



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL. ÚS 8/2021-143

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, Ľuboša 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

rozhodol:

Návrhu **nevyhovuje**.

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.

I.1. K namietanej neústavnosti § 59b zákona o ochrane verejného zdravia (vyhlasovanie 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 vyvodiť právnu silu jednotlivých právnych prepisov 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 vyhlasovanie 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 dovedy 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 záväznú 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 medzí 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 súčasť 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) pracne 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 neznamená, 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 § 63l 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 prehliadnuť 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 správnu 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 § 631 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 § 631 zákona o ochrane verejného zdravia národná rada poukázala na skutočnosť, že napadnuté ustanovenie bolo „skonsumované“ 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 nepochybne 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) radí 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 „nezahlcuje“ (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 „dodatkové“ 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 nariadené 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 mimoriadnych opatreniach 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 Sbírce zákonů a mezinárodních smluv pritom rovnako nevyplýva imperatív uverejnenia mimoriadnych opatrení v Sbírce 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 podzákonných 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 § 631, 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.*

§ 631 [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 záväznú 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 nariaďujú 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 zmeniť 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, natoľko previazaný s ústavou, že tieto ústavné odkazy miera 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 koncepcnosti 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 offa, 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 súkromnoprávnych 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 nevylučuje.

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 del'by 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 jednotlivo 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 zavazujú, 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, zkoumati platnost nařízení; při zákoně mohou jen zkoumati, 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 nesúladi 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 prostriedku – 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>, 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>, 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 právno-kultúrneho 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 „dvojkol'ajnosť“ 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 prerokovanej 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 zotrúva 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 jednotlivo 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 vyhlášok, 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/vyhlášok 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 § 631 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 § 631 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 § 631 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 § 631 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 § 631 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 § 631 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 právne predpisy v prípade, ak sú na to zákonom splnomocnené, pričom takéto všeobecne záväzný právne predpisy sa majú vyhlasovať spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Keďže do nadobudnutia účinnosti § 631 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 neznamená 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 - vyšetrovací 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 § 631 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 s čl. 125 ods. 1 písm. b) a d) ústavy, pretože vyhlášky boli preskúmateľné v konaní pred ústavným súdom.

IV.

Záverový ústavný súd

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 § 631 zákona o ochrane verejného zdravia nevyplýva, že by sa po účinnosti napadnutej novely právne hľadalo 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 § 631 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 č e n i e : Proti tomuto rozhodnutiu ústavného súdu nemožno podať opravný prostriedok.

V Košiciach 1. decembra 2021

Ivan Fiačan
predseda Ústavného súdu
Slovenskej republiky