



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

III. ÚS 327/2021-46

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Roberta Šorla a sudcov Petra Straku (sudca spravodajca) a Martina Vernarského v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľky **ROTEX, s. r. o.**, Hlavná 661/5, Fiľakovo, IČO 50 914 286, zastúpenej advokátskou kanceláriou Fridrich Paľko, s. r. o., Grösslingová 4, Bratislava, IČO 36 864 421, proti opatreniu Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky č. OLP/4083/2020 z 19. mája 2020 takto

r o z h o d o l :

Ústavnú sťažnosť **o d m i e t a** .

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavná sťažnosť sťažovateľky a skutkový stav veci

1. Sťažovateľka sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 22. júla 2020 domáha vyslovenia porušenia rovnosti v právach podľa čl. 12 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), zákazu zvýhodňovania podľa čl. 12 ods. 2 ústavy, príkazu ukladať povinnosti iba na základe zákona a v medziach zákona podľa čl. 13 ods. 1 písm. a) ústavy, základného práva vlastníť majetok podľa čl. 20 ods. 1 ústavy, základného práva na podnikanie podľa čl. 35 ods. 1 a 2 ústavy, zákazu diskriminácie podľa čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“), práva na pokojné užívanie majetku podľa čl. 1 ods. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“) opatrením Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky (ďalej len „úrad verejného zdravotníctva“) č. OLP/4083/2020 z 19. mája 2020 (ďalej len „napadnuté opatrenie“ alebo „predmetné opatrenie“). Sťažovateľka ďalej navrhla, aby jej ústavný súd priznal primerané finančné zadost'učinenie a náhradu trov konania.

2. Podstatou ústavnej sťažnosti je tvrdenie, že sťažovateľka prevádzkuje fitness centrum. Na webovom sídle úradu verejného zdravotníctva bolo zverejnené napadnuté rozhodnutie v nadväznosti na vyhlásenie mimoriadnej situácie na území Slovenskej republiky vládou Slovenskej republiky uznesením vlády Slovenskej republiky č. 111 z 11. marca 2020 a pandémie ochorenia COVID-19 vyhlásenej 1. marca 2020 generálnym riaditeľom Svetovej zdravotníckej organizácie. Obmedzenia vyplývajúce z napadnutého rozhodnutia v časti „A“ zahŕňajú aj fitness centrá. Predmetné opatrenie obsahuje výnimky, napr. „*Toto opatrenie neplatí pre: ...3. umelé kúpaliská (plavárne) na účely tréningov pre športové kluby, 4. vnútorné telovýchovno-športové zariadenia na účely tréningov pre športové kluby...*“. Predmetné opatrenie bolo zrušené novým opatrením úradu verejného zdravotníctva č. OLP/4592/2020 z 2. júna 2020 s účinnosťou od 3. júna 2020.

3. Na základe predmetného opatrenia sťažovateľka musela mať uzavretú prevádzkareň fitness centra od 19. mája 2020 do 2. júna 2020. Oproti tomu vnútorné plavárne a telovýchovno-športové zariadenia nemuseli od 20. mája 2020 do 2. júna 2020 byť zatvorené úplne, pretože mohli ako klientov prijímať športové kluby na účely tréningu. Sťažovateľka tvrdí, že fitness centrá obdobnú výnimku nemali stanovenú, takže boli v porovnateľnej situácii jednoznačne znevýhodnené oproti krytým plavárňam a vnútorným športovo-telovýchovným zariadeniam. Napadnuté rozhodnutie toto rozlišovanie nevysvetľuje. Kryté plavárne a vnútorné športovo-telovýchovné zariadenia vykazujú rovnaké zdravotné riziká, no v období od 20. mája 2020 do 2. júna 2020 mohli byť otvorené aspoň v obmedzenom režime, čím aspoň sčasti mohli pokryť svoje náklady.

4. Sťažovateľka k vyhláseniu mimoriadnej situácie podľa § 8 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva na území Slovenskej republiky uznesením vlády Slovenskej republiky č. 111 z 11. marca 2020 uviedla, že z dôvodu ohrozenia verejného zdravia II. stupňa s účinnosťou od 12. marca 2020 úrad verejného zdravotníctva stratil právomoc vydávať opatrenia podľa § 48 ods. 4 zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, rozvoji a podpore verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom do 14. októbra 2020 (ďalej len „zákon o ochrane verejného zdravia“).

5. Sťažovateľka ďalej uviedla, že dôvodová správa k zákonu č. 172/2011 Z. z. zaviedla rozlišovanie medzi ohrozením verejného zdravia a ohrozením verejného zdravia II. stupňa a ak ohrozenie verejného zdravia nie je možné odstrániť prostredníctvom opatrení orgánov verejného zdravotníctva podľa zákona o ochrane verejného zdravia a tento stav si vyžaduje kooperáciu so zložkami civilnej ochrany je v pôsobnosti regionálneho úradu verejného zdravotníctva alebo úradu verejného zdravotníctva podávať príslušnému orgánu návrh na vyhlásenie mimoriadnej situácie.

6. Dňa 4. novembra 2020 bola ústavnému súdu doručená reakcia na vyjadrenie úradu verejného zdravotníctva (doručené ústavnému súdu 8. októbra 2020), v ktorom tento navrhol odmietnuť ústavnú sťažnosť pre nedostatok právomoci ústavného súdu na jej prerokovanie z dôvodu, že primárnym poskytovateľom ochrany základných práv a slobôd je správne súdnictvo na základe všeobecnej správnej žaloby. Sťažovateľka poukázala na to, že k podobnému záveru ako úrad verejného zdravotníctva dospeli všetky štyri senáty ústavného súdu v prípade ústavných sťažností iných sťažovateľov proti opatreniu úradu verejného zdravotníctva č. OLP/3172/2020 zo 17. apríla 2020, ktoré vo svojich uzneseniach č. k. I. ÚS 438/2020 z 24. septembra 2020, č. k. II. ÚS 410/2020 z 24. septembra 2020, č. k. III. ÚS 386/2020 z 8. októbra 2020 a č. k. IV. ÚS 459/2020 z 24. septembra 2020 nesprávne označili ako hybridný právny akt

a následne dospeli k záveru, že títo sťažovatelia nepreukázali dôvody hodné osobitného zreteľa na upustenie od vyčerpania prostriedkov nápravy poskytnutých im zákonom na ochranu ich základných práv a slobôd. Na „*nešťastné*“ uznesenia štyroch senátov ústavného súdu „*kvalifikujúce opatrenia porušovateľa podľa § 48 ods. 4 zákona č. 355/2007 Z. z.*“ reagoval zákonodarca tak, že „*ak sú vydané od 15. 10. 2020, sú vydávané všeobecne záväzným právnym predpisom, avšak v dôvodovej správe ďalej uvádza, že aj pred 15. 10. 2020 išlo o normatívny správny akt*“. Je teda bez významu, že sťažovateľ nevyčerpal dostupné prostriedky nápravy, pretože z dvoch dôvodov nie je daná príslušnosť správneho súdu – napadnuté opatrenie úradu verejného zdravotníctva je normatívny právny akt a tým, že k 3. júnu 2020 bolo zrušené, nemohlo byť predmetom rozhodovania správneho súdu, kde lehota na podanie správnej žaloby uplynula 20. júla 2020. Keďže napadnuté opatrenie úradu verejného zdravotníctva nebolo zrušené ako nezákonné, sťažovateľ nemôže podať ani žalobu o náhradu škody podľa zákona č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

II.

Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

7. Podstatou ústavnej sťažnosti je námietka porušenia čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy, čl. 13 ods. 1 písm. a) ústavy, základných práv sťažovateľky podľa čl. 20 ods. 1 a čl. 35 ods. 1 a 2 ústavy, čl. 14 dohovoru a práva sťažovateľky podľa čl. 1 ods. 1 dodatkového protokolu napadnutým opatrením úradu verejného zdravotníctva, v dôsledku vydania ktorého bola zatvorená jej prevádzka.

8. Systém ochrany základných práv a slobôd zaručených ústavou a ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich zo záväznej medzinárodnej zmluvy je založený na princípe subsidiarity, ktorý určuje aj rozsah právomoci ústavného súdu pri poskytovaní ochrany základným právam a slobodám, resp. ľudským právam a základným slobodám vo vzťahu k právomoci všeobecných súdov (čl. 127 ods. 1 a čl. 142 ods. 1 ústavy), a to tak, že všeobecné súdy sú primárne zodpovedné za výklad a aplikáciu zákonov, ale aj za dodržiavanie základných práv a slobôd, resp. ľudských práv a základných slobôd (čl. 144 ods. 1 a 2 a čl. 152 ods. 4 ústavy). Všeobecné súdy sú tak ústavou povolané chrániť nielen zákonnosť, ale aj ústavnosť. Právomoc ústavného súdu je preto subsidiárna a nastupuje až vtedy, ak nie je daná právomoc všeobecných súdov (II. ÚS 13/01). Vo vzťahu k princípu subsidiarity judikatúra ústavného súdu stabilne uvádza, že ochrana ústavnosti nie je a ani z povahy vecí nemôže byť iba úlohou ústavného súdu, ale je takisto úlohou všetkých orgánov verejnej moci, v tom rámci predovšetkým všeobecného súdництва. Ústavný súd predstavuje v tejto súvislosti inštitucionálny mechanizmus, ktorý nastupuje až v prípade zlyhania všetkých ostatných do úvahy prichádzajúcich orgánov verejnej moci (I. ÚS 214/09). Ústavný súd môže urobiť zásah na ochranu ústavou alebo kvalifikovanou medzinárodnou zmluvou garantovaných práv sťažovateľa až vtedy, keď ostatné orgány verejnej moci nie sú schopné protiústavný stav napraviť (m. m. IV. ÚS 322/09).

9. Ústavný súd s poukazom na uvedený princíp subsidiarity pripomína, že sťažovatelia nemajú podľa ústavy, 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“) a stabilizovanej judikatúry ústavného súdu na výber, ktorý z oboch ústavne existujúcich systémov súdnej ochrany využijú, ale sú povinní postupovať od súdnej ochrany poskytovanej všeobecnými

súdmi k súdnej ochrane, na ktorú je kompetentný ústavný súd. Toto „poradie“ sa nedá sťažovateľmi ovplyvniť a jeho vnútorná logika vychádza z toho, že aj všeobecné súdnictvo je zodpovedné za ochranu základných práv a slobôd na úrovni jeho právomocí [čl. 142 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 1 Civilného sporového poriadku, resp. čl. 2 Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“)]. Iba za predpokladu, že sťažovatelia vyčerpajú všetky im dostupné právne prostriedky súdnej a inej právnej ochrany svojho základného práva alebo slobody a pri ich uplatnení nie sú úspešní, môžu sa uchádzať o ochranu tohto základného práva alebo slobody sťažnosťou podanou ústavnému súdu podľa čl. 127 ods. 1 ústavy (m. m. IV. ÚS 193/2010, I. ÚS 178/2011, IV. ÚS 453/2011, III. ÚS 703/2017). Ak zákon podmieňuje prípustnosť ústavnej sťažnosti vyčerpaním opravných prostriedkov alebo iných právnych prostriedkov, ktoré zákon poskytuje sťažovateľovi na ochranu jeho práva, tak o to viac je podmienkou prípustnosti ústavnej sťažnosti uplatňovanie práva, ktorého porušenie sťažovateľ namieta, riadnym, zákonom predpísaným spôsobom (m. m. III. ÚS 1/04).

10. Ústavný súd, vychádzajúc zo spomínanej zásady subsidiarity, sa zaoberal predovšetkým otázkou, či okrem ústavného súdu neexistuje iný súd, ktorý bol oprávnený poskytnúť ochranu označeným právam sťažovateľky.

11. Podľa § 122 zákona o ústavnom súde sťažnosť môže podať fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá tvrdí, že právoplatným rozhodnutím, opatrením alebo iným zásahom sa porušili jej základné práva alebo slobody, ak o ochrane týchto základných práv a slobôd nerozhoduje iný súd. Ústavný súd sa charakterom opatrení úradu verejného zdravotníctva v súvislosti s pandémiou zaoberal vo viacerých rozhodnutiach (napr. I. ÚS 435/2020, II. ÚS 454/2020, III. ÚS 386/2020, IV. ÚS 466/2020) a dospel k záveru, že opatrenia úradu verejného zdravotníctva sú správnym aktom pri plnení jeho úloh, ktorý má charakter hybridného správneho aktu – rozhodnutia svojho druhu, ktoré sú preskúmateľné správnym súdom v rámci konania o správnej žalobe podľa tretej časti prvej hlavy SSP. Od uvedeného záveru ústavný súd nevzhliadol dôvod odchyliť sa ani v preskúmanom prípade sťažovateľky, ktorá taktiež namieta porušenie svojich práv opatrením úradu verejného zdravotníctva.

12. Ústavný súd už opakovane uviedol, že pokiaľ ide o právnu existenciu tzv. hybridného správneho aktu, teda individuálneho právneho aktu s prvkami normatívneho právneho aktu (normatívny prvok spočíva najmä vo všeobecne, resp. abstraktne určenom okruhu adresátov tohto aktu) v právnom poriadku Slovenskej republiky, taký akt aplikácie práva nemusí byť všeobecne legálne definovaný ako procesná kategória. Postačuje, ak z normatívne ustanovených, konkrétnych oprávnení pre určitý orgán verejnej správy vo všeobecne záväznom právnom predpise (v rozsahu predmetnej úpravy použitom ako „*lex specialis*“) vyplýva práve taká povaha výsledku výkonu jeho právomoci (legálna kompetenčná, teda nie pojmová, resp. statusová definícia). Tak je to v dotknutom prípade. Formulácia zákonných oprávnení na vydávanie opatrení, v tomto konkrétnom prípade podľa § 48 ods. 4 písm. c) a e) zákona o ochrane verejného zdravia (na základe ktorých bolo napadnuté opatrenie vydané, pozn.), zakladá „*ratione materiae*“ záver o vydávaní opatrenia ako hybridného správneho aktu, čo sa prejavilo aj v znení napadnutých opatrení. Ide teda o akt vydaný na základe zákona, nie ako jeho vykonávací predpis, pritom však adresovaný neurčitému počtu osôb, obsahujúci obmedzenia a povinnosti vyplývajúce zo zákona. Individuálny prvok (ktorý je dominantný) je určený konkrétnosťou predmetu regulácie, ktorá sa netýka akejkolvek (genericky určenej) pandemickej situácie (všetkých takých prípadov

rovnakého druhu a neurčitého počtu sa týka podkladová zákonná úprava), ale konkrétnej pandémie, na ktorú opatrenie reaguje (na veci nič nemení, že riešenie konkrétnej situácie si môže atrahovať aj zákonná úprava). Povinnosti sú opatreniami uložené na základe zákona, teda v súlade s čl. 13 ods. 1 písm. a) ústavy (m. m. I. ÚS 435/2020).

13. Napadnuté opatrenie vzhľadom na jeho povahu (nejde o rýdzo individuálny právny akt) nie je možné vydať v konaní podľa zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (s konkrétne určeným okruhom účastníkov konania). Preto sa na neho ustanovenie § 59 zákona o ochrane verejného zdravia z povahy veci nevzťahuje. Na vydanie dotknutého opatrenia zákon nepožaduje žiadne osobitné konanie, resp. iné náležitosti.

14. Ústavný súd vo viacerých svojich rozhodnutiach (napr. I. ÚS 438/2020, II. ÚS 454/2020, III. ÚS 386/2020, IV. ÚS 466/2020, ako aj iných, ktoré sú sťažovateľke známe, pozn.) vyslovil názor, že aj napriek normatívnemu prvku opatrenie s povahou hybridného správneho aktu nie je výlučne právnou normou, a teda z obsahového hľadiska nemôže byť ani všeobecne záväzným právnym predpisom. Preto zákon (ani pokiaľ ide o napadnuté opatrenie) neobsahuje vo svojom texte osobitné splnomocňovacie (delegačné) ustanovenie na jeho vydanie, ktoré je nevyhnutné pri podzákoných všeobecne záväzných právnych predpisoch. Svoje oprávnenie na vydanie opatrenia v danom čase úrad verejného zdravotníctva vyvodil priamo z kompetenčného ustanovenia (ustanovení), čo sa odráža aj v záhlaví napadnutého opatrenia, ktoré sa zmieňuje o vydaní opatrenia aj v kauzálnej väzbe na vyhlásenie núdzového stavu, avšak nepomenúva ho ako legálny kompetenčný podklad pre vydanie opatrenia. Pokiaľ by predsa len existovali relevantné pochybnosti o kompetencii úradu verejného zdravotníctva na vydanie opatrenia, skúmanie tejto otázky ústavným súdom neumožňuje princíp subsidiarity.

15. Z hľadiska možnosti prieskumu potom tento správny akt zodpovedá kategórii „opatrenie“ podľa § 3 ods. 1 písm. c) SSP, keďže evidentne nejde o „rozhodnutie“ podľa písm. b) ani o „iný zásah“ podľa písm. e) tohto ustanovenia (iným zásahom by mohol byť výkon napadnutého opatrenia príslušnými orgánmi).

16. Ústavný súd dodáva, že z dôvodu osobitnej povahy opatrenia podľa § 3 ods. 1 písm. c) SSP, pokiaľ má právnu povahu tzv. hybridného správneho aktu, je pri vymedzení žalobnej legitímácie fyzickej osoby alebo právnickej osoby na podanie správnej žaloby proti opatreniu potrebné ustanovenie § 178 ods. 1 SSP vykladať a uplatňovať vo vzťahu k tam použitej kategórii „účastník administratívneho konania“ ústavne konformným spôsobom. Obsahom formulovanej požiadavky je dôkladné zohľadnenie čl. 46 ods. 2 ústavy garantujúceho právo každého, kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, obrátiť sa na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia. Zároveň výklad a uplatnenie podústavného práva (v tomto prípade SSP) nesmie viesť k výsledku, ktorý by spočíval vo vylúčení rozhodnutí orgánov verejnej správy týkajúcich sa základných práv a slobôd zo súdneho prieskumu (čl. 46 ods. 2 druhá veta ústavy, čl. 142 ods. 1 ústavy časť vety za bodkočiarkou). Hybridná, teda nie jednoznačne individuálno-právna povaha opatrenia úradu verejného zdravotníctva preto podmieňuje reštriktívny výklad vo vzťahu k uplatňovaniu znaku (kategórie) „účastník administratívneho konania“ použitému v § 178 ods. 1 SSP. Podporne to dokladuje i skutočnosť, že pod pojem administratívneho konania podľa § 3 ods. 1 písm. a) SSP možno subsumovať nielen postup pri vydávaní individuálnych správnych aktov, ale aj normatívnych správnych aktov. To je v dotknutom kontexte

potrebné vyložiť ako postup pri vydávaní individuálnych správnych aktov, ako aj individuálnych správnych aktov s normatívnym prvkom (teda hybridných), keďže výlučne normatívne správne akty sa v konaní podľa SSP nepreskúmajú.

17. Záver ústavného súdu, opakovane vyjadrený vo viacerých už uvádzaných rozhodnutiach, v zmysle ktorého osoba priamo dotknutá opatrením úradu verejného zdravotníctva vydaným na predchádzanie chorobám a pri ohrození verejného zdravia je oprávnená napadnúť toto opatrenie všeobecnou správnu žalobou, ktorá zakladá prednostnú právomoc všeobecného súdu oproti (subsidiárnej) právomoci ústavného súdu rozhodnúť o ochrane základných práv dotknutej osoby v konaní o ústavnej sťažnosti podľa čl. 127 ústavy (ktoré ustanovenie je pre ústavný súd v súlade s čl. 2 ods. 2 ústavy neopomenuteľné a záväzná), je preto plne aplikovateľný aj na prípad sťažovateľky. Taký model (prieskum v správnom súdnictve a až následný prieskum rozhodnutia všeobecného súdu ústavným súdom v konaní o ústavnej sťažnosti) predstavuje vyšší štandard ochrany základných práv, než jednoinštančné konanie pred ústavným súdom.

18. Nevyužitie zákonnej možnosti podať správnu žalobu nemožno preto nahradzovať ústavnou sťažnosťou podanou ústavnému súdu, ktorý môže založiť svoju právomoc na konanie o nej až vtedy, ak fyzická osoba alebo právnická osoba nemala inú ústavnú a zákonnú možnosť účinnej ochrany svojich práv. Túto možnosť sťažovateľka v posudzovanej právnej veci nevyužila, čo napokon potvrdila aj v odpovedi na výzvu ústavného súdu (doručená 4. novembra 2020). Sťažovateľka netvrdila a už vôbec nepreukázala, že zákonom priznaný právny prostriedok na ochranu jej základných práv nevyčerpala z dôvodov hodných osobitného zreteľa (§ 132 ods. 2 a 3 zákona o ústavnom súde). Bez ohľadu na absenciu takej argumentácie možno konštatovať, že pokiaľ je nevyužitie prednostného (ústavnej sťažnosti predchádzajúceho) prostriedku nápravy (a teda priame podanie ústavnej sťažnosti) vecou právneho názoru sťažovateľky, nesprávnosť takého názoru nemôže bez ďalšieho založiť dôvod hodný osobitného zreteľa, tak ako ho má na mysli naostatok označené ustanovenie. Odlišné posúdenie by vyvolávalo nerovné postavenie iných sťažovateľov, proti ktorým sú popísané kritériá ústavným súdom konštantne uplatňované.

19. Vychádzajúc z uvedeného, ústavný súd konštatuje, že nevyčerpanie účinného právneho prostriedku, ktoré sťažovateľke priznáva zákon na ochranu jej základných práv a slobôd, v podobe správnej žaloby podľa § 177 a nasl. SSP, zakladá neprípustnosť ústavnej sťažnosti podľa § 55 písm. d) v spojení s § 132 ods. 2 zákona o ústavnom súde, čo je dôvodom jej odmietnutia pre neprípustnosť podľa § 56 ods. 2 písm. d) zákona o ústavnom súde.

Podľa § 67 zákona o ústavnom súde pripája k tomuto rozhodnutiu odlišné stanovisko sudca Peter Straka.

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

V Košiciach 27. mája 2021

Robert Šorl
predseda senátu