



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 8/2021-73

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a sudcov Jany Baricovej, Ladislava Duditša, Libora Duľu, Miroslava Duriša, 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 § 58 ods. 5, 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 o zmene 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 takto

### **r o z h o d o l :**

1. Návrh **v časti** namietaného nesúladu 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 o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, 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 Slovenskej republiky a s čl. 11 ods. 1 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov **p r i j í m a** na ďalšie konanie.

2. Návrh **v časti** namietaného nesúladu 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, 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 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 **o d m i e t a .**

3. Návrhu na pozastavenie účinnosti 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 o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, **n e v y h o v u j e .**

## **O d ô v o d n e n i e :**

### **I.**

#### **Návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov**

1. Ústavnému súdu bol 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 len „zákon o ochrane verejného zdravia“), 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 (ďalej len „ústavný zákon o bezpečnosti štátu“), ďalej § 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*“, § 59b ods. 3, 4, 5 a 6 a ustanovenia § 631 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. V návrhu na začatie konania navrhovateľ zároveň navrhuje, aby ústavný súd rozhodol o pozastavení účinnosti ním označených zákonných ustanovení.

2. Námiety navrhovateľa k nesúlade označených ustanovení zákona o ochrane verejného zdravia s ústavou a ústavným zákonom o bezpečnosti štátu možno rozdeliť do nasledujúcich oblastí: (i) vylúčenie nárokov na náhradu škody, (ii) vyhlásenie vyhlášok na nariadenie opatrení vo Vestníku

vlády Slovenskej republiky a ich súdny prieskum a (iii) transformácia opatrení – prechodné ustanovenie a retroaktivita.

### **I.1. K namietanej neústavnosti § 58 ods. 5 zákona o ochrane verejného zdravia (vylúčenie nárokov na náhradu škody):**

3. Navrhovateľ v tejto časti svojho návrhu tvrdí, že vylúčenie budúcich a minulých nárokov na náhradu škody, ktorá vznikla či vznikne v súvislosti s vydávaním opatrení na ochranu verejného zdravia podľa zákona o ochrane verejného zdravia, je neústavné už vo svojej podstate a taktiež z dôvodu svojej retroaktivity. Výnimka zo zodpovednosti za škodu zakotvená v označenom ustanovení nie je podľa navrhovateľa zo strany zákonodarcu náležite vysvetlená a odôvodnená. Navrhovateľ poukazuje na to, že zákonodarca novelou zákona o ochrane verejného zdravia najskôr rozšíril právomoc úradu verejného zdravotníctva [§ 4 ods. 1 písm. g)] a následne ho zbavil zodpovednosti za prípadnú škodu spôsobenú jeho nezákonnými rozhodnutiami a nesprávnym úradným postupom (§ 58 ods. 5). Podľa názoru navrhovateľa v právnom štáte nemôže existovať stav, keď orgán s právomocou zaväzovať iné subjekty práva a určovať im povinnosti sa bez akýchkoľvek následkov môže dopúšťať chýb a omylov pri uplatnení tejto svojej právomoci. Už vôbec nemožno podľa navrhovateľa akceptovať dodatočné vylúčenie takejto zodpovednosti. V tejto súvislosti poukazuje aj na to, že nesprávny úradný postup sa môže spájať aj s konaním nad rámec zverenej právomoci.

4. Navrhovateľ ďalej tvrdí, že vláda Slovenskej republiky najskôr prijala opatrenia na odškodnenie subjektov v niektorých oblastiach podnikania (napr. v cestovnom ruchu), a teda podľa jeho názoru uznala politickú zodpovednosť za prijaté opatrenia a ich negatívne dôsledky na podnikanie, avšak následne Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) prijala napadnutú právnu úpravu, ktorou vylúčila zodpovednosť príslušných orgánov za škodu.

5. Navrhovateľ vzhľadom na uvedené uzavrel, že dotknuté zákonné ustanovenie je v rozpore 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 a s čl. 11 ods. 3 ústavného zákona o bezpečnosti štátu. Na základe uvedeného súčasne navrhol, aby ústavný súd pozastavil účinnosť napadnutého ustanovenia zákona o ochrane verejného zdravia a následne nálezom rozhodol, že napadnutá právna úprava nie je v súlade s uvedenými referenčnými normami.

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

6. V tejto časti návrhu navrhovateľ uvádza, že národná rada má povinnosť zaistiť súlad právnej úpravy s ústavou tak, aby nevznikali paralelné publikačné nástroje a paralelné štruktúry právnych predpisov. Od adresátov právnych noriem totiž podľa navrhovateľa nemožno požadovať plnenie povinností, o ktorých nemajú reálnu možnosť sa dozvedieť. Takáto neistota adresátov vo vzťahu k tomu, čo od nich štát požaduje, je znakom totalitných režimov, nie demokratického štátu.

7. Prijatie označeného ustanovenia zákona o ochrane verejného zdravia vytvára podľa navrhovateľa tzv. dvojkoľajný právny poriadok, v ktorom existujú dva druhy prameňov práva, a to tie, ktoré sa (1) zverejňujú v Zbierke zákonov Slovenskej republiky, a tie, ktoré sa (2) zverejňujú iba vo Vestníku vlády Slovenskej republiky. Adresáti právnych noriem sa tak podľa navrhovateľa

už nemôžu spoliehať na to, že všetky všeobecne záväzné právne normy sú dostupné v Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Navyše, vyhľadávanie vo Vestníku vlády Slovenskej republiky nie je jednoduché ani pre právne vzdelaného a technicky zručného adresáta.

8. Navrhovateľ ďalej poukazuje aj na to, že označená právna úprava bolo podrobená odbornej kritike, podľa ktorej právne predpisy s celoštátnou pôsobnosťou nemožno uverejňovať v publikačnom nástroji miestnej štátnej správy, a to procesným postupom podľa zákona o organizácii miestnej štátnej správy.

9. Navrhovateľ tiež tvrdí, že § 59b zákona o ochrane verejného zdravia splnomocnilo Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky (ďalej len „úrad verejného zdravotníctva“) na vydávanie vyhlášok, t. j. všeobecne záväzných právnych predpisov, ktorých ústavný prieskum nie je *expressis verbis* prípustný. Prijatie takejto interpretácie by podľa navrhovateľa mohlo znamenať riziko neobmedzenej vlády prostredníctvom takýchto noriem, a to bez priamej možnosti ich preskúmania ústavným súdom.

10. Podľa navrhovateľa 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. V dôsledku napadnutej právnej úpravy 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. Zmenou právneho režimu vydávania opatrení úradu verejného zdravotníctva a regionálnych úradov verejného zdravotníctva vznikol podľa navrhovateľa právny stav, v dôsledku ktorého už neprichádza do úvahy nielen ústavná kontrola, ale ani všeobecná súdna kontrola vyhlášok úradu verejného zdravotníctva, keďže prieskum všeobecne záväzných právnych predpisov nepatrí do kompetencie správneho a ani iného súdnictva. Navrhovateľ v tejto súvislosti zdôrazňuje, že základným atribútom právneho štátu je súdna preskúmateľnosť všetkých aktov verejnej moci, ktoré sú spôsobilé zasiahnuť do základných práv fyzických osôb a právnických osôb.

11. Navrhovateľ v tejto časti svojho návrhu namieta nesúlady § 59b ods. 1, 2, 3 a 4 zákona s ústavou a ústavným zákonom o bezpečnosti štátu, pričom § 59b ods. 5 a 6 zákona ako taký podľa jeho názoru nevykazuje znaky protiústavnosti. Ak by však ústavný súd rozhodol o odsekoch 1 až 4, že sú protiústavné, tak odseky 5 a 6 by podľa navrhovateľa stratili svoj zmysel a stali by sa obsolentnými. Preto sa navrhovateľ domáha rozhodnutia o ich nesúlade s ústavou a ústavným zákonom o bezpečnosti štátu.

12. Vo vzťahu k čl. 11 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti štátu navrhovateľ uvádza, že pojem „rozhodnutie“ v ňom uvedený je potrebné interpretovať extenzívne, a za takéto rozhodnutie je treba považovať aj vyhlášku úradu verejného zdravotníctva, ktorou sa obmedzujú základné práva a slobody fyzických osôb a právnických osôb počas núdzového stavu. Preto publikácia vyhlášok úradu verejného zdravotníctva iba vo Vestníku vlády Slovenskej republiky neobstojí ani z tohto dôvodu.

13. Navrhovateľ preto uzavrel, že § 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)]“, § 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 § 59b ods. 3, 4, 5 a 6 zákona o ochrane verejného zdravia sú 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. Na základe uvedeného navrhol, aby ústavný súd pozastavil účinnosť napadnutých ustanovení zákona o ochrane verejného zdravia a následne nálezom rozhodol, že napadnutá právna úprava nie je v súlade s uvedenými referenčnými normami.

### **I.3. K namietanej neústavnosti § 631 zákona o ochrane verejného zdravia (prechodné ustanovenie a retroaktivita):**

14. Vo vzťahu k označenému prechodnému ustanoveniu zákona o ochrane verejného zdravia navrhovateľ poukazuje 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 do nadobudnutia účinnosti zákona č. 286/2020 Z. z. nahliadať ako na súčasť právneho poriadku Slovenskej republiky, uvedené princípy 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.

15. Navyše, označené ustanovenie podľa navrhovateľa výrazne sťažilo uplatnenie práv fyzických osôb a právnických osôb pred správnym súdom, keď až do jeho účinnosti mohli dotknuté osoby sporné oprávnenia napadnúť všeobecnou správnu žalobou na súde a po nadobudnutí jeho účinnosti o toto svoje oprávnenie prišli.

16. Navrhovateľ preto uzavrel, že § 631 zákona o ochrane verejného zdravia je 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. Na základe uvedeného navrhol, aby ústavný súd (1) pozastavil účinnosť napadnutého ustanovenia zákona o ochrane verejného zdravia a následne (2) nálezom rozhodol, že napadnutá právna úprava nie je v súlade s uvedenými referenčnými normami.

## **II.**

### **Predbežné prerokovanie návrhu na začatie konania**

17. Ústavný súd ako nezávislý súdny orgán ochrany ústavnosti, ktorý rozhoduje o súlade zákonov s ústavou, ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas národná rada a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom [čl. 124 a čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy], pristúpil na neverejnom zasadnutí pléna k predbežnému prerokovaniu návrhu navrhovateľa na začatie konania, a to v súlade s čl. 131 ods. 1 ústavy, ako aj § 7 ods. 1 písm. a) a § 56 ods. 1 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“). Účelom predbežného prerokovania návrhu je zistenie, či a v akom rozsahu možno návrh prijať na ďalšie konanie (§ 56 ods. 5 zákona o ústavnom súde).

18. Pri predbežnom prerokovaní návrhu na začatie konania ústavný súd zistil, že navrhovateľ podal návrh ako subjekt procesne legitimovaný podľa čl. 130 ods. 1 písm. e) ústavy [tiež § 74 písm. e) zákona o ústavnom súde].

19. Pokiaľ ide o splnenie obsahových náležitostí návrhu na začatie konania, navrhovateľ v súlade s § 43 ods. 1 a § 76 zákona o ústavnom súde správne ako účastníka konania, proti ktorému návrh smeruje, označil Národnú radu Slovenskej republiky, ktorá napadnuté zákonné ustanovenia ako súčasť zákona č. 286/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon o ochrane verejného zdravia, prijala.

20. Z obsahu návrhu na začatie konania ďalej vyplýva, že sú splnené všetky požiadavky ustanovené v § 39 v spojení s § 75 zákona o ústavnom súde. Navrhovateľ v návrhu presne označil jednotlivé ustanovenia právnych predpisov, ktorých nesúlad namieta, a uviedol dôvody, ktoré ho viedli k pochybnostiam o ich súlade s konkrétnymi článkami ústavy a ústavného zákona o bezpečnosti štátu.

### **II.1. K návrhu v časti namietaného nesúladu § 59b a § 63l zákona o ochrane verejného zdravia s príslušnými ustanoveniami ústavy a ústavného zákona o bezpečnosti štátu:**

21. Ústavný súd k tejto časti návrhu konštatuje, že samotné dôvody nesúladu napadnutých právnych noriem uvedené v návrhu považuje za vhodné podrobiť meritórnemu prieskumu. Vo vzťahu k námietkam navrhovateľa pôjde predovšetkým o posúdenie otázky postavenia úradu verejného zdravotníctva a regionálnych úradov verejného zdravotníctva v ústavnom systéme Slovenskej republiky všeobecne a v systéme jej orgánov štátnej správy osobitne, ich splnomocnenia na vydávanie všeobecne záväzných právnych predpisov, právomoci na (súdne) preskúmanie takto vydaných právnych predpisov, ako aj spôsob ich vyhlasovania.

22. Ústavný súd konštatuje, že nezistil žiadne dôvody, pre ktoré by bolo možné túto časť návrhu pri predbežnom prerokovaní odmietnuť (§ 56 ods. 2 v spojení s § 55 zákona o ústavnom súde), a preto bol návrh v tejto časti v súlade s § 56 ods. 5 zákona o ústavnom súde prijatý na ďalšie konanie v tomto rozsahu (bod 1 výroku tohto uznesenia).

### **II.2. K návrhu v časti namietaného nesúladu § 58 ods. 5 zákona o ochrane verejného zdravia s označenými ustanoveniami ústavy a ústavného zákona o bezpečnosti štátu:**

23. K tejto časti návrhu ústavný súd konštatuje, že prieskum označeného ustanovenia je už predmetom iného konania vedeného pred ústavným súdom, a to konania vedenom pod sp. zn. PL. ÚS 27/2020, ktoré začalo na návrh prezidentky Slovenskej republiky. Ústavný súd uznesením č. k. PL. ÚS 27/2020-50 zo 4. novembra 2020 návrh prezidentky Slovenskej republiky na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy o súlade § 58 ods. 5 zákona o ochrane verejného zdravia 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 a s čl. 11 ods. 3 ústavného zákona o bezpečnosti prijal na ďalšie konanie v celom rozsahu. Ústavný súd zároveň pozastavil účinnosť označeného zákonného ustanovenia.

24. Vzhľadom na totožnosť napadnutej právnej úpravy, totožnosť referenčných právnych predpisov, s ktorými je namietaný nesúlad, totožnosť druhu konania pred ústavným súdom [konanie o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy], ako aj vzhľadom na skutočnosť,

že argumentácia prezidentky Slovenskej republiky vo veci vedenej pod sp. zn. PL. ÚS 27/2020 sa zásadne prekrýva s argumentáciou navrhovateľa v tejto veci, ako aj vzhľadom na to, že navrhovateľ v tejto veci mal možnosť vyjadriť sa k veci vedenej pod sp. zn. PL. ÚS 27/2020 stanoviskom podľa § 86 ods. 2 zákona o ústavnom súde, ústavný súd túto časť návrhu odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. d) v spojení s § 55 písm. b) zákona o ústavnom súde pre jej neprípustnosť (*litispendencia*), tak ako je uvedené v bode 2 výroku uznesenia.

25. Keďže návrh navrhovateľa v tejto časti bol odmietnutý, ústavný súd už o časti návrhu na pozastavenie účinnosti označeného ustanovenia nerozhodoval.

### III.

#### Návrh na pozastavenie účinnosti napadnutých predpisov

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

27. Navrhovateľ v prijímanej časti predmetného návrhu navrhuje, aby ústavný súd vyhlásil za nesúladnú s ústavou (i) publikáciu vyhlášok úradu verejného zdravotníctva vo Vestníku vlády Slovenskej republiky namiesto publikácie v Zbierke zákonov Slovenskej republiky, (ii) ďalej skutočnosť, že akt vydávaný úradom verejného zdravotníctva je všeobecne záväzným právnym predpisom, čo bráni možnosti jeho prieskumu správnym súdom (časť I.2 uznesenia), a taktiež (iii) namieta protiústavnosť a retroaktivitu zákonnej transformácie aktov úradu verejného zdravotníctva (opatrení) na vyhlášky 15. októbra 2020. Navrhovateľ preto navrhol pozastavenie účinnosti týchto predpisov (časť I.3 uznesenia).

28. K návrhu na pozastavenie účinnosti navrhovateľ uviedol, že aktuálny právny stav spočívajúci v neobmedzenom vydávaní vyhlášok úradom verejného zdravotníctva, ktorých platnosť je sporná, je v rozpore s ústavou, doterajšou stabilnou judikatúrou ústavného súdu, nerešpektuje základné princípy demokratického a právneho štátu, ohrozuje základné práva a slobody, najmä právo na súdnu ochranu. Reálnosť, bezprostrednosť a konkrétnosť vzniku závažných nenapraviteľných následkov má takú intenzitu, ktorá v danej situácii dostatočne odôvodňuje vstup ústavného súdu do autonómnej sféry pôsobnosti zákonodarcu pozastavením účinnosti ustanovení § 59b a 631 zákona o ochrane verejného zdravia v napadnutom rozsahu, a to ešte pred meritórnym preskúmaním ich súladu s ústavou. Navrhovateľ v ďalšom nekonkretizuje detailnejšie dôvody tohto návrhu na pozastavenie účinnosti, poukazuje len na ohrozenie práva na súdnu ochranu.

29. Ústava v čl. 125 ods. 2 ukladá ústavnému súdu na jednej strane povinnosť vyvažovať medzi nutnosťou chrániť spoločnosť pred negatívnymi dôsledkami účinnosti právneho predpisu, ktorého ústavnosť je sporná, a na strane druhej hodnotou právnej istoty vyplývajúcej zo záväznosti platného práva, ktorého nesúlad sa namieta, resp. princípom demokracie v čl. 1 ods. 1 ústavy (porov. uznesenie sp. zn. PL. ÚS 24/2019, bod 42).

30. Ústavný súd musí pri rozhodovaní o pozastavení účinnosti dbať na to, aby pozastavením nevniesol do aplikácie práva ešte väčšiu neistotu (príp. iné nežiaduce následky) než ponechaním účinnosti preskúmvanej právnej úpravy.

31. Ústavný súd so zvýšenou pozornosťou skúma všetky prerokúvané otázky ústavnosti týkajúce sa pandémie (porov. PL. ÚS 13/2020, PL. ÚS 22/2020, PL. ÚS 2/2021). V časti týkajúcej sa pozastavenia účinnosti sa ústavný súd bude (i) v prvom rade zaoberať formami práva, pretože navrhovateľ napáda ústavnosť formy práva, pričom forma práva – druh právneho predpisu, je predmetom pozastavenia, a v (ii) ďalšej časti sa bude zaoberať skutkovými okolnosťami návrhu na pozastavenie účinnosti.

32. Pre posúdenie návrhu na pozastavenie je potrebné vziať do úvahy, že preskúmvaná úprava sa netýka priamo konkrétnych opatrení, ale právnej formy, ktorou sa akty – opatrenia úradu verejného zdravotníctva prijímajú. Zákonodarca prijatím predmetnej novely, zákona č. 286/2020 Z. z., smeroval k ustáleniu právnej formy opatrení, ktoré kvôli pandémie vydáva úrad verejného zdravotníctva, a smeroval k vytvoreniu ich koncepcie. To sa prejavilo aj v dôvodovej správe k danému zákonu, v ktorej sa zákonodarca z hľadiska súdnej ochrany výslovne vyjadril, že vyhlášky úradu verejného zdravotníctva majú byť preskúmateľné ústavným súdom v konaní podľa čl. 125 ods. 1 písm. d) ústavy. Skutočnosť, či tak urobil v súlade s ústavou, bude predmetom konania vo veci samej.

33. Ústavný súd musí testovať (bod 30), aký právny stav by nastal pozastavením účinnosti, a z tohto pohľadu musí modelovať, aký by bol právny stav po suspendovaní napadnutých ustanovení. Aby mohol v súlade s požiadavkou ochrany ústavnosti pozastaveniu vyhovieť, musí byť zrejmé, čo pozastavením nastane. Napríklad, keď ústavný súd uznesením č. k. PL. ÚS 26/2019-77 z 18. decembra 2019 pozastavil účinnosť 50-dňového moratória v § 17 zákona č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani a o zmene a doplnení zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov, bolo zrejmé, že po pozastavení bude moratórium na zverejňovanie volebných výsledkov trvať 14 dní. Keď v roku 2002 vo veci sp. zn. PL. ÚS 1/2002 pozastavil účinnosť § 102 a § 103 vtedajšieho Trestného zákona, bolo zrejmé, že dané konanie nie je trestné a nemožno zaň nikoho stíhať.

34. Formy práva, pramene práva, sú konzervatívnym prvkom právneho poriadku. Sú relatívne ustálené a ich pomocou poznávame právne normy, teda to, čo je právom. Ich zásadnejšie zmeny nebývajú časté. V akej právnej forme sa upravujú napr. úroky z omeškania alebo advokátska tarifa, sa nemení často. Ústavný súd už rozhodoval, akú právnu silu má mať konkrétny právny akt (PL. ÚS 5/94, PL. ÚS 7/94, PL. ÚS 8/94, nedávno PL. ÚS 19/2017 – delegačná norma). Ústavný súd dokonca rozhodol, že konkrétna autorita vôbec nemôže vydávať všeobecné záväzné právne predpisy (PL. ÚS 17/96 – „*Generálny prokurátor nie je orgánom štátnej správy, a preto nie je oprávnený vydávať všeobecne záväzné právne predpisy.*“). Prerokúvaná vec je však závažnejšia v tom zmysle, že sa týka celého jedného typu normotvorby, normotvorby úradu verejného zdravotníctva. Aktuálne sú platné a účinné takmer dve desiatky vyhlášok vydaných týmto orgánom.

35. (a) Z hľadiska pôsobenia do budúca by ústavný súd pozastavením účinnosti napadnutých noriem nepozastavil len uzavretý počet noriem, ale pozastavil by celú následnú normotvorbu úradu verejného zdravotníctva vo forme vyhlášok. Nie je z hľadiska právnej stability v mimoriadnej situácii vhodné, aby sa len samotným pozastavením účinnosti zmenila, resp. zneistila právna forma.

(b) Podľa § 84 ods. 2 zákona o ústavnom súde pozastavením účinnosti napadnutého právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia sa pozastavuje účinnosť aj príslušného vykonávacieho právneho predpisu vydaného na vykonanie tohto právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia. Z uvedeného vyplýva, že pozastavením napadnutých ustanovení by navyše bola *ex lege* pozastavená účinnosť doteraz vydaných vyhlášok úradu verejného zdravotníctva, čo by mohlo viesť k ohrozeniu základných práv a slobôd. Nemožno opomenúť, že vyhlášky úradu verejného zdravotníctva môžu byť len vykonávacími všeobecne záväznými právnymi predpismi vydanými podľa čl. 123 ústavy na základe zákonného splnomocnenia uvedeného v zákone o ochrane verejného zdravia. V dôsledku toho by sa nebolo možné vyhnúť účinku pozastavenia ich účinnosti podľa § 84 ods. 2 zákona o ústavnom súde, čo by malo okamžitý destabilizujúci účinok na nimi regulované právne vzťahy. Súčasná koncepcia je podľa navrhovateľa sporná, ale zároveň je potrebné konštatovať, že je stabilná. (c) Možno doplniť, že pozastavením účinnosti by sa taktiež znížil publikačný štandard, pretože by odpadla povinnosť uverejňovať vyhlášky vo Vestníku vlády Slovenskej republiky a „iným vhodným spôsobom“.

36. Ústavný súd sa domnieva, že ani vydávanie všeobecne záväzných právnych predpisov Ministerstvom zdravotníctva Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo zdravotníctva“) podľa § 4 ods. 1 písm. g) zákona o ochrane verejného zdravia namiesto úradu verejného zdravotníctva [počas výnimočného stavu, núdzového stavu alebo mimoriadnej situácie (ďalej len „krízová situácia“) pri ohrození verejného zdravia nariaďuje ministerstvo zdravotníctva ďalšie opatrenia, ktorými môže zakázať alebo nariadiť ďalšie činnosti v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas] neodstraňuje uvedené pochybnosti o právnej istote po pozastavení. Možno dodať, že z pozastavenia by neplynulo, že úrad verejného zdravotníctva nemôže vydávať príslušné akty a namiesto neho je tak povinné robiť ministerstvo, pretože podľa § 5 ods. 4 písm. k) zákona o ochrane verejného zdravia by mu právomoc vydávať opatrenia ostala (Úrad verejného zdravotníctva nariaďuje opatrenia na predchádzanie ochoreniam podľa § 12 a opatrenia pri ohrození verejného zdravia podľa § 48 ods. 4, ak ich treba vykonať v rozsahu presahujúcom územnú pôsobnosť regionálneho úradu verejného zdravotníctva). Navyše, ministerstvo zdravotníctva môže na rozdiel od úradu verejného zdravotníctva vydávať vyhlášky len počas krízovej situácie.

37. Navrhovateľ napokon navrhuje pozastavenie normy (§ 631 zákona o ochrane verejného zdravia), ktorou sa opatrenia transformovali na vyhlášky. Ide o normu, ktorá má znaky „normy – opatrenia“ (pojem „opatrenie“ tu má odlišný význam – nemecky „Maßnahmegesetz“), teda o normu, ktorá sa napĺňa v jednom okamihu, a preto je jej pozastavenie neúčelné (porov. bod 50 uznesenia sp. zn. PL. ÚS 13/2020 – *súdna rada*; tiež Huber, K. Maßnahmegesetz und Rechtsgesetz, Eine Studie zum rechtsstaatlichen Gesetzesbegriff, Schriften zum Öffentlichen Recht (SÖR), Band 12, 1963.)

38. Z uvedených argumentov vyplýva, že pozastavením nemožno nastoliť bezpečný, resp. bezpečnejší právny stav z hľadiska platného právneho poriadku.

39. Z pohľadu komplexnosti právnej situácie možno pripomenúť, že ústavný súd v uznesení sp. zn. PL. ÚS 24/2019 – *domáce vzdelávanie* (bod 48) uviedol, že pozastavenie v zásade nie je vhodným nástrojom na riešenie štrukturálnych koncepčných právnych otázok.

40. Z uvedených argumentov vyplýva, že pozastavenie napadnutých ustanovení by vnieslo do platného právneho stavu značnú mieru neistoty, teda samotné pozastavenie by ohrozilo základné práva a slobody z hľadiska princípu legality, ktorého súčasťou je nutnosť poznateľnosti práva.

41. S uvedeným priamo súvisí aj skutočnosť, že na základe čl. 125 ods. 2 ústavy musí ústavný súd porovnať aj faktické následky (značná hospodárska škoda, iný vážny nenapraviteľný následok) ponechania napadnutého právneho predpisu v účinnosti oproti následkom, ktoré by nastali, ak by došlo k pozastaveniu jeho účinnosti. Napriek tomu, že núdzový stav sa uznesením vlády č. 260 zo 14. mája 2021 k návrhu na skončenie núdzového stavu vyhláseného uznesením vlády Slovenskej republiky č. 587 z 30. septembra 2020 uplynutím 14. mája 2021 skončil, je zrejmé, že pandémia pokračuje. Stále platí mimoriadna situácia vyhlásená na základe uznesenia vlády č. 111/2020 (uznesenie k návrhu na vyhlásenie mimoriadnej situácie v súvislosti s ohrozením verejného zdravia II. stupňa z dôvodu ochorenia COVID-19 spôsobeným koronavírusom SARS-CoV-2 na území Slovenskej republiky, ktorým sa podľa § 8 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva v znení neskorších predpisov vyhlásila od 12. marca 2020 od 6.00 h mimoriadna situácia pre územie Slovenskej republiky). Vláda trvanie mimoriadnej situácie konštatovala aj v bode D.1 citovaného uznesenia vlády č. 260 zo 14. mája 2021 o ukončení núdzového stavu. V prerokovanej veci je z obsahu návrhu zrejmé, ale aj všeobecne známe, že úrad verejného zdravotníctva využíva § 59b zákona o ochrane verejného zdravia práve na ukladanie opatrení, ktorých cieľom je zabrániť šíreniu pandémie. Pozastavením účinnosti tohto ustanovenia by úrad verejného zdravotníctva dočasne stratil zreteľne upravený právny základ pre tieto opatrenia. Vnesenie takej vysokej miery neistoty do právnych vzťahov vytvára reálne riziko, že štát by nebol schopný efektívne čeliť bezprostredne hroziacim rizikám, ktoré pre spoločnosť predstavuje prebiehajúca pandémia. Pozastavenie účinnosti by tak paradoxne mohlo viesť k ohrozeniu životov a zdravia ľudí so zodpovedajúcimi spoločenskými a ekonomickými nákladmi, teda k inému vážnemu následku, ako aj k značnej hospodárskej škode.

42. Naopak, nepozastavením účinnosti tohto splnomocňovacieho ustanovenia takéto následky nehrozia, pretože toto ustanovenie samo osebe k takýmto následkom nevedie. Jednotlivé obmedzenia pre základné práva a slobody, ako aj hospodárske obmedzenia (uzavretie prevádzok a pod.) totiž vyplývajú až z jednotlivých vyhlášok úradu verejného zdravotníctva. Z hľadiska súdnej ochrany ústavný súd vníma, že generálny prokurátor argumentuje nemožnosťou prieskumu vyhlášok úradu verejného zdravotníctva ústavným súdom (bod 10), avšak ide o abstraktnú úvahu, pretože ústavný súd o takomto návrhu oprávnených subjektov dosiaľ nerozhodoval.

43. Zo všetkých uvedených dôvodov je zrejmé, že ponechaním napadnutých ustanovení v účinnosti nedôjde k následkom opísaným v čl. 125 ods. 2 ústavy. Keďže nie sú splnené podmienky pozastavenia ich účinnosti, ústavný súd takémuto návrhu nevyhovel, tak ako je uvedené v bode 3 výroku tohto uznesenia.

44. Podľa § 67 zákona o ústavnom súde pripája k tomuto rozhodnutiu odlišné stanovisko sudca Rastislav Kaššák, 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 26. mája 2021**

**Ivan Fiačan**  
**predseda pléna Ústavného súdu**  
**Slovenskej republiky**