviesť, že dané ustanovenie sa nevzťahuje na normy, a preto sa netýka pôsobnosti čl. 125 vo vzťahu k vyhláškam úradu verejného zdravotníctva („*Kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.*“; porov. tiež právnu vetu uznesenia PL. ÚS 37/2015 – emisné kvóty). Ústavný súd dopĺňa, že čl. 46 ods. 2 ústavy viaže predovšetkým zákonodarcu, aby zákonnými výlukami nebránil súdnej ochrane ľudských práv, ktoré mohli byť porušené individuálnymi rozhodnutiami (porov. PL. ÚS 12/97 – súdny prieskum priestupkov, PL. ÚS 26/01 – súdny prieskum poriadkových pokút).
97. Ústavný súd konštatuje, že ustanovenie § 59b zákona o ochrane verejného zdravia v napadnutej časti je v súlade s čl. 125 ústavy, pretože ústavný súd má právomoc preskúmať vyhlášky úradu verejného zdravotníctva v konaní o súlade, pričom čl. 46 ods. 2 ústavy sa na prípustnosť preskúmateľnosti noriem v konaní o súlade neaplikuje.

### III.2.5. Rozpor s čl. 11 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti štátu

98. Navrhovateľ vo svojom návrhu tvrdí aj to, že napadnuté ustanovenia zákona o ochrane verejného zdravia sú v rozpore aj s čl. 11 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti, podľa ktorého „*rozhodnutia o vypovedaní vojny a o uzavretí mieru, o vyhlásení vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu a o ich skončení, o predĺžení výnimočného stavu a o predĺžení núdzového stavu a o obmedzení základných práv a slobôd a uložení povinností, uznesenie národnej rady podľa čl. 5 ods. 2, ako aj uznesenia Parlamentnej rady, Bezpečnostnej rady a bezpečnostných rád krajov a bezpečnostných rád okresov sa bezodkladne vyhlasujú v tlači a vo vysielaní rozhlasu a televízie a ich vydanie sa oznamuje v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.*“ Ústavný súd uvádza, že ústavný zákon o bezpečnosti štátu vytvára osobitný uzavretý režim obmedzovania práv s vlastnou koncepciou právnej ochrany, ktorý je odlišný od vyhlášok ÚVZ (porov. PL. ÚS 22/2020). Vyhlášky ÚVZ majú vlastný nezávislý právny základ v zákone o ochrane verejného zdravia a sú aplikovateľné aj mimo režim

krízových situácií. Preto vyhlášky ÚVZ nemusia byť publikované v Zbierke zákonov na základe ústavného zákona o bezpečnosti štátu, a tak nie je napadnuté ustanovenie v nesúlade s týmto referenčným článkom.

99. Ústavný súd konštatuje, že § 59b zákona o ochrane verejného zdravia v napadnutej časti je v súlade s čl. 11 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti štátu, pretože povinnosť publikovať rozhodnutia prijaté podľa ústavného zákona o bezpečnosti štátu sa na vyhlášky úradu verejného zdravotníctva nevzťahuje.

**III.3. K namietanej neústavnosti § 63l zákona o ochrane verejného zdravia (prechodné ustanovenie a retroaktivita):**

100. V zmysle ustanovenia § 63l zákona o ochrane verejného zdravia, ktorý je sprevádzaný nadpisom „*Prechodné ustanovenia k úpravám účinným odo dňa vyhlásenia zákona*“ (zákonom sa má na mysli zákon č. 286/2020 Z. z.), „*Opatrenia úradu verejného zdravotníctva a regionálnych úradov verejného zdravotníctva vydané v súvislosti so šírením ochorenia COVID-19 podľa § 12 alebo § 48 ods. 4 do nadobudnutia účinnosti tohto zákona sa považujú odo dňa účinnosti tohto zákona za vyhlášky podľa § 59b tohto zákona a zostávajú v platnosti nasledujúcich 15 dní po nadobudnutí účinnosti tohto zákona, ak ich orgán, ktorý ich vydal, nezruší skôr.*“. Citované ustanovenie teda zabezpečilo, aby sa na opatrenia úradu verejného zdravotníctva a regionálnych úradov verejného zdravotníctva vydané do dňa účinnosti zákona č. 286/2020 Z. z., teda do 15. októbra 2020, počnúc 15. októbrom 2020, automaticky hľadelo ako na vyhlášky podľa § 59b zákona o ochrane verejného zdravia, a teda ako na všeobecne záväzné právne predpisy vydané na základe splnomocnenia založeného zákonom. Platnosť týchto opatrení, po novom vyhlások, citované ustanovenie obmedzilo tak, že platné boli alternatívne buď (a) do ich zrušenia orgánom, ktorý ich vydal, čiže úradom verejného zdravotníctva, resp. regionálnym úradom verejného zdravotníctva, alebo (b) ich platnosť zanikla uplynutím času, konkrétne uplynutím 15 dní po nadobudnutí účinnosti. Keďže zákon č. 286/2020 Z. z. nadobudol účinnosť 15. októbra 2020, všetky opatrenia/vyhlášky stratili platnosť najneskôr uplynutím 30. októbra 2020. V čase doručenia návrhu navrhovateľa (18. marec 2021), rovnako ako ani v čase rozhodovania ústavného súdu tak už žiadne z opatrení/vyhlások neboli platné. Ustanovenie § 63l teda v čase rozhodovania ústavného súdu a dokonca ani v čase doručenia návrhu navrhovateľa už nevyvolávalo žiadne priame (normatívne využiteľné) právne účinky. Predovšetkým vzhľadom na uvedené skutočnosti ústavný súd v uznesení č. k. PL. ÚS 8/2021-73 z 26. mája 2021 nevyhovel návrhu navrhovateľa na pozastavenie účinnosti tohto ustanovenia (bod 37 uznesenia č. k. PL. ÚS 8/2021-73).
101. Navrhovateľ namieta rozpor § 63l zákona o ochrane verejného zdravia s viacerými ustanoveniami ústavy, konkrétne s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 46 ods. 2, čl. 123 a čl. 125 ods. 1 písm. b) a d), pretože napadnuté ustanovenie malo retroaktívnym spôsobom legalizovať opatrenia vydané pred účinnosťou novely, pričom opatrenia považuje za sporné z hľadiska legality kvôli chýbajúcej kompetencii úradov verejného zdravotníctva.
102. K pravej retroaktivite ústavný súd konštantne uvádza (PL. ÚS 10/06), že právna norma môže byť charakterizovaná ako pravo-retroaktívna, ak dnes stanoví právne následky pre skutkové podmienky, ktoré nastali pred nadobudnutím účinnosti tejto normy tak, akoby tieto právne následky platili už včera. Inými slovami, ak v minulom okamžiku niekto mal nejaké právo (alebo povinnosť) a zákon k tomuto minulému okamžiku toto právo (alebo povinnosť) zruší alebo zmení, ide o pravú retroaktivitu. Pravá retroaktivita je fikciou, pretože hoci sa vie, že v minulom okamžiku niekto mal nejaké právo, zákon finguje, že uvedený subjekt dané právo nemal, alebo ho mal iné. Z hľadiska predmetnej veci je nutné rozlišovať medzi zmenou pravidiel, ktoré pochádzajú z minulosti, a zmenou pravidiel do minulosti. V predmetnej veci nenastali voči adresátom právnych noriem žiadne účinky, ktoré by znamenali, že na základe retroaktivity by sa zhoršila ich právna pozícia smerom do minulosti. Zmyslom ustanovenia

bolo zamedzenie vytvorenia krátkeho obdobia bez právnej úpravy, teda išlo o realizáciu ústavného princípu právnej istoty. Napadnuté ustanovenie je prenesením obsahu jednej právnej normy z minulosti do inej právnej normy účinnej v budúcnosti, ako je to ostatne bežné pri prechodných ustanoveniach v nových právnych úpravách. Špecifikom veci je veľmi krátka doba účinnosti takto preneseného obsahu právnych noriem, čo je tiež na prospech právnej istoty, v tom zmysle, aby sa opatrenia už tvorili len v režime novej normotvorby vo forme vyhlášok. Napadnuté ustanovenie § 63l zákona o verejnom zdraví neustanovuje, že by sa dnes hľadelo na opatrenie tak, že už v minulosti, pred účinnosťou novely, bolo opatrenie vyhláškou.

103. Vzhľadom na uvedené ústavný súd dospel k záveru, že § 63l zákona o ochrane verejného zdravia nie je v rozpore s čl. 1 ods. 1 ústavy.
104. K namietanému nesúladu § 63l zákona o ochrane verejného zdravia s čl. 46 ods. 2, teda k namietanému porušeniu práva na súdny prieskum opatrení úradu verejného zdravotníctva a regionálnych úradov verejného zdravotníctva, ku ktorému malo prostredníctvom napadnutého ustanovenia dôjsť tým, že po nadobudnutí účinnosti novely stratili správne súdy svoje oprávnenie preskúmať akékoľvek opatrenie úradu verejného zdravotníctva vydané pred 15. októbrom 2020, ústavný súd uvádza, že vo svojej doterajšej konštantnej judikatúre (por. sp. zn. I. ÚS 438/2020, II. ÚS 454/2020, III. ÚS 397/2020, IV. ÚS 459/2020) dospel k záveru, že tieto opatrenia boli preskúmateľné podľa príslušných ustanovení Správneho súdneho poriadku v rámci správneho súdnictva. Vzhľadom na to uvedené ústavné sťažnosti podané v zmysle čl. 127 ústavy opakovane odmietol, a to z dôvodu ich neprípustnosti v zmysle § 56 ods. 2 písm. d) zákona o ústavnom súde, keďže sťažovatelia predtým nevyužili všetky zákonné možnosti (správna žaloba). Z ustanovenia § 63l zákona o ochrane verejného zdravia nevyplýva, ako tvrdí navrhovateľ (bod 27), že by jeho zmyslom malo byť obmedzenie súdno-správneho prieskumu opatrení prijatých ÚVZ pred účinnosťou zákona. Zmyslom § 63l bolo vyhnúť sa prerušeniu kontinuity účinkov opatrení. Pokiaľ ide o namietaný nesúlad s čl. 125 ods. 1 písm. b) a d) ústavy, ústavný súd na tomto mieste odkazuje na odôvodnenie uvedené v časti III.2.4 nálezu. Počnúc nadobudnutím účinnosti § 63l zákona o ochrane verejného zdravia a v jeho dôsledku totiž dovtedajšie opatrenia úradu verejného zdravotníctva a regionálnych úradov verejného zdravotníctva získali po prenesení ich právneho obsahu charakter všeobecne záväzného právneho predpisu a stali sa tak preskúmateľné ústavným súdom v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 písm. b) (opatrenia/vyhlášky úradu verejného zdravotníctva), resp. písm. d) ústavy (opatrenia/vyhlášky regionálnych úradov verejného zdravotníctva). Ústavný súd teda nezistil rozpor napadnutého ustanovenia § 63l zákona o ochrane verejného zdravia s čl. 46 ods. 2 ani s čl. 125 ods. 1 písm. b) a d) ústavy.
105. Ústavný súd nezistil rozpor napadnutého ustanovenia § 63l zákona o ochrane verejného zdravia ani s čl. 123 ústavy. Citované ustanovenie ústavy totiž len vo všeobecnosti oprávňuje orgány štátnej správy, za ktoré možno celkom určite označiť aj úrad verejného zdravotníctva a regionálne úrady verejného zdravotníctva, vydávať všeobecne záväzný právny predpis v prípade, ak sú na to zákonom splnomocnené, pričom takéto všeobecne záväzný právny predpis sa majú vyhlasovať spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Keďže do nadobudnutia účinnosti § 63l zákona o ochrane verejného zdravia opatrenia úradu verejného zdravotníctva a regionálnych úradov verejného zdravotníctva mali, aj podľa názoru ústavného súdu, formálny charakter tzv. hybridných aktov, ktoré ústavnej požiadavke publikácie spôsobom ustanoveným zákonom nepodliehali, a keďže po nadobudnutí účinnosti citovaného ustanovenia bola požiadavka na ich publikáciu zákonom určeným spôsobom splnená (časť III.2.2. nálezu), ústavný súd nezistil rozpor s čl. 123 ústavy.
106. Ústavný súd musí napokon uviesť, že samotná prípadná nesúladnosť zákona s ústavou neznamena bez ďalšieho jeho nesúladnosť s čl. 2 ods. 2 ústavy, ako sa to v minulosti vnímalo (PL. ÚS 37/95, PL. ÚS 38/95, PL. ÚS 25/00). To by bolo tautologické. Nesúladnosť s čl. 2

ods. 2 ústavy by nastala len úplným vybočením z právomoci národnej rady (porov. napr. PL. ÚS 19/95 - vyšetrovacía komisia). Národná rada prijala napadnuté normy riadne v medziach svojej právomoci, a z tohto dôvodu nemohlo dôjsť k nesúladu s čl. 2 ods. 2 ústavy (porov. PL. ÚS 99/2011 – platy sudcov, PL. ÚS 8/2017).

107. Ústavný súd teda aj nad rámec okolností uvedených v bode 100 tohto odôvodnenia konštatuje, že napadnuté ustanovenie § 63l zákona o ochrane verejného zdravia je v súlade s čl. 1 ods. 1 a čl. 46 ods. 2 ústavy, pretože nemá voči adresátom retroaktívne účinky, a tiež je v súlade čl. 125 ods. 1 písm. b) a d) ústavy, pretože vyhlášky boli preskúmateľné v konaní pred ústavným súdom.

#### IV.

#### Záverý ústavného súdu

108. Ústavný súd predmetný nález sumarizuje tak, že východiskovou ústavnou normou pre posúdenie, či je ústavne súladné vyhlasovanie vyhlášok úradov verejného zdravotníctva vo Vestníku vlády, je čl. 123 ústavy, podľa ktorého *„ministerstvá a iné orgány štátnej správy na základe zákonov a v ich medziach môžu vydávať všeobecne záväzné právne predpisy, ak sú na to splnomocnené zákonom. Tieto všeobecne záväzné právne predpisy sa vyhlasujú spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Orgány štátnej správy môžu na základe zákonného splnomocnenia vydávať všeobecne záväzné právne predpisy, ktoré sa musia vyhlásiť spôsobom, ktorý ustanoví zákon.“*. Ústavný súd uzavrel, že úrady verejného zdravotníctva sú tak, ako vyžaduje čl. 123 ústavy, zákonom zriadené orgány štátnej správy, ktoré sú zákonom o ochrane verejného zdravia splnomocnené vydávať vyhlášky. Vyhlášky sú v súlade s ústavou vyhlasované spôsobom, ktorý ustanovuje zákon, pričom týmto zákonom je zákon o ochrane verejného zdravia, podľa ktorého sa vyhlášky úradu verejného zdravotníctva vyhlasujú publikáciou, uverejnením vo Vestníku vlády. Publikácia vyhlášok vo Vestníku vlády je tiež v súlade s princípom právneho štátu, pretože vyhlášky sú formálne aj prakticky dostupné adresátom právnych noriem. Vyhlášky nemusia byť publikované v Zbierke zákonov podľa ústavného zákona o bezpečnosti štátu, pretože tento ústavný zákon má vlastný režim publikácie rozhodnutí a preto publikácia vyhlášok vo Vestníku vlády nie je v nesúlade s týmto ústavným zákonom. Ustanovenie § 59b zákona o ochrane verejného zdravia je preto v napadnutých častiach súladné s referenčnými normami, ktorými sú ustanovené podmienky na vydávanie všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi štátnej správy.
109. Ústavný súd v náleze taktiež potvrdil svoju doterajšiu judikatúru, podľa ktorej sú vyhlášky iných orgánov štátnej správy (a teda aj vyhlášky vydávané úradom verejného zdravotníctva ako dekoncentrovaným orgánom štátnej správy s celoslovenskou pôsobnosťou a regionálnymi úradmi verejného zdravotníctva) preskúmateľné v konaní o súlade právnych predpisov pred ústavným súdom podľa čl. 125 ústavy. Z tohto dôvodu je ustanovenie § 59b zákona o ochrane verejného zdravia v napadnutých častiach s týmto ústavným článkom súladné.
110. Napokon ústavný súd rozhodol, že dočasný prenos obsahu noriem opatrení úradov verejného zdravotníctva vydaných do 15. októbra 2020 v súvislosti so šírením ochorenia COVID-19 do vyhlášok v záujme kontinuity právnej úpravy nemal voči adresátom opatrení negatívne retroaktívne účinky, pretože z ustanovenia § 63l zákona o ochrane verejného zdravia nevyplýva, že by sa po účinnosti napadnutej novely právne hľadelo na opatrenia tým spôsobom, že už v minulosti, pred účinnosťou novely, boli opatrenia vyhláškou, pričom dotknuté ustanovenie už nevyvoláva žiadne právne účinky ovplyvniteľné prípadným derogačným nálezom ústavného súdu. Z tohto dôvodu je ustanovenie § 63l zákona o ochrane verejného zdravia v súlade so zákazom retroaktivity ako súčasťou princípu právneho štátu. Zároveň boli vyhlášky v súlade s čl. 125 ods. 1 písm. b) a d) ústavy preskúmateľné v konaní pred ústavným súdom.
111. Ústavný súd preto na základe výkladu referenčných noriem, vyjadreného v odôvodnení nálezu, návrhu navrhovateľa v celom rozsahu nevyhovel.
112. Podľa § 67 zákona o ústavnom súde pripájajú k tomuto rozhodnutiu odlišné stanoviská sudcovia Rastislav Kaššák, Robert Šorl a Peter Straka, ktoré sa týka výroku a odôvodnenia rozhodnutia.

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

**V Košiciach 1. decembra 2021**

**Ivan Fiačan v. r.**  
**predseda Ústavného súdu**  
**Slovenskej republiky**

**Odlišné stanovisko sudcu Rastislava Kaššáka****k nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. PL. ÚS 8/2021-143 z 1. decembra 2021**

1. V zmysle § 67 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“) pripájam toto **odlišné stanovisko k výroku i odôvodneniu nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) č. k. PL. ÚS 8/2021-143 z 1. decembra 2021 (ďalej len „nález“), ktorým ústavný súd nevyhovел návrhu generálneho prokurátora Slovenskej republiky (ďalej aj „generálny prokurátor“ alebo „navrhovateľ“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj „ústava“)** o súlade ustanovenia § 59b ods. 1 v časti „*úrad verejného zdravotníctva [§ 5 ods. 4 písm. k)] alebo regionálny úrad verejného zdravotníctva [§ 6 ods. 3 písm. e)]*“, ustanovenia § 59b ods. 2 v časti „*tento predpis sa nevzťahuje na všeobecne záväzné právne predpisy vydávané podľa odseku 1 úradom verejného zdravotníctva a regionálnym úradom verejného zdravotníctva*“, ustanovení § 59b ods. 3, 4, 5 a 6 a ustanovenia § 631 zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení čl. I zákona č. 286/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (ďalej aj „zákon o ochrane verejného zdravia“ alebo „napadnutý zákon“) s Ústavou Slovenskej republiky a ústavným zákonom č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu (ďalej len „ústavný zákon o bezpečnosti štátu“).

2. Svoje **odlišné stanovisko smerujem tak voči výroku nálezu, ktorým ústavný súd nevyhovел návrhu generálneho prokurátora, ako aj voči jeho odôvodneniu.**

**I.**

3. Väčšina pléna ústavného súdu nálezhom rozhodla nevyhoviet' návrhu generálneho prokurátora, ktorý navrhoval, aby ústavný súd konštatoval, že vyššie uvedené ustanovenia zákona o ochrane verejného zdravia (ďalej aj „napadnuté ustanovenia“) nie sú v súlade s ústavou a ústavným zákonom o bezpečnosti štátu. Väčšina pléna ústavného súdu v náleze dospela k záveru, že zákonná úprava vydávania vyhlášok Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky (ďalej aj „ÚVZ“) a regionálnych úradov verejného zdravotníctva (ďalej aj „RÚVZ“) obsiahnutá v napadnutom zákone je v súlade s referenčnými normami ústavy a ústavného zákona o bezpečnosti štátu. Väčšina z mojich kolegov v náleze osobitne zdôraznila, že publikácia vyhlášok ÚVZ a RÚVZ vo Vestníku vlády Slovenskej republiky (ďalej aj „Vestník vlády“) je v súlade s princípmi právneho štátu. S uvedeným záverom sa nemôžem stotožniť. Naopak, **som toho názoru, že napadnuté ustanovenia zákona o ochrane verejného zdravia s princípmi právneho štátu, ktoré predstavujú nielen imanentnú súčasť ústavných poriadkov demokratických a právnych štátov, ale aj súčasť materiálneho jadra ústavy (por. napr. PL. ÚS 21/2014 či PL. ÚS 7/2021), nie sú kompatibilné.**

4. Otázka ústavnej konformity vyhlášok ÚVZ vzbudzuje u širokej verejnosti odôvodnenú obavu. Nemožno sa tomu čudovať. Opatrenia zasahujúce do základných práv a slobôd, ktoré sú obsahom vyhlášok ÚVZ, sú prijímané expertami „za zatvorenými dverami“, verejnosť nemá možnosť byť informovaná o ich obsahu až do momentu ich zverejnenia. Prijímanie opatrení expertnou skupinou odborníkov spravidla sprevádzajú na verejnosť prenikajúce informácie o pochybnostiach o ich efektívnosti, ich konkrétnej podobe či meniacich sa alternatívnych riešeniach podľa aktuálnej politickej podpory. Neverejné rozhodovanie vzbudzuje u ľudí právom nedôveru, nedozvedajú sa skutočné dôvody a fakty vedúce k prijímaniu opatrení, ich účelu či prípadným zmenám úpravy. Absentuje tu riadne odôvodnenie prijatia konkrétnych opatrení zasahujúcich do základných práv a slobôd, rovnako absentuje možnosť demokraticky ovplyvniť výsledok rozhodnutia prijatého odborným konzíliom bez účasti verejnosti, nedá sa ohradiť, či pripomienkovať takto prijatú úpravu z hľadiska jej účelu a proporcionality k zamýšľanému účelu, keďže neexistuje žiadna dôvodová správa predkladaná spolu s návrhom úpravy opatrení ÚVZ. Spoločenská nedôvera sa prehlbuje, čo sa najviac prejavuje hromadným porušovaním prijímaných opatrení.

Musím súhlasiť s nevyhnutnosťou prijímať rýchlo a flexibilne opatrenia v čase núdzového stavu vyhláseného z dôvodu pandémie. Je však rozdiel, keď sa odrazu štát musí vysporiadať s nástupom pandémie a bez predchádzajúcej skúsenosti musí prijímať potrebné legislatívne kroky, aby ochránil bezpečnosť a verejné zdravie občanov pri zachovaní fungovania štátu, a spôsobom, ako sa štát vysporiada s týmto „pandemickým problémom“ po viac ako roku od jeho vzniku. Hľadanie optimálnej rovnováhy medzi nevyhnutnou potrebou štátu adekvátne reagovať na meniacu sa situáciu a potrebou ochrániť jednotlivca v spoločnosti je neľahká úloha, ktorá má nielen právny a politický rozmer, ale tiež ľudský kontext. Súd však nie je v pozícii, že si má vybrať, na ktorú stranu sa prikloní, resp. koho politické záujmy podporí, či koho postup odobrí, jedinou úlohou súdu je, naopak, odhliadnuc od spoločensko-politického tlaku, prispieť k ochrane ústavnosti v štáte, k efektívnej ochrane základných práv a slobôd.

Do takejto komplexne komplikovanej situácie bol prizvaný na rozhodnutie ústavný súd, ktorý mal neľahkú úlohu posúdiť spôsob a formu prijímaných opatrení ÚVZ. Súd musí pristúpiť k zverenej úlohe a rozhodnúť bez akýchkoľvek predsudkov, bez prehnaného formalizmu, vyhnúť sa spoločenskému tlaku a postupovať ako v každom obdobnom prípade podľa existujúcich pravidiel, a to aj napriek existujúcej silnej názorovej polarizácii v spoločnosti. V posudzovanom prípade sa ústavný súd mal sústrediť na ochranu ústavnosti a posúdiť z tohto pohľadu proces prijímania a publikovania opatrení ÚVZ. Podľa väčšinového rozhodnutia pléna je existujúci proces v súlade s ústavnoprávnym poriadkom, s čím sa nestotožňujem, a preto som ako sudca spravodajca od začiatku navrhoval rozhodnúť opačne. Nižšie uvádzam dôvody môjho presvedčenia o tomto právnom závere.

5. Forma prijímania delegovanej legislatívy je nerozlučne spätá s jej materiálnym obsahom. Bez toho, aby sa posúdila forma opatrení, ktoré môžu priamo alebo nepriamo obmedziť základné práva alebo slobody, nemožno pristúpiť k posúdeniu ústavnosti – proporcionality samotného zásahu, resp. obmedzenia základných práv a slobôd. Proti napadnutým ustanoveniam zákona o ochrane verejného zdravia možno vysloviť z hľadiska ich ústavnej konformity viaceré výhrady. Jednou z nich je aj otázka ich súladnosti s princípom del'by moci. Je prinajmenšom polemické, či zverenie právomoci vydávať všeobecne záväzné právne predpisy Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky a regionálnym úradom verejného zdravotníctva, čiže orgánom štátnej správy bez priamej demokratickej legitimacy (ako je to napr. v prípade Národnej rady Slovenskej republiky) alebo aspoň sprostredkovanej demokratickej legitimacy (ako je to napr. pri vláde Slovenskej republiky, resp. jednotlivých ministerstvách),

nepredstavuje neprimerané narušenie ústavného princípu delby moci. Ďalšia výhrada sa týka súdneho prieskumu vyhlášok ÚVZ a RÚVZ. Konštatovanie väčšiny pléna ústavného súdu o tom, že tieto vyhlášky sú preskúmateľné ústavným súdom v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ústavy, je síce pravdivé, avšak som toho názoru, že konanie o súlade právnych predpisov nemusí v podmienkach materiálneho právneho štátu predstavovať dostatočnú garanciu ochrany základných práv a slobôd, ktoré sú vyhláškami ÚVZ a RÚVZ dotknuté, predovšetkým z dôvodov súčasnej neprístupnosti takéhoto konania pre jednotlivcov. Preto je z môjho pohľadu sporná predovšetkým skutočná efektivita systému ochrany jednotlivca a jeho základných práv a slobôd v takýchto prípadoch. Jednotlivec sa bude môcť domáhať prieskumu ústavnosti vyhlášok ÚVZ, resp. RÚVZ ako všeobecne záväzných právnych predpisov prostredníctvom konania o ústavnej sťažnosti až od roku 2025.

6. Keďže predpokladám, že načrtnutým otázkam sa bude vo svojom odlišnom stanovisku venovať iný kolega (resp. iní kolegovia), vo vlastnom odlišnom stanovisku upriamim pozornosť najmä na **otázku publikácie vyhlášok ÚVZ a RÚVZ**, ktorá je upravená ustanoveniami § 59b zákona o ochrane verejného zdravia. Niektoré z ďalej uvedených výhrad sú rovnaké ako tie, ktoré som uviedol už vo svojom odlišnom stanovisku k uzneseniu väčšiny pléna ústavného súdu, ktorým nebolo vyhovievané návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení (uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. PL. ÚS 8/2021-73 z 26. mája 2021). V tomto odlišnom stanovisku sa však vyjadrím aj k tej časti odôvodnenia nálezu, ktorá sa týka **súladnosti ustanovenia § 63I napadnutého zákona s referenčnou normou ústavného zákona o bezpečnosti štátu označenou navrhovateľom**.

## II.

7. Väčšina pléna ústavného súdu v náleze v súvislosti s otázkou vyhlasovania vyhlášok Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky a regionálnych úradov verejného zdravotníctva vo Vestníku vlády Slovenskej republiky upozorňuje, že v konaní o súlade právnych predpisov je potrebné rozlišovať medzi kritériom ústavnej súladnosti a kritériom správnosti či koncepcionality právnej úpravy (bod 57 nálezu). S uvedeným názorom, samozrejme, súhlasím. To, čo sa v očiach (aj) bežnej verejnosti môže zdať ako dobrý nápad, nemusí spĺňať atribút ústavnosti. Rovnako platí aj opak, a teda, že nie všetko, čo je vecne zlé, musí byť automaticky aj v rozpore s ústavou. Avšak som toho názoru, že zákonná úprava vyhlasovania vyhlášok ÚVZ a RÚVZ, predovšetkým však ÚVZ, ktorú predstavujú napadnuté ustanovenia zákona o ochrane verejného zdravia, je nielen nekonceptná, ale aj taká, že ju nemožno považovať za zlučiteľnú s princípmi, na ktorých je ústava založená. V prípade napadnutých ustanovení zákona o ochrane verejného zdravia, resp. ich častí, sa tak obe kritéria, teda tak vecná nekonceptnosť či problematickosť v širšom zmysle slova, ako aj neústavnosť, súčasne stretávajú.

8. Problém vyhlasovania vyhlášok Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky a regionálnych úradov verejného zdravotníctva pritom nevidím v charaktere a postavení uvedených orgánov. Väčšina pléna ústavného súdu sa v náleze na pomerne rozsiahlom priestore venuje zdôvodneniu toho, že ÚVZ i RÚVZ predstavujú orgány štátnej správy, a preto môžu v zmysle čl. 123 ústavy na základe zákonného splnomocnenia vydávať všeobecne záväzné právne predpisy, ktoré sa majú vyhlásiť spôsobom, ktorý ustanoví zákon. To, že ÚVZ a RÚVZ sú orgánmi štátnej správy a že zákonodarca ich vo všeobecnosti môže dotovať právomocou vydávať všeobecne záväzné právne predpisy, nespochybňujem.

9. Rovnako nespochybňujem to, že ústava splnomocňuje Národnú radu Slovenskej republiky na to, aby určila, akým spôsobom sa budú všeobecne záväzné právne predpisy vyhlasovať. Ústava síce neurčuje, že všeobecne záväzné právne predpisy orgánov štátnej správy, medzi

ktoré možno zaradiť aj vyhlášky ÚVZ a RÚVZ, musia byť vyhlasované výlučne v Zbierke zákonov, keďže hovorí len to, že majú byť vyhlasované spôsobom určeným zákonom (čl. 123 ústavy), no uvedené **nemožno interpretovať tak, že zákonodarca má pri určovaní spôsobu vyhlasovania všeobecne záväzných právnych predpisov úplnú voľnosť. Z princípu právnej istoty, ktorý je súčasťou princípov právneho štátu** (čl. 1 ods. 1 ústavy), nepochybne vyplýva to, že **systém právnych predpisov vrátane ich publikačných nástrojov má byť prehľadný a všeobecne dostupný**, čo znamená, že priemerne zdatný adresát právnej normy má byť bez akýchkoľvek ťažkostí spôsobilý všetky všeobecne záväzné právne predpisy, ktoré sa ho týkajú, aj primeraným spôsobom dohľadať. Nemožno totiž zabúdať, že právo sa tvorí pre (všetkých) jeho adresátov, nie len pre jeho tvorcov. **Všeobecná dostupnosť právnej normy tak predstavuje imanentnú súčasť princípu právnej istoty a tým aj princípov právneho štátu.** S požiadavkou na dostupnosť právnej normy napokon pracuje aj samotný ústavný súd, keď princíp dostupnosti právnych noriem občanom podradil pod princíp právnej istoty (napr. PL. ÚS 25/2020).

10. Väčšina sudcov ústavného súdu sa v náleze pomerne obsírne venuje aj akémusi historickému výkladu tých noriem ústavy, ktoré predpokladajú vyhlasovanie všeobecne záväzných právnych predpisov (čl. 87 ods. 5, v súčasnosti ods. 4; čl. 120 ods. 3, v súčasnosti ods. 4; čl. 123 ústavy). Argumentačne sa pritom kladie dôraz na pôvodný zámer ústavodarcu, ktorý má viesť k záveru, že ústava nepredpokladá exkluzívne postavenie Zbierky zákonov Slovenskej republiky (ďalej aj „Zbierka zákonov“) ako publikačného nástroja slúžiaceho na vyhlasovanie všeobecne záväzných právnych predpisov. K načrtnutému prístupu sa mi však žiada dodať, že žiadna ústava ani Ústava Slovenskej republiky by nemala byť vykladaná *výlučne* hľadaním pôvodného úmyslu ústavodarcu (tzv. teória originalizmu). Naopak, som toho názoru, že ústava predstavuje živý organizmus, ktorý by sa mal do istej miery prispôbovať spoločnosti, pre ktorú existuje a bez ktorej stráca zmysel (tzv. teória *living tree interpretation*). Prostredie a okolnosti zanikajúceho federálneho česko-slovenského štátu, v rámci ktorého bol pôvodný text ústavy narýchlo prijatý, tak nemôže byť vždy jediným „vodítkom“ pre interpretáciu jej textu, vyvodzovanie zamýšľaného úmyslu zákonodarcu, čo sa týka aj otázok publikácie všeobecne záväzných právnych predpisov.

V krátkom časovom slede po prijatí Ústavy Slovenskej republiky bol 16. decembra 1992 prijatý zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 1/1993 Zb. o Zbierke zákonov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov, ktorý až po viac ako dvoch desaťročiach nahradil zákon č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon o Zbierke zákonov“). V tomto prvom zákone o Zbierke zákonov ústavodarca výslovne vyjadril svoju vôľu ustanoviť publikačný nástroj štátu v podobe Zbierky zákonov, ktorým založil existenciu princípu publicity, resp. s tým spojil aj zakotvenie nevyvráťiteľnej domnienky znalosti vyhlásených všeobecne záväzných právnych predpisov (podmienenej publikáciou v Zbierke zákonov). Ak by sme chceli polemizovať o úmysle zákonodarcu, nesmieme pristúpiť k interpretácii „voľne podľa potreby interpreta“, bez rešpektovania etablovanej metodológie interpretácie, ignorujúc podmienky, za ktorých normotvorca pristúpil k úprave, a jeho významové očakávania vo vzťahu k účelu prijatej regulácie.

Inými slovami, slovenská ústavná úprava nie je miestom, kde sa majú explicitne upraviť všetky podrobnosti rámcovo vymedzenej regulácie upravujúcej základné spoločenské vzťahy v štáte. Ústavodarca nemusel výslovne upraviť Zbierku zákonov v texte ústavy, aby bola považovaná za oficiálny publikačný nástroj štátu (výslovne však svoj zámer potvrdil uvedením tejto charakteristiky v zákone o Zbierke zákonov z roku 2015 v §12 ods. 1), s ktorým zákonodarca spojil jeho dostupnosť, účinky publikácie aj formálne požiadavky na publikáciu v ňom.

Dlhodobým ústavným rešpektovaním zavedeného postupu publikovania všeobecne záväzných právnych predpisov v Zbierke zákonov postupoval zákonodarca v súlade s ústavným princípom legality, ktorý tvorí imanentný obsah ústavného princípu právneho štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy). Dlhodobé aplikovanie a nerozporovanie existujúcej právnej úpravy a ústavnej praxe o jedinom publikačnom nástroji štátu možno považovať aj za potvrdenie jeho existencie v podobe ústavnej zvyklosti. Domnievam sa, že najväčší rozpor v postupe zákonodarcu vidím v neodôvodnení zmeny publikačného systému v štáte, vytvorenie dichotómie publikačných mechanizmov, ktoré nie sú rovnako zákonom upravené, boli vytvorené na iný účel, s odlišnými zárukami účinnosti publikácie v nich a s odlišnými požiadavkami pre publikáciu v nich. Ústavný súd zrejme hľadal spôsob, ako argumentačne obhájiť postup zákonodarcu v netradičnej situácii, čo však nepovažujem za jeho úlohu. Opakujem, že súd má ochraňovať ústavnosť a zabezpečiť prehľadnosť publikačného systému, jeho dostupnosť, vnútornú nerozpornosť, a ak chce meniť prístup k existujúcemu publikačnému systému v štáte, musí to urobiť na základe presvedčivej argumentácie. Pretože týmto rozhodnutím vytvoril nebezpečný priestor na prispôbovanie obsahu existujúcej ústavnoprávnej regulácie potrebám zákonodarnej, a predovšetkým výkonnej moci bez riadneho odôvodnenia, čo je v rozpore s princípmi materiálneho právneho štátu a prejavom necitlivého prístupu k legislatívnej kultúre. Nepresvedčivo tiež pôsobí argumentácia súdu, že ústavodarca nikde neurčuje, že je len jeden štátny publikačný nástroj. Keď to ústavodarca neuvádza, to ešte neznamená, že neexistujú ústavné limity pre postup štátnej moci a že existuje možnosť automaticky rozširovať štátne publikačné nástroje bez jasného vysvetlenia, ktoré by sa neobmedzilo len na aktuálne riešenú situáciu, ale zreteľne by vyargumentovalo význam a účelnosť vytvorenej štátnej publikačnej dichotómie *pro futuro*, čím by predišlo vzniku právnej neistoty u adresátov právnych noriem či narušilo princíp predvídateľnosti práva.

11. Vrátim sa však späť k otázke publikácie vyhlášok Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky a regionálnych úradov verejného zdravotníctva vo Vestníku vlády tak, ako to stanovil napadnutý zákon. Aj napriek tomu, že ústava Zbierke zákonov *expressis verbis* neurčuje exkluzívne postavenie medzi rôznymi publikačnými nástrojmi, som presvedčený na základe vyššie uvedeného, že takéto postavenie v skutočnosti má. V prospech takéhoto záveru svedčí, okrem iného, najmä to, že v Zbierke zákonov sa vyhlasujú najvýznamnejšie všeobecne záväzné právne predpisy, ako sú ústavné zákony a zákony, ale aj vyhlášky ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy. Zákonodarca upravil zákonnú definíciu Zbierky zákonov. „*Pri jej formulovaní sa vychádza z toho, že ide o výlučný a nezameniteľný publikačný nástroj, ktorý po prvé vydáva štát, po druhé za jeho obsah zodpovedá štát a po tretie je nezameniteľný s iným publikačným nástrojom, či už verejnoprávnym alebo súkromnoprávnym.*“ (Svák, J., Surmajová, Ž., Balog, B. Zákon o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Komentár. Wolters Kluwer, s. 104). **Ak sa zákonodarca rozhodne, že všeobecne záväzný právny predpis orgánu štátnej správy alebo aj iného orgánu verejnej moci má byť vyhlásený iným spôsobom než v Zbierke zákonov, ktorá predstavuje základný publikačný nástroj Slovenskej republiky, takéto rozhodnutie musí byť racionálne odôvodnené, a to najmä povahou dotknutého normotvorného orgánu** (napr. že ide o orgán územnej samosprávy, a nie o štátny orgán) **a/alebo vecnou a územnou pôsobnosťou ním prijímaného všeobecne záväzného právneho predpisu** (napr. že ide o predpis s obmedzenou územnou pôsobnosťou). Uvedená požiadavka v prípade napadnutých ustanovení upravujúcich vyhlasovanie vyhlášok ÚVZ a RÚVZ, najmä však prvého menovaného, podľa môjho názoru splnená nebola.

12. Zatiaľ čo v prípade iných druhov všeobecne záväzných právnych predpisov je ich vyhlasovanie iným spôsobom než v Zbierke zákonov racionálne odôvodnené povahou či vecnou, resp. územnou pôsobnosťou orgánu, ktorý ich vydal, v prípade vyhlášok Úradu

verejného zdravotníctva Slovenskej republiky toto vysvetlenie absentuje. Vo vzťahu k ÚVZ totiž nemožno aplikovať to, že ide o všeobecne záväzný právny predpis vydaný orgánom miestnej štátnej správy s obmedzenou územnou pôsobnosťou a navyše vecne spadajúcim pod rezort vnútra (toto kritérium je aplikovateľné napr. na okresné úrady, ktorých všeobecne záväzných právnych predpisov sa vyhlasujú tiež vo Vestníku vlády), či to, že ide o všeobecne záväzný právny predpis vydávaný orgánom územnej samosprávy (toto kritérium je zas aplikovateľné napr. na všeobecne záväzné nariadenia vydávané orgánmi obcí a samosprávnych krajov, ktoré sú vyhlasované na príslušnej úradnej tabuli). Vyhlášky ÚVZ sa môžu týkať neurčitého počtu osôb (spravidla sa vzťahujú na všetkých obyvateľov), môžu byť prijaté na neurčito dlhé obdobie (niektoré „dočasne“, čo v súčasnosti môže byť už viac ako rok) a môžu obmedzovať veľmi intenzívne (dopredu nie sú presne špecifikované obmedzenia ústavných práv) základné práva a slobody. **Rozhodnutie, že vyhlášky ÚVZ ako všeobecne záväzné právne predpisy, často zásadným spôsobom zasahujúce do základných práv a slobôd, sa budú publikovať (len) vo Vestníku vlády, tak považujem za arbitrárne či svojvoľné.**

Nedostatočne odôvodnené rozhodnutie zákonodarcu vrátane chýbajúceho jasného a určitého vymedzenia rozsahu diskrecie orgánu štátnej správy oprávneného prijímať delegovanú (podzákonnú) legislatívu, podľa môjho názoru neposkytuje dostatočné záruky ochrany pred svojvoľou zo strany orgánov verejnej moci. Dá sa tu aplikovať záver prijatý Európskym súdom pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) vo veci *Big Brother Watch a ostatní proti Spojenému kráľovstvu* (sťažnosť č. 58170/13, rozsudok Veľkej komory ESLP z 25. 5. 2021), podľa ktorého zákon musí obsahovať garancie, ktoré spĺňajú požiadavku adekvátnosti a efektivity pred možným zneužitím verejnej moci. Zákonodarca v zákone o ochrane verejného zdravia neustanovil prakticky žiadne dohľadateľné a dopredu známe okolnosti, podmienky ani hranice, kedy má nariadiť opatrenia všeobecne záväzným predpisom Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky, kedy tak má urobiť ÚVZ, resp. RÚVZ. Zákonodarca veľmi vágne zaviedol identickú možnosť rovnakým spôsobom za vopred presne neurčených, verejnou nemožno predvídateľných okolností, kedy ktorý orgán štátnej správy (s rozdielnym postavením v rámci štruktúry orgánov štátnej správy) má nariadovať opatrenia vydávaním právnych predpisov, ktoré veľmi intenzívne zasahujú do práv a slobôd. Možno tu podobne odkázať na rozsudok ESLP vo veci *Zoltán Varga proti Slovenskej republike* (sťažnosť č. 58361/12 z 21. 7. 2021), podľa ktorého nejasnosť uplatniteľných pravomocí, nedostatok postupov pri implementácii existujúcich pravidiel a nedostatky v ich uplatňovaní môžu viesť v skutočnosti k priznaniu diskrečnej právomoci, ktorá nie je sprevádzaná opatreniami na ochranu pred svojvoľným zasahovaním. Zároveň sa tu zdôrazňuje, aby jednotlivец poznal (mal prístup) právny režim vzťahujúci sa na jeho konkrétnu situáciu. Zákonodarca v predmetnom ustanovení zákona žiadnym dostatočne relevantným spôsobom neodôvodnil, neposkytol vôbec žiadne vysvetlenie, prečo sa v zásade rovnaké opatrenia na ochranu zdravia, ktoré sú (môžu byť) vydané Ministerstvom zdravotníctva Slovenskej republiky, majú vyhlasovať vo forme vyhlášky publikovanej v Zbierke zákonov (spája sa s tým náročnejšia procedúra vrátane predloženia dôvodovej správy, upravená v zákone o Zbierke zákonov), avšak v prípade opatrení ÚVZ má ísť o vyhlasovanie vo forme vyhlášky publikovanej vo Vestníku vlády (ako to vyplýva aj z časti dôvodovej správy prebratej do bodu 54 nálezu). **Akceptovanie popísanej skutočnosti zo strany ústavného súdu vytvára do budúcnosti nebezpečný precedens posmeľujúci zákonodarcu v tom, aby aj iné orgány štátnej správy bez náležitého odôvodnenia oprávnil vydávať všeobecne záväzné právne predpisy vyhlasované inak než v Zbierke zákonov.** Takýto trend by bol nepochybne nežiaduci, keďže by (opäť) značným spôsobom narušal princíp právnej istoty, ktorý je založený na možnosti predvídať rozhodnutia štátnych orgánov v konkrétnej veci, čo sa týka ako aplikácie práva, tak aj tvorby práva. Právna istota ako princíp materiálneho

právneho štátu je predpokladom stability právneho poriadku. Nesystémové zmeny právneho poriadku zvyšujú predpoklady neprimeraných obmedzení základných práv a slobôd jednotlivcov.

13. Pre úplnosť sa mi žiada dodať, že v prípade vyhlášok regionálnych úradov verejného zdravotníctva je rozlišovacím kritériom toho, prečo dotknuté právne predpisy vyhlasovať inak ako v Zbierke zákonov, práve ich obmedzená územná pôsobnosť, čo mimochodom korešponduje s poslaním a zákonom určenými úlohami regionálneho úradu verejného zdravotníctva ako miestneho orgánu štátnej správy. V prípade vyhlášok Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky však vzhľadom na skutočnosť, že ich územná pôsobnosť sa neraz týka celého územia Slovenskej republiky, dané kritérium splnené nie je.

14. Nedostatkom vyhlasovania všeobecne záväzných právnych predpisov vo Vestníku vlády, ktorý nemožno prehliadať a ktorý sa týka aj vyhlášok ÚVZ a RÚVZ, je aj skutočnosť, že **neexistuje zákonná úprava, ktorá by podrobnejšie tento spôsob vyhlasovania upravovala**, a to napríklad spôsobom, ako to robí vo vzťahu k Zbierke zákonov Slovenskej republiky zákon č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Podrobnosti o vyhlasovaní právnych aktov vo Vestníku vlády, ako sa to napokon uvádza aj v náleze, určuje len uznesenie vlády Slovenskej republiky, konkrétne uznesenie č. 180 zo 7. apríla 2021, ktorým sa určujú Zásady vydávania Vestníka vlády Slovenskej republiky. Tu len podotýkam, že aktuálne platné uznesenie vlády nahradilo až v apríli 2021 dovtedy platné Uznesenie vlády Slovenskej republiky vydané 1. apríla 2014 – Zásady vydávania Vestníka vlády Slovenskej republiky – uverejnené v čiaske 4/2014 Vestníka vlády, kde sa opatrenia ÚVZ vôbec nespomínali a samotné uznesenie vlády nepočítalo s ich publikovaním v rámci publikačného nástroja ako Vestník vlády (výslovne sa účelovo doplnili až v uznesení vlády č. 180 zo 7. apríla 2021, pozn.). **Ponechať podrobnosti o spôsobe publikácie všeobecne záväzných právnych predpisov, prostredníctvom ktorých je možné zásadným spôsobom zasiahnuť do základných práv a slobôd, resp. ich obmedziť, len na uznesenie vlády, sa nejaví v podmienkach materiálneho právneho štátu ako vhodné.** Rovnako informovanosť o existencii samotného uznesenia vlády Slovenskej republiky č. 180 zo 7. apríla 2021, ktorým sa určujú Zásady vydávania Vestníka vlády Slovenskej republiky, je u bežného občana nízka. Na tomto mieste musím taktiež pripomenúť, že Vestník vlády bol ako publikačný nástroj zákonodarcom primárne vytvorený pre potreby publikácie vyhlášok ako všeobecne záväzných právnych predpisov orgánov miestnej štátnej správy. Tým, že zákonodarca bez náležitého odôvodnenia umožnil vo Vestníku vlády vyhlasovať všeobecne záväzné právne predpisy zasahujúce do základných práv a slobôd na celom území Slovenskej republiky, inými slovami, ktorými môže ÚVZ nariadiť opatrenia na celom území Slovenskej republiky, uvedený úmysel poprel.

15. Ďalším problémom je obsah úpravy podrobností publikácie vo Vestníku vlády. V rámci úpravy podrobností o publikácii vo Vestníku vlády, ktorej forma ako taká už je podľa môjho názoru nedostatočná, **absentuje tak fundamentálna vec, akou je zakotvenie (nevyvrátiteľnej) domnienky toho, že dňom vyhlásenia sa všetko, čo bolo v ňom vyhlásené, stáva známe každému, koho sa to týka** (*ignorantia legis neminem excusat*). Azda netreba pripomínať, že zákon o Zbierke zákonov túto požiadavku prostredníctvom svojho § 15 výslovne zakotvuje. V nadväznosti na tento stav, resp. absenciu podobnej úpravy vo vzťahu k Vestníku vlády, si legitímne možno položiť otázku, **do akej miery možno efektívne vynucovať plnenie povinností vyhlásených prostredníctvom publikačného nástroja, pri ktorom sa výslovne nepredpokladá domnienka znalosti právnych noriem v ňom vyhlásených.**

16. Vo vzťahu k samotnej prístupnosti Vestníka vlády treba upriamiť pozornosť aj na relevantnú judikatúru ESLP. Väčšina pléna v náleze síce odkazuje na rozhodnutie ESLP vo veci *Karademerci a ostatní proti Turecku* (sťažnosti č. 37096/97 a č. 37101/97, rozhodnutie z 25. 1. 2005), v nadväznosti na ktoré „možno predpokladať, že vyhlášky by akceptoval z hľadiska princípu legality, resp. dostupnosti aj ESLP“ (bod 89 nálezu), no som toho názoru, že sa treba vysporiadať aj s ďalšou relevantnou judikatúrou ESLP. Ten v „klasicknej“ veci *The Sunday Times proti Spojenému kráľovstvu* (sťažnosť č. 6538/74, rozhodnutie z 26. 4. 1979) konštatoval, že právna norma je dostupná v prípade, ak má osoba vzhľadom na okolnosti prípadu primeranú vedomosť o právnych predpisoch aplikovateľných na jeho situáciu. V súčasnej situácii, keď sa pri každej zmene či zhoršení pandemickej situácie veľmi rýchlo menia a prijímajú nové opatrenia ÚVZ, mám vážnu pochybnosť, že bežný občan vie adekvátne vyhľadať aktuálnu úpravu ÚVZ. Práve pre neprehľadnosť systému a štátom etablovaného mechanizmu mimo všeobecne známej Zbierky zákonov uprednostní nie vždy nutne spoľahlivé mediálne informácie.

17. Väčšina pléna v náleze uvádza, že nemá vedomosť o tom, že by občianska spoločnosť nemala riadny prístup k vyhláškam ÚVZ (bod 89 nálezu). Ja však mám, do značnej miery, na vec opačný pohľad. Ako občan totiž vnímam realitu, že verejnosť sa o obsahu jednotlivých vyhlášok ÚVZ a RÚVZ prakticky dozvedá skôr prostredníctvom tlačových konferencií či besied jednotlivých politických predstaviteľov, najmä členov vlády, než zo samotného Vestníka vlády. Pri ústnom prejave týchto predstaviteľov pritom môže dochádzať k nie zanedbateľným omylom, a tým aj k istej forme dezinformovania verejnosti o obsahu všeobecne záväzných právnych predpisov ÚVZ a RÚVZ. Neraz to môže byť zapríčinené aj tým, že o obsahu vyhlášok je informované ešte skôr, než sú skutočne vydané. To, čo zákonodarca pôvodne zamýšľal, prinajmenšom z formálneho hľadiska, konštruovať ako primárny prameň informácií, čiže Vestník vlády, sa tak stáva len zdrojom informácií skôr pre právnikov profesionálov, ktorí o ňom majú vzhľadom na svoje osobitné vzdelanie a skúsenosti vedomosť. Vo Vestníku vlády sa na rozdiel od Zbierky zákonov nepublikujú konsolidované znenia opatrení v elektronickej podobe, čo neprispieva k prehľadnosti o účinnosti a dostupnosti práva pre bežného občana. Predmetom úpravy taktiež nie je ani situácia, čo v prípade, ak bude webová stránka Ministerstva vnútra Slovenskej republiky, v rámci ktorej je Vestník vlády sprístupnený, dočasne nedostupná. Vestník vlády nemá zákonom upravený postup pre prípad nepredvídaného a výnimočného prerušenia jeho prevádzky, čo naopak zákon výslovne rieši v prípade nedostupnosti, výpadku Slov-Lexu t. j. elektronickej podoby Zbierky zákonov ako štátneho publikačného nástroja (zákon o Zbierke zákonov takúto eventualitu predpokladá a rieši v § 24). **Ani argumenty uvádzané väčšinou pléna v odôvodnení nálezu tak dostatočne nerozptýlili moje pochybnosti o tom, že existujúca úprava Vestníka vlády skutočne zabezpečuje dostupnosť, primeranú vedomosť o existencii a predovšetkým o obsahu vyhlášok Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky, ktoré majú celospoločenský dopad na území Slovenskej republiky.**

18. Lepšej dostupnosti, a tým aj právnej istote vyhlášok Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky a regionálnych úradov verejného zdravotníctva nepridáva ani to, že Zásady vydávania Vestníka vlády Slovenskej republiky neupravujú okrem už spomenutej domnienky znalosť obsahu publikovaných noriem, ani to, čo sa má považovať za rozhodné znenie normatívneho textu v prípade, ak nastane rozpor medzi znením zverejneným vo Vestníku vlády na jednej strane a znením vyhlášky dostupným na ÚVZ alebo RÚVZ, či na úradných tabuliach okresných úradov alebo obcí.

### III.

19. Moja ďalšia výhrada k nálezu, ktorý prijala väčšina pléna ústavného súdu, sa týka namietaného nesúladu ustanovenia § 63l zákona o ochrane verejného zdravia s ústavným zákonom o bezpečnosti štátu. Väčšina pléna ústavného súdu síce rozhodla, že návrhu generálneho prokurátora nevyhovie v celom rozsahu, avšak **v odôvodnení úplne absentuje vysporiadanie sa s tou časťou návrhu, v ktorej generálny prokurátor namieta nesúlad § 63l napadnutého zákona s čl. 11 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti štátu.** Ústavný súd pritom prinajmenšom vzal na vedomie, že navrhovateľ vo svojom návrhu tvrdí, že ustanovenie § 63l zákona o ochrane verejného zdravia je v rozpore aj s čl. 11 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti štátu (bod 28 nálezu). Aj napriek uvedenému sa väčšina z mojich kolegov v odôvodnení venovala len otázke súladnosti § 63l s ústavou (časť III.3 nálezu) a v prípade čl. 11 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti štátu ako jednej z označených referenčných noriem zas preskúmala len súlad ustanovení § 59b (časť III.2.5 nálezu).

20. Keďže väčšina pléna ústavného súdu v náleze neodôvodnila, prečo považuje ustanovenie § 63l zákona o ochrane verejného zdravia za súladné s navrhovateľom označenou referenčnou normou, t. j. s čl. 11 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti štátu, výrok, ktorým väčšina pléna návrhu generálneho prokurátora (aj v tejto časti) nevyhovela, sa tak javí ako nedostatočne odôvodnený. Aj keby sa so závermi väčšiny pléna o tom, že ustanovenie § 63l napadnutého zákona je v súlade s čl. 11 ods. 1 ústavného zákona, dalo stotožniť, dôvody vedúce k tomu záveru mali byť v odôvodnení nálezu jednoznačne uvedené. Keďže sa tak nestalo, môže predmetná časť nálezu pôsobiť nedostatočne presvedčivo, čo je, nie len podľa môjho názoru, neželateľné a ústavný súd by sa toho mal celkom určite vyvarovať.

### IV.

21. Z vyššie uvedených dôvodov nesúhlasím s väčšinovým názorom pléna ústavného súdu. Závery, ku ktorým dospela väčšina z mojich kolegov a ktoré sú založené predovšetkým na doslovnej interpretácii čl. 123 ústavy (čo potvrdzuje aj bod 108 nálezu), vyznievajú, pri všetkej úcte k mojim kolegom, výrazne formalisticky. Som teda toho názoru, že **ústavný súd mal návrhu generálneho prokurátora v časti vyhovieť a vyhlásiť napadnuté ustanovenia zákona o ochrane verejného zdravia za rozporné s ústavným princípom právnej istoty predstavujúcim imanentnú súčasť princípov právneho štátu** (čl. 1 ods. 1 ústavy).

V Košiciach 1. decembra 2021

Rastislav Kaššák  
sudca

PL. ÚS 8/2021

**Odišné stanovisko sudcu Roberta Šorla  
k nálezu č. k. PL. ÚS 8/2021-143 z 1. decembra 2021**

**I.**

1. Ústavný súd nevyhovel návrhu generálneho prokurátora Slovenskej republiky na vyslovenie nesúlady ustanovení zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení čl. I zákona č. 286/2020 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 a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (ďalej len „zákon o ochrane verejného zdravia“), s Ústavou Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a s ústavným zákonom č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov (ďalej len „ústavný zákon o výnimočnom stave“). Správne malo byť rozhodnuté tak, že sa návrhu vyhovie a vysloví sa nesúlad namietaných ustanovení zákona o ochrane verejného zdravia s čl. 46 ods. 2 ústavy.

**II.**

2. Návrh generálneho prokurátora nastoľuje otázku demokratického a právneho štátu a základných práv a slobôd v súčasnom pandemickom stave. Diskusia na túto tému je prítomná vo verejnom priestore a nadobúda rôzne prejavy, no mnohé z nich sa prejavujú v zjednodušeníach, symboloch a v nevhodnom personifikovaní problémov. Čo všetko si musel v posledných dvoch rokoch vypočuť hlavný hygienik, čo všetko bude o sebe počuť generálny prokurátor v súvislosti s nevyhovením jeho návrhu. Takáto diskusia však náš právny poriadok v diskusii o podobe demokratického a právneho štátu ďalej neposúva a nebolo by dobré ju celkom prenechať priestoru, ktorý demokratické a právne riešenia odmieta z podstaty veci. Tak by tomu bolo, ak by žiaden návrh v súvislosti s pandemickými opatreniami nebol podaný.

3. Nielen Slovenská republika, ale i vyspelejšie právne kultúry na pandémiu reagovali nielen legislatívnymi opatreniami, rozhodnutiami súdov (nielen ústavných); viac či menej odbornými článkami, bežným spoločenským diskurzom, ale aj samostatnými monografiami. Z úvodu jednej z nich mi nedá parafrázovať. Náchylnosť moderných spoločností na krízy je normálny jav. Tak je aj normálne, že moderná spoločnosť je závislá na vedeckom poznaní a na tom, že primát pri zvládnutí kríz je na výkonnej, no súdnu mocou efektívne kontrolovanej moci. Kríza, hoc aj pandemická, nie je mimoprávna výnimka (exceptionalita), ale právom regulovateľná každodennosť (normalita). Aj pre pandémiu platí, že štát do základných práv môže zasahovať len primerane podmienkam. Jednou z podmienok je už takmer dva roky trvajúca a stále sa vo svojich podobách meniacia sa pandémia. Ústavné právo musí odrážať podmienky normality krízy a musí sa vyhýbať rôznym nesystémovým riešeniam.

4. Cieľom pandemických opatrení je nedovoliť exponenciálny nárast nakazených, chorých, hospitalizovaných a predovšetkým mŕtvych. No cieľom musí byť aj snaha o normalitu, ktorá nepochybne je na úkor bežnej, nepandemickej úrovne našich základných práv. Úlohou práva v pandémie nie je len prikazovať a zakazovať. Jeho úloha spočíva aj v posilnení presvedčenia, že slobodná spoločnosť na rozdiel od iných spoločností krízu zvláda možno aj pri rovnakých obmedzujúcich povinnostiach demokratickým a právnym spôsobom.

### III.

5. Základom regulácie pandemického správania sa už na jar 2020 stali opatrenia úradu verejného zdravotníctva vydávané podľa rozsiahleho zákona o ochrane verejného zdravia v jeho znení do konca roka 2019. V tomto zákone bolo možné výraz pandémie nájsť len na jednom mieste [podľa § 2 písm. q) zákona pandémie je rozsiahla epidémia s neurčitým časovým ohraničením a prakticky bez ohraničenia v mieste, ktorá postihuje veľké množstvo ľudí na rozsiahlom území]. Pandémia sa však v texte zákona ďalej nevyskytovala. Spojenie epidémia či epidemiologický bolo až na takmer 50 miestach. Okrem toho sa v texte zákona na desiatkach miest spomína opatrenie, no nikde niet odkaz na vyhlášku. Zákon bol zrejme pripravený na epidémiu, no nie na pandémiu. Veď ktorý z jeho tvorcov pandémiu zažil. Nástrojom riadenia pandémie sa stali normy vhodné pre epidémiu s bližšie nedefinovanými opatreniami podľa § 12 a § 48 ods. 4 zákona. Vzťah k správemu poriadku zákon upravoval tak, že orgány verejného zdravotníctva v konaní o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach v zásade postupujú podľa všeobecných predpisov o správnom konaní.

6. Už prvá vlna pandémie viedla k dovedy nepredstaviteľným formám obmedzenia základných práv. Ústavný súd sa stal prvými dverami, na ktoré v právnej ceste zaklopali predovšetkým karanténou postihnutí, zo zahraničia sa vracajúci občania a uzavretím postihnuté prevádzky obchodu a služieb. Základom odmietnutí ich ústavných sťažností bola odpoveď ústavného súdu, ktorá vychádzala z právneho posúdenia ustanovení Správneho súdneho poriadku. Bola sformulovaná odpoveď, podľa ktorej opatrenie úradu verejného zdravotníctva je správnym aktom vydaným orgánom verejnej správy pri plnení jeho úloh, ktorý má charakter hybridného správneho aktu, ktorý možno preskúmať správnym súdom v rámci konania o správnej žalobe.

7. Ústavný súd vo vedomí použitia právneho poriadku relatívne neznámeho pojmu bližšie rozviedol, že hybridný správny akt, teda individuálny právny akt s prvkami normatívneho právneho aktu, nemusí byť všeobecne legálne definovaný ako procesná kategória. Osobitne formulácia zákonných oprávnení na vydávanie opatrení podľa zákona o ochrane verejného zdravia zakladá svojím obsahom záver o vydaní opatrenia ako hybridného správneho aktu. Ide teda o akt vydaný na základe zákona, nie ako jeho vykonávací predpis, pritom však adresovaný neurčitému počtu osôb. Dominantný individuálny prvok je určený konkrétnosťou predmetu regulácie, ktorá sa netýka akejkolvek pandemickej situácie, ale konkrétnej pandémie, na ktorú opatrenie reaguje. Ústavný súd rozviedol, že aj napriek normatívnemu prvku opatrenie s povahou hybridného správneho aktu nie je výlučne právnou normou, a teda nemôže byť ani všeobecne záväzným právnym predpisom. Preto i zákon o ochrane verejného zdravia neobsahuje osobitné splnomocňovacie ustanovenie na jeho vydanie, ktoré je nevyhnutné pri podzákonných všeobecne záväzných právnych predpisoch. Ústavný súd

uzavrel, že opatrenie úradu verejného zdravotníctva zodpovedá kategórii opatrenia podľa § 3 ods. 1 písm. c) Správneho súdneho poriadku.

8. Bolo množstvo výčitiek proti tomuto záveru ústavného súdu. Nešlo však o objav niečoho správnym právom celkom nepoznaného. Podobnými správnymi aktmi boli prvé prejavy pandémie regulované aj v iných právnych kultúrach, ktorým sa ústavný súd priblížil a predovšetkým vytvoril priestor pre realizáciu základného práva podľa čl. 46 ods. 2 ústavy. Každý, kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia. Z právomoci súdu, ako inak ako správneho, nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd. O čo iné v pandemických opatreniach ide. Hybridný správny akt nie je ničím iným ako opatrením všeobecnej povahy tak, ako ho pozná viacero okolitých a blízkyh právnych kultúr (Nemecko, Česká republika).

9. Štát prijíma rôzne právne regulácie, ktoré pre ich adresátov predstavujú záväzné právne následky. To platí pre rozhodnutia konkrétnych prípadov, ako aj pre právne normy. Rozlíšenie medzi správnym aktom ako prototypom rozhodnutia konkrétneho prípadu a právnou normou vyplýva z dvoch znakov: skutkového stavu, ktorý môže byť konkrétny alebo abstraktný, a z adresátov právnej regulácie, ktorí môžu byť jednotliví alebo všeobecní. Konkrétny skutkový stav s následkom individualizovanej úpravy je typickým znakom správnych rozhodnutí. Abstraktný skutkový stav so všeobecnou úpravou je typickým znakom právnej normy. Konkrétny skutkový stav s následkom všeobecného vymedzenia adresátov je typickým znakom opatrenia všeobecnej povahy. A nielen jeho, ale aj ústavným súdom definovaného hybridného správneho aktu. Inak povedané, konkrétna pandemická situácia, konkrétny skutkový stav sa stal základom opatrení adresovaných či už určitým alebo určiteľným adresátom. Preto z čisto argumentačného či teoretického hľadiska a jasného odlišovania medzi právnymi normami a správnymi aktmi ani opatrenia úradu verejného zdravotníctva ničím iným ako správnym aktom, opatrením všeobecnej povahy, hybridným správnym aktom nemohli byť. Predovšetkým však celkom určite museli byť rozhodnutím podľa čl. 46 ods. 2 ústavy.

10. Ústavný súd vo svojich rozhodnutiach nielenže teoreticky správne opatrenia úradu verejného zdravotníctva zafinoval, no predovšetkým každému určil dovedy nejasnú právnu cestu správneho súdnictva ako nástroja na ochranu jeho základných práv. Aká iná cesta by bola v tomto prípade vhodná, keď opatrenia vychádzali z konkrétneho skutkového stavu a smerovali k rôznym určitým či určiteľným adresátom. Veď konkrétny skutkový stav vyžaduje konkrétnu, často aj skutkovú, no celkom určite nie abstraktnú kontrolu v systéme súladu hierarchicky usporiadaných právnych noriem. Predovšetkým však ústavný súd dospel k záveru, že pandémiu možno regulovať administratívnymi nástrojmi – opatreniami úradu verejného zdravotníctva, preskúmateľnými v správnom súdnictve.

11. Napriek tomu, že kategorizácia opatrení úradu verejného zdravotníctva rozhodnutiami ústavného súdu z leta 2020 nepochybne zabezpečila právnu istotu vo forme, ktorou možno nariaďovať pandemické opatrenia, a v spôsobe ich súdnej kontroly, už skoro na jeseň toho istého roka legislatívny text konštatuje, že v záujme právnej istoty sa navrhuje upraviť formu, v akej sa opatrenia úradu verejného zdravotníctva nariaďujú, ak nesmerujú proti jednotlivu

určenej osobe, keďže zákon žiadnu konkrétnu formu ich nariadenia neupravuje. Následne sa konštatuje, že úrad verejného zdravotníctva označuje svoje akty ako opatrenia, no nejde o opatrenia podľa § 3 ods. 1 písm. c) Správneho súdneho poriadku.

12. Táto dôvodová správa návrhom generálneho prokurátora namietaných ustanovení zákona o ochrane verejného zdravia či už vedome alebo v neznalosti nespomenula právnu istotu, ktorá bola zabezpečená predchádzajúcimi rozhodnutiami ústavného súdu a rozhodla sa túto nesprávne prezumovanú právnu neistotu vyriešiť inak. Dospela k záveru, že ak orgány verejného zdravotníctva rozhodujú o nariadení opatrení inak než voči jednotlivo určenej osobe, ich akty sa nijako nelíšia od všeobecne záväzných právnych predpisov, keďže sa týkajú určitého územia alebo druhovo určených osôb, a preto z pohľadu ústavného ide o všeobecne záväzné právne predpisy podľa čl. 123 ústavy, podľa ktorého sú všetky orgány štátnej správy oprávnené vydávať na vykonanie zákona všeobecne záväzné právne predpisy, ak sú na to splnomocnené zákonom. Uvedené východisko návrhom generálneho prokurátora namietaných ustanovení zákona o ochrane verejného zdravia je však teoreticky nesprávne. Tento aspekt si treba osobitne uvedomiť v tej súvislosti, že ústava či už pojem všeobecne záväzného právneho predpisu v zmysle čl. 123 ústavy alebo pojem rozhodnutia orgánu verejnej správy v zmysle čl. 46 ods. 2 ústavy bližšie nedefinuje. Oba pojmy je nevyhnutné vykladať nie podľa ich obsahu vyvedeného z faktu zákonodarnej činnosti, ale s ohľadom na ich význam v systéme ústavných noriem.

13. Pandemické opatrenia zákon o ochrane verejného zdravia nevykonávajú, ale ukladajú povinnosti v závislosti od konkrétneho stavu pandemickej situácie a často v závislosti od osobitnej situácie tej či onej osoby. Základom ich vydania nie je abstraktná norma, ktorú treba vykonať viac podrobnou abstraktnou úpravou. Základom pandemických opatrení bude a vždy zostane konkrétna, stále sa meniaci pandemická situácia, ktorá vyžaduje rôznu mieru zásahu do základných práv a slobôd. Preto pandemickým opatreniam z povahy predmetu ich regulácie chýba atribút všeobecnosti. Ich základným prvkom nie je abstraktný normatívny stav, ale konkrétnosť pandemickej situácie, ktorého nevyhnutným následkom je to, že majú pretrvať len dovtedy, pokým sa nezmení pandemická situácia, nie dovtedy, pokým sa ich z akékoľvek abstraktného dôvodu rozhodne zmeniť normotvorca. Časová obmedzenosť opatrenia je nevyhnutným následkom jeho povahy. Žiadne z doterajších opatrení úradu verejného zdravotníctva nemalo a ani nemohlo mať ambíciu všeobecnosti, vždy šlo o opatrenie, ktoré bolo či už správnu – primeranou alebo nesprávnu – neprimeranou (prehnanou alebo nedostatočnou) reakciou na konkrétny pandemický stav. Z pohľadu ústavy však takýto konkrétny, časovo obmedzený, a preto nie všeobecný zásah vyžaduje celkom inú kontrolu ako rozhodnutie ústavného súdu podľa čl. 125 ods. 1 ústavy, vyžaduje konkrétny a tomu prispôsobený súdny prieskum, ktorého základom je čl. 46 ods. 2 ústavy.

14. Preto sa na rozdiel od nález ústavného súdu nemožno stotožniť s tým, že namietané ustanovenia zákona o ochrane verejného zdravia sú v súlade s čl. 46 ods. 2 ústavy. V tejto časti sa nález ústavného súdu zameril len na argumentáciu generálneho prokurátora, ktorý vychádzal z toho, že úrad verejného zdravotníctva nemožno považovať za ústredný orgán štátnej správy v zmysle čl. 125 ods. 1 písm. b) ústavy a ani za miestny orgán štátnej správy podľa čl. 125 ods. 1 písm. d) ústavy. Možno sa stotožniť s tým, že úrad verejného zdravotníctva je ústredným orgánom štátnej správy či už z pohľadu čl. 123 alebo čl. 125

ods. 1 ústavy. Nedá sa však súhlasiť s tým, že zákon je ústavou neobmedzený v rozhodnutí o tom, či to alebo oné opatrenie úradu verejného zdravotníctva kategorizuje buď ako všeobecne záväzný právny predpis podľa čl. 123 a čl. 125 ods. 1 ústavy alebo ako rozhodnutie orgánu verejnej správy podľa čl. 46 ods. 2 ústavy. Rovnako táto kategorizácia nie je otázkou vhodnosti, ale otázkou ústavnej súladnosti. To platí osobitne v našom ústavnom systéme, ktorý neumožňuje podanie ústavnej sťažnosti priamo proti právnemu predpisu, keďže v tých systémoch, v ktorých pandémie regulujú obdobnými vyhláškami, je podanie ústavnej sťažnosti proti právnemu predpisu možné (Rakúsko).

15. Rozhodnutie národnej rady vo forme zákona zaradiť opatrenia úradu verejného zdravotníctva medzi právne predpisy bolo nielenže rozhodnutím v rozpore s predchádzajúcou rozhodovacou činnosťou ústavného súdu na úkor základného práva podľa čl. 46 ods. 2 ústavy, ale aj rozhodnutím, ktoré občanom zobralo presvedčenie v to, že otázka riadenia pandémie môže byť otázkou administratívnej správnosti, ktorá je preskúmateľná v rozsahu ich základného práva podľa čl. 46 ods. 2 ústavy. I nedostatok právnej cesty je prvkom, ktorý prispieva k nechote splniť uloženú povinnosť a k odhodlaniu vyjadriť svoju nespokojnosť inak, pre právny štát menej vhodným spôsobom. Tak tomu je osobitne v prípade uloženia takej povinnosti, ktorej obsah zásadným spôsobom ovplyvňuje výkon niektorého zo základných práv. Vytvorenie zákonnej výluky efektívneho súdneho prieskumu opatrení úradu verejného zdravotníctva je prvkom, ktorý občanovi zobral nádej na to, že zásahy do jeho základných práv budú súdnou mocou, hoc aj dodatočne preskúmané. Na okraj možno uviesť, že sa nemožno zbaviť dojmu, že namietané ustanovenia zákona o ochrane verejného zdravia v rozpore s predchádzajúcou predstavou ústavného súdu bolo len ďalšou retorziou legislatívy v presvedčení, že jej úlohou je kontradiktórne reagovať na rozhodnutia ústavného súdu. Pohnútkou legislatívy by však mala byť vždy snaha o zlepšenie ochrany základných práv.

#### IV.

16. K tomu treba uviesť, že nastavenie spoločensky uspokojivého, s ústavou súladného, no predovšetkým úspešného riadenia pandémie však nemôže byť vyriešené zverením ukladania rôznych povinností a obmedzení do právomocí jedného z mnohých ústredných orgánov štátnej správy. Ide o otázku nastavenia demokratického, nie nevyhnutne administratívneho procesu, ktorý upevní presvedčenie o správnosti a nevyhnutnosti zvolených riešení. Nastavenie riadenia pandémie je otázkou nastavenia demokratického procesu v období osobitnej, generáciami nepoznanej krízy. V takomto čase nemožno očakávať, že spoločnosť bude demokraticky riadiť ústredný orgán štátnej správy zvláštneho postavenia. Každodennosť dlhotrvajúcej pandémie ukazuje, že pandémie súčasného rozsahu môže demokraticky zvládnuť len orgán ústavný, ktorý využije celkom iné prostriedky ako podzákonné všeobecné záväzné právne predpisy, ktoré z podstaty veci ani všeobecnými predpismi nie sú. Skoro dva roky trvajúcu pandémiu s nejasnou víziou jej skončenia môže demokraticky zvládnuť len vláda ako vrcholný orgán výkonnej moci za nevyhnutnej účasti národnej rady.

17. Paradoxom súčasného stavu je to, že pandémia je už aj fakticky úradom verejného zdravotníctva riadená len naoko, a to opatreniami formálne odetými do šiat všeobecne záväzného právného predpisu. Žiadne z týchto opatrení neplatí viac ako pár týždňov a prakticky nasleduje politické rozhodnutia vlády reagujúce na stále sa meniacu nielen

pandemickú, ale aj spoločenskú a politickú situáciu. Nové poznatky o víruse, jeho mutáciách, vakcínach a ich meniacich sa účinkoch nastoľujú nielen nové otázky spôsobu ochrany verejného zdravia, ale s ohľadom na ekonomické, etické a spoločenské presahy aj otázky ochrany základných práv. Otázky celospoločenského významu na témy odlišného prístupu k očkovaným a k neočkovaným, osobitného obmedzenia základných práv neočkovaných, povinného očkovania a jeho vynucovania, hoc i inak ako zákonom predpokladanou pokutou 331 eur, prerástli pred a na začiatku pandémie vytvorenú predstavu o tom, že pandémie bude zvládnutá administratívne či už správnymi aktmi alebo vyhláškami úradu verejného zdravotníctva.

18. Pandémia je už dlhšiu dobu v stave, keď demokraticky a právne nemôže byť riadená takmer výhradne zákazmi a obmedzeniami úradu verejného zdravotníctva v jeho vyhláškach, ktoré punc domnejšej všeobecnosti a normativity nadobudli nielen v snahe nepridať na základnom práve podľa čl. 46 ods. 2 ústavy, ale aj v nevedení si toho, že absencia ich všeobecnosti nemôže viesť k ich efektívneho prieskumu, tak ako ho predpokladá čl. 125 ústavy v spojení s § 87 zákona o ústavnom súde, podľa ktorého ústavný súd zastaví konanie o súlade právnych predpisov, ak preskúvaný právny predpis stratí platnosť pred vyhlásením nálezu. Dynamike a efektívnosti riadenia pandémie opatreniami úradu verejného zdravotníctva nasledovalo odstránenie možnosti ich prieskumu efektívnymi prostriedkami správneho súdnictva, a to ich nesprávnou kategorizáciou ako všeobecne záväzného právneho predpisu – aktu, ktorý právo tvorí, a nie ako správneho aktu, ktorý právo, v tomto prípade zákon o ochrane verejného zdravia, aplikuje. Opatrenie úradu verejného zdravotníctva je obdobne ako rozhodnutie vlády o vyhlásení núdzového stavu a naň nadväzujúcich rozhodnutí osobitným aktom aplikácie práva, ktorý bol nesprávne z roviny aplikácie zákonného práva a jeho súdneho prieskumu v tomto prostredí presunutý do roviny ústavnej, no bez zodpovedajúcej možnosti efektívneho ústavnoprávneho prieskumu tak, ako to v prípade núdzovej normotvorby predpokladá v nadväznosti na čl. 129 ods. 6 ústavy § 189 až § 197 zákona o ústavnom súde. To, prirodzene, v systéme, kde niet ústavnej sťažnosti proti právnomu predpisu, vedie nielen k ďalšej občianskej frustrácii, ale aj k politickému napätiu z neriešenia základných koncepčných východísk riadenia pandémie v ústavnoprávnej rovine.

19. Súčasný obsah opatrení úradu verejného zdravotníctva, ktorý opakovane pristupuje k výrazným a možno aj k obsahom správny a nevyhnutným obmedzeniam základných práv, však už viac ako presvedčenie v administratívnu, vedecky overiteľnú správnosť vyžaduje skôr ako ad hoc akoby vyhlášku, demokraticky, hoci aj ad hoc prijaté riešenia v podobe zákona. Opatrenia úradu verejného zdravotníctva ako nástroja riadenia pretrvávajúcej pandémie v demokratickom a právnom štáte sa aj napriek povýšeniu do formy všeobecne záväzného právneho predpisu vyčerpali. Nielen preto, že sa tvoria v závese za vládnymi, bližšie súdne nepreskúmateľnými rozhodnutiami, ale i preto, že chtiac-nechtiac vstupujú do prostredia, ktoré by malo byť vyplnené zákonom národnej rady ako základným inštrumentom demokratickej a právnej politiky. Je tomu tak nevyhnutne pod vplyvom toho, že dva roky trvajúca pandémie už nie je len krátkou sezónnou epizódou, ale dlhotrvajúcim stavom núdze v zabezpečovaní života a zdravia občanov, ktorý vedie k hospodárskej, politickej a predovšetkým k spoločenskej kríze.

20. Súčasnú rozdelenie spoločnosti, ktoré sa na strane jednej prejavuje možno až v príliš optimistických záveroch o prekonaní pandémie vakcínou a na strane druhej v ťažko racionálne zdôvodniteľných bludoch vedúcich k nezmyselnému protestnému porušovaniu doteraz riadne uložených povinností, však už možno vyriešiť len v rovine zákona ako hlavného spôsobu vyrovnania sa medzi nespochybniteľným záujmom na skončení alebo podstatnom zmiernení pandémie za súčasnej ochrany nie subjektívne vnímaného, ale objektívne demokratickou a právnou cestou definovaného základného práva. Nie protest pred pokladňou v nákupnom centre, nie vyhláškou úradu verejného zdravotníctva na základe zákona uložená povinnosť, ale predovšetkým zákonom v národnej rade, hoci aj ad hoc uložená a vynútiteľná povinnosť, je miestom, v ktorom sa primárne musia vyrovnat' súčasné spoločenské napätia. Inak Slovenská republika nebude demokratickým a právnym štátom tak, ako to aj pre pandémiu, vojnu či núdzový stav ustanovuje čl. 1 ods. 1 ústavy.

**V Košiciach 1. decembra 2021**

**Robert Šorl**  
sudca

PL. ÚS 8/2021

**Odlíšné stanovisko sudcu Petra Straku k nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky  
č. k. PL. ÚS 8/2021 z 1. decembra 2021**

**I. Predmet konania**

1. K rozhodnutiu väčšiny pléna prikladám odlišné stanovisko k výroku, ako aj k jeho odôvodneniu. Dôvodom tohto môjho kroku je okrem nesúhlasu s verdiktom aj spoločenský význam tohto konania, ktoré bolo ostro sledované odbornou aj laickou verejnosťou. Z mojej perspektívy ani z ďaleka nešlo len o otázku publikácie normatívoov zo strany Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky (ďalej aj „ÚVZ“), ale najmä o otázku (ne)dostatočnej legitimity normotvorcu, v ktorej som videl ústavnú diskonformitu. Práve výhradám, ktoré sa týkajú ústavného postavenia ÚVZ, sa mám ambíciu venovať na platforme tohto odlišného stanoviska.

2. Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky riadi a za jeho činnosť zodpovedá hlavný hygienik Slovenskej republiky (ďalej aj „hlavný hygienik“), ktorého vymenúva a odvoláva na návrh ministra zdravotníctva Slovenskej republiky vedúci služobného úradu ministerstva. Ako vyplýva aj z plenárneho nálezu ústavného súdu, v súlade s teóriou správneho práva je ÚVZ dekoncentrovaný orgán štátnej správy s celoštátnou pôsobnosťou a ide o rozpočtovú organizáciu štátu s pôsobnosťou pre územie Slovenskej republiky so sídlom v Bratislave. Ide teda o štátny orgán, ktorý je napojený finančnými vzťahmi na rozpočet Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky (ďalej aj „ministerstvo“).

3. Predmetom posúdenia ústavným súdom bolo ustanovenie § 63l, no najmä kľúčového § 59b 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 aj „zákon“). Za kľúčové z pohľadu prieskumu súladu s ústavou som považoval napadnuté časti § 59b ods. 1 zákona. *In concreto*, ide o bazálne ukotvenie normotvornej právomoci ÚVZ v prípade, ak je potrebné na celom území Slovenskej republiky nariadiť opatrenia podľa § 12 alebo § 48 ods. 4 zákona o ochrane verejného zdravia. (tu *i. a.* akcentujem terminológiu „*ak je potrebné nariadiť opatrenia*“, čo je už samo osebe splnomocnenie bez bližšej špecifikácie rozsahu). Uvedené ustanovenie počíta celkom s tromi subjektmi, ktoré takúto pandemickú normotvorbu môžu realizovať, pričom zákonodarca počíta okrem spomínaného ÚVZ s regionálnym úradom verejného zdravotníctva (ďalej aj „RÚVZ“), ktorý môže regulovať opatrenia na vymedzenom území, pokrývajúce jeho pôsobnosť, ako aj s Ministerstvom zdravotníctva Slovenskej republiky. Práve tejto normotvornej konkurencii medzi ÚVZ a ministerstvom sa budem venovať v ďalšom texte, pričom výhrady formulované v texte smerom k ÚVZ sa *a maiore ad minus* vzťahujú aj na RÚVZ.

4. Novelizáciou zákona zákonom č. 286/2020 Z. z. bol zavedený predmetný dualizmus normotvorby medzi ÚVZ a ministerstvom a dôvodová správa k tomu uvádza: «*Podľa čl. 123 Ústavy SR sú všetky orgány štátnej správy oprávnené vydávať na vykonanie zákona všeobecne záväzné právne predpisy, ak sú na to splnomocnené zákonom. Ustanovenie § 59b*

*ods. 1 bude teda splnomocňovať orgány verejného zdravotníctva na vydanie týchto všeobecne záväzných právnych predpisov, ktorými nariadia jednotlivé potrebné opatrenia podľa § 12 resp. § 48 ods. 4... Ministerstvo zdravotníctva SR má oprávnenie vydať opatrenie len podľa § 12 ods. 6. Pretože toto ministerstvo je ústredným orgánom štátnej správy (zákon č. 575/2001 Z. z.), vzťahuje sa na jeho právne predpisy zákon č. 400/2015 Z. z., čo sa navrhuje konštatovať v navrhovanom ods. 2. Znenie § 1 ods. 1 zákona č. 400/2015 Z. z. je však nejasne formulované v tom zmysle, že za „právne predpisy“ označuje všetky predpisy všetkých orgánov štátnej správy (ústredných aj iných), z čoho by mohlo byť sporné, či sa vzťahuje na všetky právne predpisy všetkých orgánov štátnej správy. Preto sa v navrhovanom ods. 2 zároveň navrhuje ujasniť, že na právne predpisy ÚVZ SR a RÚVZ sa tento zákon nevzťahuje.»*

5. Z uvedeného je zrejmé, že zatiaľ čo ÚVZ má normotvornú právomoc kedykoľvek počas pandémie, ministerstvo môže obdobné právne vzťahy normovať len v krízovej situácii, t. j. počas výnimočného stavu, núdzového stavu alebo mimoriadnej situácie. Tu je však vhodné pripomenúť, že od štvrtka 12. marca 2020 počnúc 6.00 h platí na celom území Slovenskej republiky mimoriadna situácia, a teda normotvorná aktivita ministerstva je aktuálne možná. Ministerstvo teda má oprávnenie pri ohrození verejného zdravia nariaďovať ďalšie opatrenia, ktorými môže zakázať alebo nariadiť ďalšie činnosti v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas, pričom nie je dotknutá právomoc ÚVZ a RÚVZ nariaďovať opatrenia podľa § 12 alebo podľa § 48 zákona, a to ani počas krízovej situácie. O dôvode zakotvenia tohto právneho dualizmu však dôvodová správa mlčí.

## **II. O kompetenčnej extenzii a ústavnej legitimitě Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky**

6. Podľa čl. 2 ods. 2 ústavy môžu štátne orgány konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Ústava vytvára proporcie a hranice del'by moci medzi zložkami štátnej moci. Jednostranné rozširovanie právomoci jednej zložky moci môže narušiť ústavou vytvorené vzťahy nielen medzi nimi, ale aj k občanom. Parlament rozšírením svojej pôsobnosti nad rámec ústavy nemôže obmedziť pôsobnosť iných štátnych orgánov alebo prevziať ich kompetencie spôsobom, ktorý nie je v súlade s princípom právneho štátu, del'by moci a so systémom brzd a protiváh vo vymedzovaní pôsobnosti štátnych orgánov (PL. ÚS 29/95). Príkazy ústavných noriem obsiahnuté v jednotlivých článkoch ústavy (t. j. aj všeobecný princíp právneho štátu a princíp del'by moci) je potrebné rešpektovať aj pri prijímaní každého zákona Národnej rady Slovenskej republiky, a to bez ohľadu na to, či ide o zákon, ktorým sa určité spoločenské vzťahy upravujú po prvýkrát, alebo o zákon, ktorým sa mení, prípadne dopĺňa už predtým existujúca zákonná úprava určitých spoločenských vzťahov (PL. ÚS 38/95).

7. Podľa čl. 1 ods. 1 ústavy: „Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Neviaže sa na nijakú ideológiu ani náboženstvo.“ Tento článok obsahuje aj všeobecný princíp právneho štátu. Ústavný súd už konštatoval (PL. ÚS 16/95) v súvislosti s princípom del'by moci, že v právnom štáte kompetencie, práva a povinnosti a zákonom upravené postupy orgánov štátu, ako aj právnických a fyzických osôb vytvárajú nevyhnutný predpoklad pre ústavnú rovnováhu. Jej súčasťou je i systém horizontálnej del'by moci

na zákonodarnú, výkonnú a súdnu moc, ktoré sú v parlamentnej demokracii autonómne a vzájomne prepojené len väzbami ústavnej kontroly a spolupráce. Z princípu ústavnej rovnováhy vyplýva, že ani zákonodarca nemôže voľne disponovať s jednotlivými zložkami moci v štáte.

8. Trojdelenie (tripartita) štátnej moci je bezpochyby jednou z podstatných náležitostí demokratického a právneho štátu. Odkazujúc na Ch. Montesquieu a R. Dworkina, akcentujem potrebu nezávislosti a oddelenosti zákonodarnej, výkonnej a súdnej moci, ktoré sa v súlade s princípom vzájomných brzd a protiváh (*checks and balances*) musia vzájomne kontrolovať a vyvažovať. Ide o vzájomnú závislosť moci, kde každá zložka moci participuje v určitom stupni v činnosti zvyšných zložiek, a preto žiaden jednotlivец alebo skupina nemôže rozhodnúť o pravidlách a princípoch inej zložky moci bez určitej reciprocit. Ako si všimá R. Bellamy, týmto spôsobom je ľud chránený pred útlakom nie prostredníctvom abstraktných princípov v podobe ľudských práv a slobôd, ale prostredníctvom politického procesu, ktorý umožňuje ľuďom vyjadriť svoje obavy (Bellamy, R. *The Political Form of the Constitution: the Separation of Powers, Rights and Representative Democracy*. Political Studies, 1996, XLIV, s. 455).

9. Ústava v šiestej hlave ústavy nazvanej výkonná moc počíta s prezidentom Slovenskej republiky ako hlavou štátu a vládou Slovenskej republiky ako vrcholným orgánom výkonnej moci. Bepochyby k výkonnej moci je možné zaradiť aj ministerstvá, keďže samotní rezortní ministri sú aj členmi vlády (čl. 109 ústavy). ÚVZ je však rozpočtová organizácia štátu napojená na rozpočet ministerstva zdravotníctva a jeho ukotvenie a postavenie v systéme výkonnej moci je z hľadiska ústavného zakotvenia výrazne odlišné od ministerstva. Ústavný súd si vo väčšinovom náleze osvojil argumentáciu založenú na čl. 123 ústavy, podľa ktorého ministerstvá a iné orgány štátnej správy na základe zákonov a v ich medziach môžu vydávať všeobecne záväzné právne predpisy, ak sú na to splnomocnené zákonom. Zjednodušene sa dá uviesť, že v hlbokjej studni delegovanej výkonnej moci našiel kdesi hlboko aj ÚVZ, čím mu dodal ústavnú legitimitu. Stotožňujem sa s tým, že s ÚVZ (rovnako ako s veľkým množstvom iných štátnych orgánov, geodéziou a katastrom, počínajúc a metrológiou a skúšobníctvom končiac) ústava počíta, no nie priamo, ale len sprostredkované. Ustanovenie čl. 123 ústavy vnímam skôr ako normu technickej povahy, prostredníctvom ktorej je možné distribuovať moc v štáte. Drgonec k uvedenému uvádza: „*Orgány výkonnej moci nemôžu zmocnenie udelené čl. 123 interpretovať a aplikovať samostatne, bez zachovania príčinnej súvislosti s úpravou tvorby práva orgánmi výkonnej moci tak, ako je implikovaná v čl. 1 ods. 1 Ústavy. Orgány výkonnej moci nesmú svoje zmocnenie na tvorbu podzákonných všeobecne záväzných právnych predpisov vytrhnúť ani z kontextu s úpravou čl. 13 ods. 1 a 2 Ústavy.*“ (k tomu pozri viac Drgonec, J. Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. 2. prepracované a doplnené vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2019, 1792 s., str. 1408).

10. Problém teda vidím v tom, že plénum ústavného súdu našlo oporu vo veľmi abstraktnom ustanovení ústavy, ktoré umožňuje temer akúkoľvek distribúciu moci. Rovnakou logikou by bolo potom možné pandemickú normotvorbu zákonom vložiť do rúk ktorémukoľvek štátnemu orgánu. Predstavme si, že by takúto kompetenciu zákonom dostal napríklad Úrad jadrového dozoru Slovenskej republiky, keďže je to orgán, ktorý má byť pripravený nielen

na medicínsku, ale dokonca na jadrovú katastrofu. Paradoxom je to, že aj takýto zjavný nezmysel by cez čl. 123 ústavy prešiel. Okrem trojdelenia štátnej moci a zákazu presahov medzi jednotlivými mocami v štáte teda musí byť správne realizovaná aj distribúcia v rámci konkrétnych mocí, konkrétne v našom prípade ide o moc výkonnú (tzv. exekutívu). Väčšina pléna týmto prístupom rozrieduje základný predpoklad konštitucionalizmu, ktorým je horizontálna deľba moci v podobe základnej zodpovednosti každej zložky moci za určitú sféru práva. Delegovaná normotvorba v podstate málo významnej inštitúcie sa nemôže dostať do pozície najdôležitejších právnych predpisov v štáte. Najdôležitejšie právne predpisy majú prijímať orgány, ktoré majú najširšiu legitimitu a prepojenie s ľudom, resp. majú aspoň ústavný status. Toto je ich ústavná zodpovednosť, z ktorej nemôžu rezignovať ani v tých najvypätejších situáciách.

11. Tento problém by zaiste neexistoval, ak by došlo k inštalácii hlavného hygienika priamo do ústavného textu. Ide o možno trochu kontroverznú úvahu, no určite by doplnenie ústavného textu o výslovné vymedzenie ústavného postavenia dodalo jeho krokom potrebnú legitimitu. Vzhľadom na široký diapazón kompetencií, ktoré sú ÚVZ zákonom udelené a ktorých plnohodnotné využitie by mohlo spôsobiť aj paralýzu najvyšších ústavných orgánov a ústavných činiteľov, je takéto doplnenie nielen žiaduce, ale podľa môjho názoru aj nevyhnutné. Je to práve aj pandemické obdobie, ktoré častokrát núti ústavodarcov otvárať normy najvyššej právnej sily. Uvedený trend sa nevyhol ani Slovenskej republike, kde poukazujem napríklad na potrebu vstupu do textu ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov, kde došlo k zmene v súvislosti s núdzovým stavom.

12. Je zjavné, že hlavný hygienik sa dostal do pozície, keď s ním musí reálne počítať aj ústavné právo a brať ho vážne ako nezanedbateľného „hráča“ v rámci výkonnej moci. Podmienky Slovenskej republiky a právny stav, ktorý ústavný súd legitimizoval ako ústavne-konformný, je však aj z komparatívnej perspektívy neštandardný, dalo by sa povedať, že až originálny. S originalitou v 21. storočí nemám žiadny problém, práve naopak, v plnom rozsahu ju vítam, no považujem za nevyhnutné poznať dôvody tohto prístupu. Zatiaľ, čo logickejšie by bolo zvoliť princíp, že hygienická autorita (v našich podmienkach ÚVZ) formuluje odborné stanovisko a odporúčanie, ktoré následne orgán disponujúci politickou legitimitou a zrejším mandátom odvodeným od volieb (ministerstvo alebo vláda) pretaví do normatívneho textu štandardného charakteru, v našom prípade je to presne naopak. Vláda prostredníctvom svojho uznesenia prijme právne nezáväzný materiál (mám na mysli tzv. COVID-automat v podobe uznesenia vlády), ktorý následne všeobecne záväzným právnym predpisom normuje ÚVZ svojou vyhláškou.

13. Uznesenie vlády je právny akt, ktorý nemá záväznosť mimo samotného orgánu (s výnimkou núdzového stavu), teda je *de facto* odporúčacím materiálom pre hlavného hygienika a jeho úrad. Je preto veľmi obťažné predstaviteľné, aby hlavný hygienik konal v priamom rozpore s COVID-automatom, keďže by tým ohrozoval svoje zotrvanie vo funkcii. Možno to ale, samozrejme, je, čo nepovažujem za akceptovateľné *pro futuro*. Paradox teda vidím v oboch eventúálnych extrémoch právneho stavu. Po prvé v tom, že reálny normotvorca je nezávislý len naoko, t. j. realizuje vôľu na základe odporúčacích aktov iných

orgánov výkonnej moci, ktorí majú na rozdiel od ÚVZ plnú legitimitu. Po druhé aj v tom, že zákonom je deklarovaná jeho normotvorná nezávislosť, čo v budúcnosti je bezpochyby zneužitelná pozícia. Práve táto deklarovaná nezávislosť umožňuje hlavnému hygienikovi absolútnu slobodu, ktorá môže mať zásadne paralyzačné dôsledky pre celú krajinu a osobitne pre deľbu moci. Obe prezentované amplitúdy považujem za ústavne problematické.

14. V tejto súvislosti na porovnanie poukazujem na rozhodnutie Ústavného súdu Bosny a Hercegoviny z 22. 12. 2020 v konaní vedenom pod sp. zn. AP 3683/20. Vec sa týkala rozhodovania o opravnom prostriedku proti nariadeniam štábu civilnej ochrany Bosny a Hercegoviny, ktoré ukladali povinnosť nosiť ochranné rúška na tvári a obmedzovali pohyb obyvateľstva na celom území Bosny a Hercegoviny v čase od 23.00 h večer do 5.00 h ráno nasledujúceho dňa z dôvodu pandémie COVID-19. Sťažovatelia namietali zásah do práva na súkromný život a slobodu pohybu. To, čo je inšpiratívne aj pre naše rozhodnutie, je konštatácia tamojšieho ústavného súdu o tom, že právny rámec pre činnosť krízového štábu bol nastavený príliš široko a bez primeranej kontroly zo strany výkonnej a zákonodarnej moci, čo malo za následok závažné zásahy do základných ľudských práv. Ústavný súd tiež uviedol, že v demokratickej spoločnosti takéto dôležité opatrenia musia byť pod neustálou kontrolou zákonodarnej moci a najvyššieho orgánu výkonnej moci. Musí to tak byť z toho dôvodu, že pandémia pretrváva a jej budúcnosť je neistá. Neprevzatie zodpovednosti a preukázateľná pasivita parlamentu pri jasnom a včasnom stanovení rámca pre činnosť zložky výkonnej moci počas trvania pandémie nevyhnutne umožňuje narušiť rovnováhu medzi rôznymi záujmami (právami). Príkazy úzkej zložky výkonnej moci o povinnom nosení ochranných rúšok a o obmedzení pohybu teda predstavovali porušenie práva na súkromný život a slobodu pohybu.

15. Keby som sa mal pokúsiť sumarizovať svoje výhrady, uviedol by som, že ústavný nesúlad vidím v tom, že ÚVZ a hlavný hygienik sú subjekty, s ktorými slovenský ústavný poriadok na rozdiel od ministerstiev výslovne nepočíta. Nehovorí o nich ani text ústavy a ani ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov. Aj napriek môjmu veľkému rešpektu k stabilite ústavného poriadku, kde akýkoľvek zásah do ústavného textu je potrebné starostlivo zvážiť, ak spomínané subjekty majú mať významné postavenie a normotvorný vplyv konkurujúci štandardným orgánom zákonodarnej a výkonnej moci, novelizácia ústavy je podľa môjho názoru nevyhnutná. Rešpektujem, že je na výlučnom rozhodnutí zákonodarcu, ako bude deliť moc v štáte prostredníctvom zákonov. Rovnako reflektujem aj široký záber čl. 123 ústavy, no aj napriek tomu považujem za problematickú práve neúmernú kompetenčnú extenziu, ktorá z hľadiska jej intenzity naráža práve na referenčné normy označené navrhovateľom. Slovenská republika ako demokratický a právny štát si totiž nemôže osvojiť prístupy vzťahujúce sa na vojenské režimy, kde vládne exekutívna svojvôľa, pričom normotvorba nie je predvídateľná a čitateľná.

16. Na vyváženie by som však rád opätovne akcentoval, že postavenie ÚVZ ako špecializovaného orgánu koncentrujúceho sa na epidemiologické a hygienické otázky je v rámci pandemického diskurzu bezpochyby nezastupiteľné. Z hľadiska odbornosti nemáme kvalifikovanejšiu štátnu inštitúciu, ktorá by svojím špecializovaným vzhľadom dokázala

kvalifikovanejšie pomáhať a konzultovať s vládou Slovenskej republiky navrhované opatrenia. Na druhej strane však nosnou úlohou špecializovaného orgánu štátnej správy nemôže byť očakávaná realizácia kľúčovej normotvorby štátu v čase pandémie. Uvedené platí o to viac v prípade, keď ani historicky nie je ÚVZ na takúto úlohu pripravený, pričom logicky iné nezastupiteľné úlohy ÚVZ idú vzhľadom na potrebu normovať pandémiu do úzadia. Napríklad podľa § 20 ods. 16 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 152/1995 Z. z. o potravinách v znení neskorších predpisov je ÚVZ povinný zverejňovať na svojom webovom sídle právoplatné rozhodnutia počas troch mesiacov odo dňa nadobudnutia ich právoplatnosti, pričom od vyhlásenia mimoriadnej situácie 12. marca 2020 zverejnil takéto rozhodnutie len jedno (rozhodnutie č. OLP/3691/95875/2020 z 25. mája 2020). Dokonca za viac než ostatných 20 mesiacov nebolo vydané žiadne takéto rozhodnutie.

17. Okrem otázky nedostatočnej legitimacy normotvorcu považujem ďalej za problematické aj to, že zákonodarca do právnej úpravy nezakotvil žiadna brzdiace mechanizmy, ktoré by chránili a vyvažovali túto neštandardnú kompetenčnú extenziu. Tak, ako je zákonodarná moc parlamentu vyvažovaná inštitútom relatívneho veta prezidenta a požaduje sa kontrasignácia právnej normy, aj v tomto prípade považujem za nevyhnutné z ústavného hľadiska implementovať obdobné brzdy, ktoré zamedzia potenciálnej svojvôli hlavného hygienika a jeho úradu. Aj napriek tomu, že na čele ÚVZ je aktuálne osoba kredibilná, nemusí tomu tak byť vždy v budúcnosti. Pokiaľ by sa v budúcnosti výkonná moc rozhodla nominovať do pozície hlavného hygienika osobu s profilom autokrata, mohlo by dochádzať k zásadným obštrukciám pri riadení štátu, pričom samotný hlavný hygienik by dokázal celkom efektívne obštruovať jeho detronizáciu z funkcie. Predstavme si, že by napríklad začal prísne karanténizovať a izolovať relevantné politické authority (prezident, predseda vlády...), konkrétne ústavné orgány (Národná rada Slovenskej republiky, vláda Slovenskej republiky...) alebo hoci aj samotného vedúceho služobného úradu ministerstva, čím by znemožnil jeho odvolanie. Pochopiteľne, že *advocatus diaboli* by povedal, že takéto absurdné akty by predsa nikto nerešpektoval, keďže by boli apriórne protiústavné, no v podmienkach Slovenskej republiky platí prezumpcia ústavnosti. Cestou by bolo konanie podľa čl. 125 ústavy, pričom je to práve to konanie, v ktorom sme rozhodovali a bolo vhodné sa tomu už pri tejto príležitosti venovať.

18. V rámci rozhodovacieho procesu ústavného súdu som sa intenzívne zamýšľal aj nad tým, či rozhodnutie o ústavnom nesúlade normotvornej kompetencie hlavného hygienika nemôže byť spúšťačom, už beztak silnej, relativizácie opatrení, resp. či nedôjde k poklesu dôvery smerom k vládnym elitám. Opätovne akcentujem, že toto konanie nie je o obsahu opatrení, ale výlučne o tom, kto ich vydáva a kde sa publikujú. Akcentujem, že pri právnom stave *de lege lata*, ktorý počíta v čase krízovej situácie s normatívnym dualizmom (ÚVZ a ministerstvo), je v čase rozhodnutia ústavného súdu možné a zrejme aj žiaduce, aby ministerstvo svoju normotvornú kompetenciu využívalo. Namiesto toho je výlučným normotvorcom ÚVZ, pričom komunikáciu navonok týkajúcu sa konkrétnych opatrení si nezriedka vyhradil priamo minister zdravotníctva Slovenskej republiky. Pri tvorbe noriem regulujúcich pandémiu sa teda hlásia ministerské rezorty, pričom okrem ministerstva zdravotníctva je vo veci nezriedka logicky zaangażované aj ministerstvo spravodlivosti (k tomu odkazujem na moje odlišné stanovisko vo veci č. k. PL. ÚS 11/2021 z 27. júla 2021).

ÚVZ akoby len technicky realizoval publikáciu nimi kreovaných noriem vo vestníku vlády. Zapojenie uvedených ministerských rezortov do tohto normotvorného procesu je pritom logické (vzhľadom na ich legislatívne skúsenosti, materiálne a personálne zabezpečenie) a hlavne ide o subjekty, s ktorými výslovne počíta aj ústava pri vymedzení výkonnej moci.

### III. Záverečné poznámky

19. Vzhľadom na uvedené som toho názoru, že napadnuté časti ustanovenia § 59b nie sú v súlade s napadnutým referenčnými normami ústavy, keďže samotná ingerencia ÚVZ do normotvorby naráža na ústavné garancie. *De facto* aj samotný zákonodarca prijatím napadnutej právnej úpravy (zavedením normotvorného dualizmu v krízových situáciách) výslovne uznal, že popri ÚVZ je ministerstvo taktiež orgánom, ktorý môže s plnou legitimitou normovať pandémiu. Empiricky sa však ukazuje, že aj napriek normotvornej kompetencii ministerstva to o ňu z pozície orgánu predpokladaného ústavou nejavi záujem a všetko ponecháva na svojej rozpočtovej organizácii, s ktorou ústavný poriadok priamo vôbec nepočíta.

20. V súlade s princípom delby moci ústava zaiste počíta aj s jej zákonnou distribúciou, no nie s jej „zbavovaním sa“. Vláda ako najvyšší orgán výkonnej moci odvádza svoju legitimitu od dôvery v parlamente, ktorej personálny substrát bol vykreovaný v priamych voľbách občanmi Slovenskej republiky. Hlavný hygienik je štátny úradník, ktorého vymenúva a odvoláva na návrh ministra zdravotníctva Slovenskej republiky vedúci služobného úradu ministerstva, t. j. ani nie samotný minister. Je v mojom ponímaní ústavne nesúladne, ak sa vláda a jej členovia zbavujú ústavnej zodpovednosti v situáciách, keď sa očakáva priamo ich aktivita. Ak by sa člen vlády nemal na pandemickej normotvorbe zúčastňovať, zákonodarca by nemal dôvod pristupovať k zavedeniu normatívneho dualizmu, pričom aj v prípade konštatácie nesúladu právnej úpravy s ústavou bolo možné doceliť kontinuitu ponechaním ministra ako jediného normotvorcu pandemickej legislatívy. Keďže nález ústavného súdu vzhľadom na už spomínanú prezumpciu ústavnosti platí v princípe *pro futuro*, nebol by žiaden problém s nadväznosťou konkrétnych pandemických opatrení. Zastávam ten názor, že tak závažnú normotvorbu je potrebné realizovať so silnou legitimitou a je to napríklad minister zdravotníctva, ktorý takouto legitimitou disponuje.

21. Dá sa uvažovať aj nad tým, či by takáto normotvorba nemala byť dokonca priznaná priamo zákonodarnému zboru, no v záujme kontinuity, berúc do úvahy dynamiku pandémie, sa mi zdá riešenie skrz ministra ako aktuálne najlepšie možné. Dôvodom je práve udržanie balansu medzi potrebnou pružnosťou tvorby pandemickej legislatívy a dodržaním štandardu legislatívneho procesu. Opätovne, akcentujúc spomínaný kompetenčný dualizmus, by som chcel uviesť, že nepôjde o postup v rozpore s nálezom ústavného súdu, ak by sa normotvorba aj napriek výroku presunula na ministra zdravotníctva – ak aj nie celá, tak aspoň jej časť. Aj takýto krok by bol hodný chvály, a to taktiež preto, že normatívy ministra sú publikované v zbierke zákonov, a nie vo vestníku vlády (čo by reflektovalo ďalšiu zo zásadných výhrad navrhovateľa v konaní pred ústavným súdom).

22. Ak zákonodarca považuje za nevyhnutné, aby ÚVZ výhradne ingeroval do pandemickej normotvorby, je z môjho pohľadu žiaduce, aby došlo k jeho výslovnému ústavnému zakotveniu a vymedzeniu. Rovnako je vhodné, aby došlo k implementácii bŕzd a protiváh,

ktoré by pôsobili ako ochrana pred potenciálnou svojvôľou ÚVZ a hlavného hygienika na jeho čele. Mám na mysli možnosť veta zo strany vlády, potrebu kontrasignácie ministra alebo jasné vymedzenie transparentného legislatívneho procesu, ktorý by bolo možné pripomenkovať. Dôvodom sú právne ústavné limity distribúcie moci v štáte. Vo všeobecnosti platí, že legitimita riadenia štátu nachádza svoj obraz aj v samotnom znení ústavy, pričom kľúčové subjekty výkonnej moci priamo ústavný text popisuje. Keďže o ÚVZ ústava mlčí, je úlohou ústavodarcu, či sa rozhodne v tejto súvislosti rozšíriť ústavný text. Ak by tak urobil, jednoznačne by ústavnú legitimitu ÚVZ posilnil.

23. Rád by som však toto odlišne stanovisko zakončil v pozitívnom duchu, keďže každé jedno rozhodnutie ústavného súdu posúva vedu a doktrínu ústavného práva v niečom vpred. Aj napriek formulovaným výhradám by som rád uviedol, že vidím priestor na kvalifikáciu vyhlášok ÚVZ ako tzv. hybridných právnych aktov, čo by umožňovalo prieskum ich individuálnej zložky v správnom súdnictve. Priznávam, že aj ja si na túto problematiku tvorím názor a behom času som dospel k tomu záveru, že by to skutočne bolo zrejme najlepšie a ústavne konformné riešenie, ak by posudzovaná normotvorba ÚVZ bola naďalej v rovnakej miere využívaná.

24. Toto disentujúce stanovisko sa mi nepísalo ľahko, berúc do úvahy okolnosti, za ktorých musí vládca zvládať pandémiu, ktorá si vyžiadala už ne jeden život (k tomu odkazujem na mnou formulované odlišné stanovisko k nálezu ústavného súdu č. k. PL. ÚS 2/2021 z 31. marca 2021). Diapazón kompetencií hlavného hygienika je však skutočne široký, keďže môže i. a. uložiť zákaz vychádzania, zakázať prevádzku služieb, zakázať približovať sa, zakázať zhromažďovať sa, zatvoriť kostoly, športoviská a divadlá, pričom jeho kompetencie sa týkajú miliónov ľudí. To ma dovádza k záveru, že by sme na jeho normotvornú kompetenciu mali hľadieť prísnejšie. Splnomocňovacie ustanovenie umožňujúce taký extrémny rozsah právomocí vložených do rúk štátneho úradníka, s ktorým ústavný text priamo nepočíta, je podľa môjho názoru už za čiarou ústavnosti. Ani nie tak právne ako ľudsky nás môže síce upokojsovať renomé a dôvera, ktorú požíva aktuálny hlavný hygienik, no predstava, že by sa mal namiesto „princa Radovana“ chopiť týchto rozsiahlych právomocí „kráľ Kazisvět šesty“, je znepokojujúca.

**V Košiciach 1. decembra 2021**

**Peter Straka**  
sudca

