



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

IV. ÚS 270/2021-59

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Libora Duľu (sudca spravodajca) a zo sudcov Ladislava Dudíťa a Miroslava Duriša v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľa [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED] zastúpeného [REDACTED] advokátom, [REDACTED], proti

- uzneseniu vlády Slovenskej republiky č. 160 zo 17. marca 2021 k návrhu na opakované predĺženie času trvania núdzového stavu podľa čl. 5 ods. 2 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov vyhláseného uznesením vlády Slovenskej republiky č. 587 z 30. septembra 2020 a na prijatie opatrení podľa čl. 5 ods. 4 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov,

- uzneseniu vlády Slovenskej republiky č. 169 z 24. marca 2021 k návrhu na zmenu a doplnenie uznesenia vlády Slovenskej republiky č. 160 zo 17. marca 2021 k návrhu na opakované predĺženie času trvania núdzového stavu podľa čl. 5 ods. 2 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov vyhláseného uznesením vlády Slovenskej republiky č. 587 z 30. septembra 2020 a na prijatie opatrení podľa čl. 5 ods. 4 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov,

- uzneseniu vlády Slovenskej republiky č. 176 z 31. marca 2021 k návrhu na doplnenie uznesenia vlády Slovenskej republiky č. 160 zo 17. marca 2021 k návrhu na opakované predĺženie času trvania núdzového stavu podľa čl. 5 ods. 2 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov vyhláseného uznesením vlády Slovenskej republiky č. 587 z 30. septembra 2020 a na prijatie opatrení podľa čl. 5 ods. 4 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov,

- uzneseniu vlády Slovenskej republiky č. 203 zo 16. apríla 2021 k návrhu na aktualizáciu opatrení podľa čl. 5 ods. 4 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov,

- uzneseniu vlády Slovenskej republiky č. 214 z 21. apríla 2021 k návrhu na aktualizáciu opatrení podľa čl. 5 ods. 4 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov,

- uznesení vlády Slovenskej republiky č. 215 z 26. apríla 2021 k návrhu na opakované predĺženie času trvania núdzového stavu podľa čl. 5 ods. 2 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov vyhláseného uznesením vlády Slovenskej republiky č. 587 z 30. septembra 2020 a na prijatie opatrení podľa čl. 5 ods. 4 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov,
- uznesení vlády Slovenskej republiky č. 229 z 28. apríla 2021 k návrhu na aktualizáciu opatrení podľa čl. 5 ods. 4 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov,
- vyhláškam Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky č. 133 z 19. marca 2021, č. 175 z 15. apríla 2021 a č. 206 z 13. mája 2021, ktorými sa nariaďujú opatrenia pri ohrození verejného zdravia k povinnosti prekrytia horných dýchacích ciest,
- vyhláškam Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky č. 132 z 19. marca 2021, č. 187 zo 16. apríla 2021, č. 197 z 28. apríla 2021 a č. 200 z 30. apríla 2021, ktorými sa nariaďujú opatrenia pri ohrození verejného zdravia k režimu vstupu osôb do priestorov prevádzok a priestorov zamestnávateľa,
- vyhláškam Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky č. 202 zo 7. mája 2021 a č. 207 zo 14. mája 2021, ktorými sa nariaďujú opatrenia pri ohrození verejného zdravia k obmedzeniam prevádzok, a
- vyhláškam Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky č. 203 zo 7. mája 2021 a č. 208 zo 14. mája 2021, ktorými sa nariaďujú opatrenia pri ohrození verejného zdravia k obmedzeniam hromadných podujatí, 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 sťažovateľa

1. Sťažovateľ sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 17. mája 2021 domáha vyslovenia porušenia svojich

- základných práv podľa čl. 12 ods. 1 a 2, čl. 19 ods. 1, 2 a 3 a čl. 35 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), práv podľa čl. 8 ods. 1 a čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) a práv podľa čl. 1, čl. 2, čl. 5 a čl. 10 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a dôstojnosti človeka v súvislosti s aplikáciou biológie a medicíny (ďalej len „dohovor o ľudských právach a biomedicíne“) uznesením vlády Slovenskej republiky (ďalej len „vláda SR“) č. 160 zo 17. marca 2021, uznesením vlády SR č. 169 z 24. marca 2021, uznesením vlády SR č. 176 z 31. marca 2021, uznesením vlády SR č. 203 zo 16. apríla 2021, uznesením vlády SR č. 214 z 21. apríla 2021, uznesením vlády SR č. 215 z 26. apríla 2021 a uznesením vlády SR č. 229 z 28. apríla 2021,

- základných práv podľa čl. 16 ods. 1 a 2, čl. 17 ods. 1, čl. 19 ods. 1, 2 a 3, čl. 23 ods. 1, čl. 24 ods. 1 ústavy a práv podľa čl. 3 ods. 1, čl. 8 ods. 1 a čl. 9 ods. 1 dohovoru vyhláškami Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky (ďalej len „ÚVZ SR“) č. 133 z 19. marca 2021, č. 175 z 15. apríla 2021 a č. 206 z 13. mája 2021, ktorými sa nariaďujú opatrenia pri ohrození verejného zdravia k povinnosti prekrytia horných dýchacích ciest,

- práv podľa čl. 1, čl. 2, čl. 5 a čl. 10 ods. 1 dohovoru o ľudských právach a biomedicíne, základných práv podľa čl. 12 ods. 1 a 2, čl. 19 ods. 1, 2 a 3, čl. 23 ods. 1 a čl. 35 ods. 1 a 2 ústavy, práv podľa čl. 8 ods. 1 a čl. 14 dohovoru vyhláškami ÚVZ SR č. 132 z 19. marca 2021, č. 187 zo 16. apríla 2021, č. 197 z 28. apríla 2021 a č. 200 z 30. apríla 2021, ktorými sa nariaďujú opatrenia pri ohrození verejného zdravia k režimu vstupu osôb do priestorov prevádzok a priestorov zamestnávateľa,

- práv podľa čl. 1, čl. 2, čl. 5 a čl. 10 ods. 1 dohovoru o ľudských právach a biomedicíne, základných práv podľa čl. 12 ods. 1 a 2, čl. 19 ods. 1, 2 a 3 a čl. 23 ods. 1 ústavy a práv podľa čl. 8 ods. 1 a čl. 14 dohovoru vyhláškami ÚVZ SR č. 202 zo 7. mája 2021 a č. 207 zo 14. mája 2021, ktorými sa nariaďujú opatrenia pri ohrození verejného zdravia k obmedzeniam prevádzok, a vyhláškami ÚVZ SR č. 203 zo 7. mája 2021 a č. 208 zo 14. mája 2021, ktorými sa nariaďujú opatrenia pri ohrození verejného zdravia k obmedzeniam hromadných podujatí.

2. Sťažovateľ poukázal na upozornenie Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky č. k. VI/3 Gd 174/20/1000-16 z 22. septembra 2020, ktorým bol ÚVZ SR upozornený na nezákonný postup pri vydávaní opatrení počas mimoriadnej situácie, ako aj núdzového stavu, ktorý trval od 16. marca 2020 do 13. júna 2020. Napriek uvedenému upozorneniu ÚVZ SR už 14. októbra 2020 vydal ďalšie opatrenia, ktorými v nezákonnom postupe pokračoval.

3. Sťažovateľ uviedol, že zákonom 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 zdravia“), ktorým bolo ÚVZ SR priznané oprávnenie vydávať všeobecne záväzný právny predpis označený ako vyhláška, ktorý nadobúda platnosť dňom vyhlásenia vo Vestníku vlády Slovenskej republiky. Proti vyhláske ÚVZ SR nie je prípustný opravný prostriedok podľa § 7 písm. c) Správneho súdneho poriadku, v zmysle ktorého je vylúčené preskúmanie všeobecne záväzných právnych predpisov správnymi súdmi. Súčasne je vylúčené také preskúmavanie aj vo vzťahu k uzneseniam vlády SR. Jedinou možnosťou ochrany proti vyhláškam ÚVZ SR a uzneseniam vlády SR je preto podanie ústavnej sťažnosti.

4. Sťažovateľ argumentoval, že uznesením „*vlády SR č. 693 z 28. októbra 2020 a vyhláškami ÚVZ SR č. 16/2020 z 30. októbra 2020, č. 20 a č. 21 zo 6. novembra 2020*“ bol ako zdravý človek donútený podrobiť sa lekárskeму zákroku (odberu buniek s nosohltana) bez vyžiadania si akéhokoľvek súhlasu sťažovateľa s takým úkonom, pričom účasť na tomto lekárskom zákroku bola vynucovaná pod hrozbou nemožnosti pracovať a stratou slobody pohybu a pobytu, tiež uložením finančnej sankcie. Uvedené skutočnosti sťažovateľ namietal aj v podnete adresovanom ÚVZ SR, ktorý sa ním nezaoberal.

5. Sťažovateľ ďalej podrobne rozobral problematiku ochorenia COVID-19, testovania a nosenia rúšok poukázaním na medicínske štúdie, odborné vyjadrenia či odborné články k uvedeným témam. Sťažovateľ poukázal najmä na nespoľahlivosť antigénových testov, ktorých pozitívny výsledok je potrebné overiť metódou RT-PCR spolu s klinickou diagnostikou. Podrobením sa antigénovému testovaniu sú podľa sťažovateľa obmedzované jeho označené základné práva a slobody.

6. Sťažovateľ namietal, že vyhláškou ÚVZ SR č. 132 z 19. marca 2021, ktorou bol nariadený zákaz vstupu zamestnancom na pracoviská, došlo k diskriminácii očkovaných experimentálnou vakcínou, ako aj k vekovej diskriminácii, keďže sa nevyžaduje test od najohrozenejšej skupiny obyvateľov. Zároveň došlo k diskriminácii na základe postavenia, a to zamestnaneckého pomeru. Došlo aj k porušeniu čl. 8 dohovoru, ako aj čl. 19 ústavy, pokiaľ boli obyvatelia nútení podrobiť sa lekárskeму zákroku, ako aj preukazovať sa potvrdením o účasti na takom zákroku. Porušovanie čl. 12 ústavy a čl. 14 dohovoru spočíva podľa sťažovateľa v zákaze vykonávania zárobkovej činnosti, ak sa zamestnanci nepodrobia lekárskeму zákroku, a tiež v tom, že netestovaným osobám sa z hľadiska veku umožnil vstup do zariadení.

7. V rovnakom nezákonnom a diskriminačnom konaní ÚVZ SR pokračoval podľa názoru sťažovateľa aj pri vydávaní vyhlášok č. 187 zo 16. apríla 2021, č. 197 z 28. apríla 2021 a č. 200 z 30. apríla 2021.

8. Sťažovateľ tiež namietal, že uzneseniami vlády SR č. 160 zo 17. marca 2021, č. 169 z 24. marca 2021 a č. 176 z 31. marca 2021 došlo k obmedzovaniu slobody pohybu a pobytu spolu so zákazom vychádzania, ako aj k zákazu vykonávania zárobkovej činnosti, keďže základné práva boli viazané na vykonanie testu na COVID-19, ktorému vláda SR nezmyselne prisúdila platnosť až 21 dní.

9. Sťažovateľ tiež poukázal na skutočnosť, že vláda SR svojimi uzneseniami, ako aj ÚVZ SR svojimi vyhláškami dávajú výnimku z testovania osobám, ktoré boli očkované, a osobám, ktoré prekonali ochorenie COVID-19 a majú o tom doklad nie starší ako tri mesiace, resp. šesť mesiacov. Takáto výluka je podľa sťažovateľa z pohľadu ochrany zdravia nevedecká, keďže na Slovensku je diagnóza COVID-19 určovaná postupom *non lege artis* a na základe testov s vysokou mierou falošnej pozitivity.

10. Vyhláškami ÚVZ SR č. 133 z 22. marca 2021, č. 175 z 15. apríla 2021 a č. 206 z 13. mája 2021 bolo nariadené povinné prekrytie horných dýchacích ciest respirátorom bez výdychového ventilu, čím došlo k obmedzovaniu slobody pohybu a bráneniu základnej fyziologickej funkcie – dýchaniu napriek skutočnosti, že prekrývanie dýchacích ciest nemá žiadny význam, čo preukazujú vedecké štúdie. Sťažovateľ zdôraznil, že plošné nosenie rúšok v exteriéri vo vlhkom prostredí podľa vládnej moci neprinieslo efekt, no napriek tomu pokračuje v nútenom dusení obyvateľov respirátormi.

11. Vyhláškami č. 207 a č. 208 zo 14. mája 2021 ÚVZ SR pokračoval v diskriminácii v neprospech osôb majúcich imunitu z prekonania ochorenia COVID-19. Diskrimináciu zdravých osôb a osôb s imunitou získanou prekonaním ochorenia, obmedzovanie slobody pohybu a pobytu a nútenie preukazovať svoju zdravotnú dokumentáciu obsahujú aj vyhlášky ÚVZ SR č. 202 a č. 203 zo 7. mája 2021.

12. V aktuálnej situácii sa sťažovateľ nemá možnosť domáhať ochrany svojich práv, ktoré sú porušované uzneseniami vlády SR a vyhláškami ÚVZ SR uvedenými v záhlaví tohto uznesenia. Ak sa nechce podvoliť sankciám a trestnoprávnemu postihu, je nútený sa týmto obmedzeniam podvoliť. Uvedenými predpismi sú však pošliapávané práva upravené dohovorom a ústavou, a preto sa obrátil na ústavný súd.

13. Súčasne sťažovateľ navrhol, aby ústavný súd dočasným opatrením uložil vláde SR a ÚVZ SR zákaz zasahovať do práv sťažovateľa zákazom pohybu, pobytu a vykonávania práce bez prekrytia dýchacích ciest, plnenia prezenčnej povinnej školskej dochádzky jeho dieťaťa bez absolvovania testu na prítomnosť vírusu SARS-CoV-2 s odôvodnením, že sú obmedzované základné práva a slobody, ktoré je možné obmedziť len zákonom. Doterajšie opatrenia nepriniesli žiadne zlepšenia, je evidentná korelácia medzi zavedením prekrývania dýchacích ciest v exteriéri, povinnosťou testovania a nárastom pozitívnych prípadov. Bez vyhovenia predmetnému návrhu bude sťažovateľ pod hrozbou finančných sankcií nútený podrobovať sa lekárskeho zákroku nezmyselnými testami len preto, aby sa jeho dieťa mohlo zúčastniť povinnej školskej dochádzky, sťažovateľ mohol chodiť do práce a aspoň čiastočne sa pohybovať.

II.

Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

14. Podľa obsahu možno návrh sťažovateľa na začatie konania v predmetnej veci posúdiť ako ústavnú sťažnosť, keďže sa ním domáha vyslovenia porušenia svojich základných práv a slobôd zaručených v ústave a medzinárodných zmluvách, a to uzneseniami vlády SR, ako aj vyhláškami ÚVZ SR špecifikovanými v bode 1 tohto uznesenia, ktoré boli vydané v súvislosti s pandemickou situáciou v dôsledku šírenia vírusu COVID-19. Na rovnakom základe sa sťažovateľ predchádzajúcou ústavnou sťažnosťou domáhal prieskumu skupiny skôr vydaných právnych aktov v oboch dotknutých skupinách (uznesenia vlády SR, ako aj vyhlášky ÚVZ SR, ktoré boli vydané v súvislosti s aktuálnou pandemickou situáciou). O tomto podaní bolo rozhodnuté uznesením ústavného súdu č. k. IV. ÚS 249/2021 z 11. mája 2021, od záverov ktorého sa vzhľadom na povahu veci nemá ústavný súd dôvod odchyliť ani pri súčasnom rozhodovaní.

II.1. K namietanému porušeniu označených práv uzneseniami vlády SR:

15. Podľa čl. 127 ods. 1 ústavy ústavný súd rozhoduje o sťažnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb, ak namietajú porušenie svojich základných práv alebo slobôd, alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd.

16. Záсахom, ktorým malo dôjsť k porušeniu základných práv a slobôd sťažovateľa a proti ktorému jeho ústavná sťažnosť smeruje, sú uznesenia vlády SR o rozšírení opatrení počas vyhláseného núdzového stavu podľa čl. 5 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov, teda rozhodnutia nadväzujúce na rozhodnutie o vyhlásení núdzového stavu, na ústavný prieskum ktorých je ústavný súd podľa ústavy oprávnený v osobitnom type konania podľa čl. 129 ods. 6 ústavy, a nie v konaní podľa čl. 127 ods. 1 ústavy.

17. Podľa čl. 129 ods. 6 ústavy rozhoduje ústavný súd o tom, či rozhodnutie o vyhlásení výnimočného stavu alebo núdzového stavu a na toto rozhodnutie nadväzujúce ďalšie rozhodnutia boli vydané v súlade s ústavou alebo ústavným zákonom.

18. Podľa § 189 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“) návrh na začatie konania podľa čl. 129 ods. 6 ústavy o súlade rozhodnutia o vyhlásení výnimočného stavu alebo núdzového stavu a ďalších na neho nadväzujúcich rozhodnutí s ústavou alebo ústavným zákonom môžu podať: a) najmenej pätina poslancov národnej rady, b) prezident, c) vláda a d) generálny prokurátor.

19. Z čl. 129 ods. 6 ústavy vyplýva, že do právomoci ústavného súdu patrí rozhodnutie o tom, či vyhlásenie núdzového stavu a ďalších na neho nadväzujúcich rozhodnutí bolo v súlade s ústavou alebo ústavným zákonom. Táto právomoc je však obmedzená § 189 zákona o ústavnom súde tak, že návrh môže podať najmenej pätina poslancov národnej rady, prezident, vláda alebo generálny prokurátor a tento súlad sa preskúmava v osobitnom konaní podľa § 189 až § 197 zákona o ústavnom súde. Vylúčené je preskúmanie vyhlásenia núdzového stavu a ďalších na neho nadväzujúcich rozhodnutí v konaní podľa čl. 127 ods. 1 ústavy o sťažnosti fyzickej osoby alebo právnickej osoby. Z citovaného okrem iného vyplýva, že v konaní o ústavnej sťažnosti podľa čl. 127 ods. 1 ústavy nemôže ústavný súd uplatniť právomoc, ktorou disponuje v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 129 ods. 6 ústavy. Záver vyplývajúci z citovaného právneho názoru má nesporne aj ústavnú relevanciu, a to zvlášť v prípadoch, ak by sa v konaní, ktoré patrí v zmysle čl. 131 ods. 2 ústavy do pôsobnosti senátu ústavného súdu, mala uplatniť právomoc, ktorú ústava zveruje do pôsobnosti pléna (čl. 131 ods. 1 ústavy), čo je aj prípad sťažovateľa. Aj ústavný súd je totiž viazaný čl. 2 ods. 2 ústavy, a preto si senát ústavného súdu preskúmavajúci vec sťažovateľa nemôže v rozpore s ústavnou úpravou atrahovať právomoc pléna ústavného súdu, a to ani vtedy, ak by to v okolnostiach prípadu mohlo byť v prospech ochrany základných práv a slobôd (porovnaj IV. ÚS 50/2010). Senát ústavného súdu nedisponuje teda právomocou rozhodnúť o tom, či namietané právne akty nadväzujúce na vyhlásenie núdzového stavu v kontexte argumentácie sťažovateľa sú alebo nie sú v súlade s ústavou, a preto ústavný súd odmietol ústavnú sťažnosť sťažovateľa v tejto časti podľa § 56 ods. 2 písm. a) zákona o ústavnom súde (zohľadniac okolnosť, že návrh bol podaný ako ústavná sťažnosť, a s poukazom na nasledujúci bod tohto odôvodnenia týkajúci sa interne rozlíšenej právomoci pléna ústavného súdu) .

20. Nadväzujúc na zmienku o odlišných procesných podmienkach konania podľa čl. 129 ods. 6 ústavy, ústavný súd *obiter dictum* dodáva, že aj v prípade kvalifikácie návrhu sťažovateľa ako návrhu na začatie konania podľa čl. 129 ods. 6 ústavy by musel byť tento návrh odmietnutý ako podaný zjavne neoprávnenou osobou [§ 56 ods. 2 písm. e) zákona o ústavnom súde] pre nedostatok aktívnej procesnej legitimácie sťažovateľa ako fyzickej osoby na iniciovanie konania podľa čl. 129 ods. 6 ústavy (k tomu porovnaj I. ÚS 85/2012, I. ÚS 21/2012), keďže podľa § 189 zákona o ústavnom súde návrh na začatie tohto typu konania môžu podať výlučne: a) najmenej pätina poslancov národnej rady, b) prezident, c) vláda a d) generálny prokurátor.

II.2. K namietanému porušeniu označených práv vyhláškami ÚVZ SR:

21. Sťažovateľ namieta porušenie svojich základných práv a slobôd aj viacerými vyhláškami ÚVZ SR vydanými v čase vyhláseného núdzového stavu.

22. Podľa čl. 123 ústavy 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.

23. 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.

24. 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 (ďalej len „zákon č. 575/2001 Z. z.“)]. 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).

25. Podľa § 59b ods. 1 zákona o ochrane zdravia 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. Podľa § 59b ods. 3 zákona o ochrane zdravia 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.

26. K povahe takto vydávaných vyhlášok, týkajúcich sa (aktuálnej) pandemickej situácie vyvolanej vírusom COVID-19, a to aj v kontexte ich posudzovania ústavným súdom, je potrebné uviesť, že právny akt, v ktorého texte je obsiahnutá právna norma, je právnym predpisom. Prívlastok „všeobecne záväzný“ je v takej definícii implicitne zabudovaný, keďže každá právna norma (a teda aj právny predpis, ktorého je obsahom) je vybavená v rozsahu svojej vecnej, personálnej, územnej a časovej pôsobnosti (závislej od pôsobnosti orgánu, ktorý právny predpis vydal) atribútom všeobecnej záväznosti – je totiž normou právnou (nie napr. výlučne morálnou alebo etickou). Pojem všeobecne záväzný právny predpis je však súčasťou ústavnej (pre tento prípad relevantné ustanovenie čl. 123 ústavy), ako aj zákonnej terminológie [z hľadiska systematiky primárne § 1 ods. 1 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 o zbierke zákonov“)].

27. Ústava neobsahuje úpravu toho, čo môže byť predmetom úpravy, resp. obsahom všeobecne záväzného právneho predpisu. Pokiaľ ide o zákonnú úpravu obsahu právneho predpisu, zákon o zbierke zákonov vo vzťahu k tejto otázke v § 4 len rámcovo uvádza, že právny predpis musí obsahovať ustanovenia s normatívnym obsahom (bez ustanovenia exkluzivity takých ustanovení a bez bližšej špecifikácie toho, čo znamená „normatívny obsah“). Pri možnej rôznosti interpretácie tohto pojmu (jeho jednotlivých aspektov) a rôznorodosti právnych úprav nepochybne platí všeobecný interpretačný princíp prednosti osobitného predpisu (*lex specialis derogat legi generali*). V dôsledku toho neznamená odlišná úprava na úrovni zákona (s konkrétnym predmetom úpravy) automaticky prednosť zákona o zbierke zákonov (práve naopak), aj keď pri samotnej tvorbe právneho predpisu by mal byť postup podľa zákona o zbierke zákonov dodržaný. Platí tiež, že vzájomný nesúlاد zákonov ako právnych predpisov rovnakej právnej sily nevyvoláva možnosť vyslovenia ich nesúladu ústavným súdom podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy.

28. Normatívne ustanovenia právnych predpisov (ako to zodpovedá aj legislatívnej realite) sa nemusia vždy týkať všetkých prípadov rovnakého druhu a neurčitého počtu v najvšeobecnejšom zmysle takej formulácie, aj keď ide o ich bazálnu charakteristiku. V množstve prípadov sa úprava právneho predpisu (resp. v jeho rámci niektorej jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia) týka určitej konkrétnej udalosti, jednotlivo určeného subjektu, časového pásma alebo konkrétneho dátumu a takto špecifikovaných právnych vzťahov (napríklad bez úplného pomenovania – zákony o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave alebo o meste Košice, o Slovenskej akadémii vied, o Špecializovanom trestnom súde, aktuálne napríklad zákony o mimoriadnych opatreniach v zdravotníctve, justícii alebo finančnej oblasti v súvislosti s chorobou COVID-19). V takto vecne vymedzenom rozsahu sa však uplatňuje aj normatívny aspekt týkajúci sa priebežného „fungovania“ dotknutej inštitúcie, inštitucionálnej sféry a/alebo časového pásma, teda nie neurčitého počtu inštitúcií, inštitucionálnych sfér, resp. časových pásiem. Typickým „vnútropredpisovým“ príkladom takej úpravy sú prechodné ustanovenia, ktoré v právnych predpisoch štandardne riešia intertemporálnu otázku podoby upravovaných právnych vzťahov k určitému konkrétnemu dátumu, pre dotknutú kategóriu právnych vzťahov však majú aj nepochybný normatívny aspekt. Hraničnú líniu prípustnosti integrácie individuálneho prvku do právneho predpisu možno rámcovo (a nie vyčerpávajúco) načrtnúť ako neprekročenie hranice ústavne (a v nadväznosti na to zákonne) upravenej pôsobnosti orgánov verejnej moci, ktorá je výlučne orientovaná na vydávanie individuálnych právnych aktov (napríklad a typicky rozhodovanie súdov podľa čl. 142 ods. 1, v kontexte čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy).

29. Právny predpis, resp. jeho úprava teda môžu zahŕňať okrem normatívneho prvku aj prvok individuálny – obsahovo potom ide o hybridný právny akt. Individuálny prvok môže byť viac či menej výrazný, dokonca dominantný, stále však pôjde o právny predpis. Opäť typickým príkladom je zákon o štátnom rozpočte na (každý) jednotlivý kalendárny rok, ktorý by bolo možné (pri jednostrannom pohľade) definovať aj ako individuálny právny (správny) akt – rozhodujúca je však nespochybniteľná forma tohto aktu ako zákona. Platný a účinný všeobecne záväzný právny predpis (obsahovo) hybridného charakteru vyvoláva ním upravené právne účinky a ústavne generovaná nemožnosť takého riešenia by pre právny predpis vydaný v právomoci konkrétneho orgánu na jeho vydanie musela (následne) vyplývať z derogačného nálezu ústavného súdu v zmysle čl. 125 ods. 3 ústavy (inak platí prezumpcia súladu právnych predpisov rôznej právnej sily).

30. Pri takto charakterizovanom (podľa svojej povahy verejnoprávnom) vymedzení právnych aktov a ich účinkov (so zameraním na normatívne právne akty) nie je možné uplatniť súkromnoprávny aspekt posudzovania právnych úkonov podľa (predpokladanej) vôle konajúceho s možným záverom o platnosti zastretého právneho úkonu namiesto úkonu zastieracieho (§ 41a ods. 2 Občianskeho zákonníka), ktorý by mohol diskvalifikovať „simuláciu“ pri zmene zákona o ochrane zdravia zákonom č. 286/2020 Z. z. s účinnosťou od 14. októbra 2020 (novo ustanovujúcu oproti dovtedajšiemu právnomu stavu formu dotknutých opatrení ako vyhlášok – k tomu pozri bod 32 tohto odôvodnenia *in fine*). Forma právneho aktu (ako právneho predpisu) bola bez výkladových pochybností zákonodarcom určená a práve tá je v relevantnom kontexte rozhodujúca (ako však už bolo uvedené, ani z obsahového hľadiska nie je vylúčené zahrnutie do úpravy právneho predpisu aj individuálneho prvku). Zásadné rozlíšenie právnych aktov (v posudzovanom prípade normatívnych právnych aktov, resp. právnych predpisov) a právnych úkonov sa javí pre systematiku právneho poriadku a výkladu práva ako bazálne.

31. Možno dodať, že ústava nepredpisuje ani jednotný systém vyhlasovania všeobecne právnych predpisov, ustanovuje len potrebu úpravy spôsobu takého vyhlasovania zákonom (čl. 87 ods. 4, resp. čl. 123 ústavy).

32. V rámci týchto záverov je potrebné nazerať aj na splnomocňovaciu (delegačnú) úpravu podľa § 59b zákona o ochrane zdravia vychádzajúcu z rámcového vymedzenia opatrení na predchádzanie ochoreniam, resp. pri ohrození verejného zdravia ustanoveného v § 12 a § 48 ods. 4 tohto zákona, ktoré nariaďuje a ich zákonnú úpravu v podrobnostiach spresňuje (aj) ÚVZ SR, ak je tieto opatrenia potrebné nariadiť na celom území Slovenskej republiky, určitej časti jej územia alebo pre skupinu inak ako jednotlivito určených osôb (teda nie ak sa nariaďujú jednotlivito určenej osobe alebo osobám, keď budú mať povahu individuálneho právneho aktu). Takto je aj zákonom obsahovo vymedzený normatívny prvok dotknutých právnych aktov (aj keď sa tie, ktoré sú dotknuté prejednávaným návrhom, týkajú konkrétnej pandemickej situácie, v iných možných prípadoch konkrétnej situácie ohrozenia verejného zdravia alebo predchádzania konkrétnemu ochoreniu). Zároveň ich, čo je primárne neopomenuteľné, zákonná úprava považuje za všeobecne záväzné právne predpisy, a preto nimi vyvolané právne účinky úpravy môžu okrem zmeny zákona samotným zákonodarcom pominúť len vyhlásením derogačného nálezu ústavného súdu vo vzťahu k § 59b zákona o ochrane zdravia, k čomu aktuálne nedošlo. Odlišná bola situácia pred prijatím zmeny zákona o ochrane zdravia zákonom č. 286/2020 Z. z. s účinnosťou od 14. októbra 2020, keď zákonná úprava povahy opatrení ÚVZ SR absentovala, a preto uvedenú otázku riešil výklad ústavného súdu v rozhodnutiach o ústavných sťažnostiach vyznievajúci v tom zmysle, že ide o hybridný právny, a to správny akt (s normatívnym aj individuálnym prvkom z hľadiska predmetu úpravy, resp. obsahu, avšak nevydaný vo forme právneho predpisu). Taký akt (opatrenie) bolo možné napadnúť žalobou v správnom súdnom konaní, v konaní pred ústavným súdom potom až rozhodnutie správneho súdu ústavnou sťažnosťou. Od 14. októbra 2020 je však súčasťou právneho poriadku Slovenskej republiky aktuálne účinné ustanovenie § 59b zákona o ochrane zdravia.

33. Vyhlášky ÚVZ SR sú teda všeobecne záväznými právnymi predpismi v zmysle čl. 123 ústavy vydávanými na základe špeciálneho delegačného ustanovenia zákona o ochrane zdravia, preto je ich preskúmanie v konaní o ústavnej sťažnosti podľa čl. 127 ústavy vylúčené (podrobnejšie nasledujúci bod tohto odôvodnenia). Prieskum právnych predpisov ústavným súdom je exkluzívne

vyhradený konaniu podľa čl. 125 ústavy, keď podľa odseku 1 písm. b) tohto ustanovenia ústavný súd rozhoduje o súlade nariadení vlády, všeobecne záväzných právnych predpisov ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy s ústavou, s ústavnými zákonmi, s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, a so zákonmi.

34. 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. Ústavnou sťažnosťou podľa čl. 127 ústavy sa možno brániť len proti porušeniam základných práv individuálnymi, a nie normatívnymi právnymi aktmi, a preto nemožno v konaní o ústavnej sťažnosti vysloviť, že k porušeniu základného práva došlo priamo ustanovením normatívneho právneho aktu, ale iba jeho konkrétnou aplikáciou (III. ÚS 18/2002, IV. ÚS 25/2011).

35. Z uvedeného vyplýva, rovnako ako v prípade namietaných uznesení vlády SR, že v konaní o ústavnej sťažnosti podľa čl. 127 ods. 1 ústavy nemôže ústavný súd uplatniť právomoc a v kontexte argumentácie sťažovateľa (fyzickej osoby) rozhodnúť, či všeobecne záväzné právne predpisy vydané ÚVZ SR sú alebo nie sú v súlade s ústavou. Keďže senát ústavného súdu nedisponuje takou právomocou, ústavný súd odmietol ústavnú sťažnosť sťažovateľa aj v tejto časti podľa § 56 ods. 2 písm. a) zákona o ústavnom súde (k tomu aj bod 19 tohto odôvodnenia s reflexiou na právomoc ústavného súdu v konaní o súlade právnych predpisov).

36. Zostáva otázkou (ktorú nemôže senát ústavného súdu v konaní o ústavnej sťažnosti autoritatívne zodpovedať), či v prípade podania návrhu na vyslovenie nesúladu uvedených právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 písm. b) ústavy oprávnenými subjektmi v zmysle § 74 zákona o ústavnom súde (ktorými sú najmenej pätina poslancov národnej rady, prezident, vláda, súd v súvislosti so svojou rozhodovacou činnosťou, generálny prokurátor, predseda súdnej rady, ak ide o právny predpis týkajúci sa výkonu súdnictva, verejný ochranca práv, ak ďalšie uplatňovanie právneho predpisu môže ohroziť základné práva alebo slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a ktorá bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom) by ústavný súd pristúpil k prieskumu ich súladu s referenčnými všeobecne záväznými právnymi predpismi vzhľadom na skutočnosť, že ÚVZ SR nepatrí medzi ústredné orgány štátnej správy vymenované v zákone č. 575/2001 Z. z. Možnému riešeniu uvedenej otázky plénom ústavného súdu však napovedá jeho doterajšia rozhodovacia prax. Konkrétne ide o nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 17/2014, v ktorom ústavný súd podrobil prieskumu vyhlášku Úradu pre reguláciu sieťových odvetví, ktorý rovnako nemožno formálne považovať za ostatný ústredný orgán štátnej správy v zmysle zákona č. 575/2001 Z. z. Ústavný súd v uvedenom náleze konštatoval, že by bolo v rozpore s úmyslom ústavodarcu zveriť ústavnému súdu právomoci 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 iba pre zákonné neoznačenie určitého orgánu štátnej správy ako ústredného orgánu štátnej správy alebo miestneho orgánu štátnej správy (navyše ak na základe zákonného vymedzenia jeho postavenia, pôsobnosti a právomoci materiálne plní tento úlohy ústredného orgánu pre konkrétnu oblasť štátnej správy) boli všeobecne záväzné právne predpisy prijímané týmto „neoznačeným“ orgánom štátnej správy vyňaté z preskúmvacej právomoci ústavného súdu v zmysle čl. 125 ústavy. Navyše je potrebné

v tejto súvislosti a pri vysporiadavaní sa s nastolenou otázkou prihliadať aj na čl. 124 ústavy, podľa ktorého je ústavný súd súdny orgán ochrany ústavnosti.

37. Vzhľadom na uvedené sa ústavný súd ďalšími návrhmi sťažovateľa, teda ani návrhom na vydanie dočasného opatrenia, uvedenými v petite ústavnej sťažnosti nezaoberal.

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

V Košiciach 25. mája 2021

Libor Duľa
predseda senátu