



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

I. ÚS 131/2023-31

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu Jany Baricovej a sudcov Rastislava Kaššáka (sudca spravodajca) a Miloša Maďara v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľky **Štúdio pohybu BUBEMA, s. r. o.**, Hlinská 27, Žilina, IČO 50 614 509, zastúpenej advokátskou kanceláriou Fridrich Paľko, s. r. o., Grösslingová 4, Bratislava, v mene ktorej koná advokát doc. JUDr. Branislav Fridrich, PhD., 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 Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) 22. júla 2020 a doplnenou podaniami doručenými 11. augusta 2020 a 4. novembra 2020 domáha vyslovenia porušenia princípu rovnosti v právach podľa čl. 12 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a zákazu znevýhodňovania podľa čl. 12 ods. 2 ústavy v spojení so základným právom na ochranu vlastníctva podľa čl. 20 ods. 1 ústavy v spojení so základným právom na slobodu podnikania podľa čl. 35 ods. 1 a 2 ústavy, ako aj príkazu ukladať povinnosti iba na základe zákona podľa čl. 13 ods. 1 písm. a) ústavy v spojení so základným právom na ochranu vlastníctva podľa čl. 20 ods. 1 ústavy a základného práva na slobodu podnikania podľa čl. 35 ods. 1 a 2 ústavy, ako aj porušenia zákazu diskriminácie podľa čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej aj „dohovor“) v spojení s právom na ochranu majetku podľa čl. 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“). Sťažovateľka navrhuje priznať jej finančné zadosťučinenie v sume 10 000 eur.

2. Úrad verejného zdravotníctva podľa § 5 ods. 4 písm. h) zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 355/2007 Z. z.“) z dôvodu vyhlásenia 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 11. marca 2020 generálnym riaditeľom Svetovej zdravotníckej organizácie nariadil podľa § 48 ods. 4 písm. c) a e) zákona č. 355/2007 Z. z. (okrem iných) opatrenie v znení: „A) S účinnosťou od 20. mája 2020 od 6.00 h do odvolania sa uzatvárajú všetky nasledovné zariadenia: prírodné a umelé kúpaliská podľa § 19 zákona č. 355/2007 Z. z., telovýchovno-športové zariadenia podľa § 22 zákona č. 355/2007 Z. z., zariadenia pre deti a mládež vrátane zariadení starostlivosti o deti do 3 rokov veku podľa § 24 zákona č. 355/2007 Z. z., prevádzky poskytujúce služby wellness (sauny, vírivky, kúpele, zábaly), hydromasáže a ďalšie mokré procedúry (napr. ichtyoterapia, hirudoterapia), solné jaskyne, kryokomory, fitness centrá, kasína, nočné kluby, vnútorné verejne priestory zoologických a botanických záhrad. Toto opatrenie neplatí pre: 1. prírodné liečebné kúpele a kúpeľne liečebne podľa § 7 ods. 4 písm. e) a f) zákona č. 578/2004 Z. z. a zákona č. 538/2005 Z. z. na základe návrhu lekára, 2. vonkajšie telovýchovno-športové zariadenia, bez šatní a spŕch, 3. umelé kúpaliská (plavárne) na účely tréningov pre športové kluby, 4. vnútorne telovýchovno-športové zariadenia na účely tréningov pre športové kluby, 5. zariadenia sociálnych služieb, zariadenia sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately podľa zákona č. 305/2005 Z. z. a špeciálnych výchovných zariadení podľa zákona č. 245/2008 Z. z., 6. školské zariadenia výchovného poradenstva a prevencie (Centrá pedagogicko-psychologického poradenstva a prevencie a Centrá špeciálno-pedagogického poradenstva), 7. zariadenia školského stravovania za účelom prípravy stravy pre deti alebo seniorov, 8. zariadenia, v ktorých sa prevádzkuje individuálne vyučovanie s jedným žiakom.“

3. Napadnuté opatrenie bolo zrušené opatrením úradu verejného zdravotníctva č. OLP/4592/2020 z 2. júna 2020 s účinnosťou od 3. júna 2020.

4. Sťažovateľka musela v nadväznosti na vydanie napadnutého opatrenia úradu verejného zdravotníctva predĺžiť uzatvorenie dvoch ňou prevádzkovaných fitness centier v čase od 19. mája 2020 do 2. júna 2020.

II.

Argumentácia sťažovateľky

5. Sťažovateľka tvrdí, že v rozhodnom čase, teda od 19. mája 2020 do 2. júna 2020, už neexistovala požiadavka na uzatvorenie umelých kúpalísk (plavární) na účely tréningov pre športové kluby a vnútorných telovýchovno-športových zariadení na účely tréningov pre športové kluby, čo sú porovnateľné prevádzky, ako je prevádzka fitness centier, ktoré na účely tréningov pre organizované skupiny boli naďalej nútene uzatvorené. Na základe uvedeného možno podľa jej názoru dospieť k záveru, že v porovnateľnej situácii bola znevýhodnená. Kryté plavárne a vnútorné športovo-telovýchovné zariadenia totiž vykazujú rovnaké zdravotné riziká z hľadiska hrozby ochorenia COVID-19 ako fitness centrá.

6. Ďalej v ústavnej sťažnosti spochybňuje právomoc úradu verejného zdravotníctva pri ohrození verejného zdravia II. stupňa. Napadnuté opatrenie nemožno podľa sťažovateľky považovať za hybridný právny akt, pretože neobsahuje žiadne prvky individuálneho právneho aktu.

III.

Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

7. Podstatou ústavnej sťažnosti je porušenie práv a princípov podľa ústavy, dohovoru a dodatkového protokolu napadnutým opatrením v súvislosti s (pretrvávajúcim) uzatvorením dvoch fitness centier prevádzkovaných sťažovateľkou v čase od 19. mája 2020 do 2. júna 2020.

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 veci nemôže byť iba úlohou ústavného súdu, ale je takisto úlohou všetkých orgánov verejnej moci, v tom rámci predovšetkým všeobecného súdnictva. 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 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 aj „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 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“) 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 pandemiou 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 Správneho súdneho poriadku. Od uvedeného záveru ústavný súd nevzhliadol dôvod odchyliť sa ani v preskúvanom 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 tomu v dotknutom prípade. Formulácia zákonných oprávnení na vydávanie opatrení, v tomto konkrétnom prípade podľa § 48 ods. 4 písm. a), c), d), e) a j) zákona č. 355/2007 Z. z. (na základe ktorých boli napadnuté opatrenia 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, ktorý im bol v konkrétnej veci oznámený (jednotliví dotknutí adresáti boli o obsahu aktu poučení). Individuálny prvok (ktorý je dominantný) je určený konkrétnosťou predmetu regulácie, ktorá sa netýka akejkoľvek (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 § 59 zákona č. 355/2007 Z. z. 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 uvedených v bode 10, ako aj iných, ktoré sú sťažovateľovi známe, pozn.) vyslovil názor, že aj napriek normatívne prvku opatrenie s povahou hybridného správneho aktu nie je výlučne právnou normou, a teda 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 podzákonných 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 na 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 osobitej 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 Správneho súdneho poriadku) 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“ použitého 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 Správneho súdneho poriadku 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 záväznú), 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. V nadväznosti na predchádzajúcu časť tohto odôvodnenia 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 mala, ale ju nevyužila, čo napokon potvrdila aj v doplnení svojej ústavnej sťažnosti. Zároveň nepreukázala, že zákonom priznaný právny prostriedok na ochranu jeho základných práv nevyčerpal z dôvodov hodných osobitného zreteľa (§ 132 ods. 2 a 3 zákona o ústavnom súde). 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 jeho 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 (pozri aj rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva o prijateľnosti vo veci Toromag a ďalší proti Slovensku z 28. 6. 2022, sťažnosti č. 41217/20, č. 41253/20, č. 41263/20, č. 41271/20 a č. 49761/20).

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

V Košiciach 2. marca 2023

Jana Baricová
predsedníčka senátu