



ÚSTAVNÝ SÚD SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Hlavná 110, 042 65 Košice 1

P. O. Box E – 35

PREHEAD VYBRANÝCH ROZHODNUTÍ ÚSTAVNÉHO SÚDU SLOVENSKEJ REPUBLIKY

za obdobie XII./2021
Plénium

Nález:

spisová značka	PL. ÚS 14/2018
populárny názov	Dôvody obmedzenia práva podnikat'
sudca spravodajca	Ladislav Duditš
druh konania	konanie o súlade právnych predpisov
druh rozhodnutia a spôsob vybavenia	Nález - Nález
dátum rozhodnutia	10.11.2021
dotknuté články ústavy a medzinárodných zmlúv	Ústava Slovenskej republiky čl. 50 ods. 2 Ústava Slovenskej republiky čl. 55 ods. 2 Ústava Slovenskej republiky čl. 1 ods. 1 Ústava Slovenskej republiky čl. 12 ods. 2 Ústava Slovenskej republiky čl. 13 ods. 4 Ústava Slovenskej republiky čl. 35 ods. 1 zákon č. 98/2004 Z. z. o spotrebnej dani z minerálneho oleja v znení neskorších predpisov § 25b ods. 7 písm. c zákon č. 98/2004 Z. z. o spotrebnej dani z minerálneho oleja v znení neskorších predpisov § 25c zákon č. 98/2004 Z. z. o spotrebnej dani z minerálneho oleja v znení neskorších predpisov § 25b ods. 7 písm. b
analytická právna veta	Podľa ústavného súdu deficit efektivity štátu pri výbere daní a odhaľovaní daňových únikov nemožno kompenzovať na úkor obmedzenia základných práv a slobôd. Na to má slúžiť dostatočne vyvinutý inštitucionálny systém daňovej správy vybavený účinnými prevenčno-sankčnými a kontrolnými mechanizmami, ktorými si štát zabezpečí ochranu svojich fiškálnych záujmov. Taktiež nemožno prehliadnuť ani ten aspekt, že obmedzenie práva podnikat' môže viesť k vytvoreniu tzv. čiernej ekonomiky, čo z hľadiska finančných záujmov štátu predstavuje omnoho neželanejší jav ako ponechanie možnosti podnikat' aj skupine malých a stredných podnikateľov. Ústavný súd na základe týchto dôvodov, aplikujúc zásadu in dubio pro libertate, rozhodol o neústavnosti napadnutej právnej úpravy § 25b ods. 7 písm. b) a c) zákona č. 98/2004 Z. z. , keď v rámci testovania proporcionality zistil absenciu danosti deklarovaného legitímneho cieľa a racionality napadnutých legislatívnych zmien. Tým je naplnený dôvod na vyslovenie nesúladu napadnutej právnej úpravy s právom podnikat' chráneným v čl. 35 ods. 1 ústavy
skutkový stav a základné fakty	Ústavnému súdu bol 4. apríla 2018 doručený návrh skupiny 30 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky na vyslovenie nesúladu dvoch noriem zo zákona č. 98/2004 Z. z. o spotrebnej dani z minerálneho oleja v znení neskorších predpisov, a to: 1.1. nesúladu ustanovenia § 25c zákona o spotrebnej dani s čl. 1 ods. 1 a čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4 a čl. 50 ods. 2 ústavy, teda normy, ktorá priznáva

	<p>Kriminálnemu úradu finančnej správy právomoc dočasne pozastaviť uplatňovanie povolenia na prevádzkovanie daňového skladu, povolenia na obchodovanie, povolenia na distribúciu alebo povolenia na predaj, a to z dôvodu, ak bolo vyšetrovateľom finančnej správy začaté trestné stíhanie pre podozrenie zo spáchania daňového trestného činu, a</p> <p>1.2. nesúladu ustanovenia § 25b ods. 7 písm. b) a c) zákona o spotrebnej dani s čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 12 ods. 2 a čl. 55 ods. 2 ústavy, teda normy, ktorá zavádza obmedzenia pri podnikaní s minerálnym olejom.</p>
<p>z odôvodnenia</p>	<p>Vychádzajúc z predošlých názorov, ústavný súd vzhľadom na jemu dostupné informácie uzatvára, že v tomto konaní o súlade právnych predpisov nebola preukázaná existencia legitímneho cieľa, preto zásah do základného práva podnikateľ, ktorý uskutočnil zákonodarca prijatím napadnutej právnej úpravy, je zásahom uskutočneným bez rešpektovania podmienok ústavne konformného obmedzenia výkonu tohto základného práva. Ústavný súd ďalej dodáva, že ak testovaná právna norma neobstojí v predchádzajúcom kroku testu proporcionality, nie je už potrebné následne pristúpiť k jej preskúmvaniu v rámci nasledujúcich krokov testu proporcionality a možno konštatovať, že testovaná právna úprava nie je ústavne konformná.</p> <p>Napriek záveru uvedenému v predchádzajúcom bode považuje ústavný súd z hľadiska úplnosti a presvedčivosti rozhodnutia za potrebné aspoň stručne uviesť vlastný pohľad na racionalitu napadnutej zákonnej úpravy. Obmedzenie práva podnikateľ sa nejaví ako rozumný prostriedok v boji proti daňovým únikom. Vychádzajúc z prístupu predostretého odporcom a vedľajším účastníkom, by potom <i>ad absurdum</i> mohol štát zakázať podnikateľ vo všetkých oblastiach, v ktorých dochádza štatisticky k vyššiemu percentu daňových únikov. Deficit efektivity štátu pri výbere daní a odhaľovaní daňových únikov nemožno kompenzovať na úkor obmedzenia základných práv a slobôd. Na to má slúžiť dostatočne vyvinutý inštitucionálny systém daňovej správy vybavený účinnými prevenčno-sankčnými a kontrolnými mechanizmami, ktorými si štát zabezpečí ochranu svojich fiškálnych záujmov.</p> <p>Nemožno prehliadnuť ani ten aspekt, že obmedzenie práva podnikateľ môže viesť k vytvoreniu tzv. čiernej ekonomiky, čo z hľadiska finančných záujmov štátu predstavuje omnoho neželanejší jav ako ponechanie možnosti podnikateľ aj skupine malých a stredných podnikateľov. Je totiž málo pravdepodobné, aby k daňovým únikom dochádzalo u 100 % tejto skupiny podnikateľov, resp. aby všetci títo podnikatelia neplnili daňové povinnosti ani čiastočne. Aj keby štát nedosiahol výber daní v 100 % rozsahu (čo sa mimochodom nedeje naprieč viacerými odvetviami podnikania), jeho fiškálne záujmy by boli uspokojené aspoň v určitom rozsahu, čo je zaiste ekonomicky priaznivejší efekt ako nulový výber v dôsledku eliminácie týchto podnikateľov.</p> <p>Sloboda patrí medzi základné hodnoty v spoločnosti a práve. Jej konkretizáciou je zásada <i>in dubio pro libertate</i> (v pochybnostiach v prospech slobody jednotlivca), podľa ktorej je v pochybnostiach nutné prikloniť sa k takému výkladu, ktorý poskytuje väčšiu slobodu, t. j. je priaznivejší pre adresáta základného práva a slobody. Ústavný súd na základe týchto dôvodov, aplikujúc spomenutú zásadu, rozhodol o neústavnosti napadnutej právnej úpravy, keď v rámci testovania proporcionality zistil absenciu danosti deklarovaného legitímneho cieľa a racionality napadnutých legislatívnych zmien. Tým je naplnený dôvod na vyslovenie nesúladu napadnutej právnej úpravy s právom podnikateľ chráneným v čl. 35 ods. 1 ústavy. ...</p> <p>Napadnutým zákonom skutočne došlo k vyčleneniu určitej skupiny podnikateľov, a to tzv. malých a stredných podnikateľov z obchodovania s minerálnymi olejmi na základe množstevných a majetkových kritérií, čo možno subsumovať pod kvalifikačné kritérium majetok a iné postavenie v zmysle čl. 12 ods. 2 ústavy. Takéto vyčlenenie malo za následok prakticky likvidáciu (znevýhodnenie) tejto skupiny podnikateľov, čo potvrdzuje aj uznesenie výboru</p>

	<p>národnej rady pre financie a rozpočet č. 342 v rámci pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov k vládnemu zákonu č. 352/2018 Z. z., kde sa uvádza: Ako už bolo uvedené, vyčlenenie tejto skupiny podnikateľov nebolo ospravedlnené reálne existujúcim legitímnym (verejným) záujmom.</p> <p>S prihliadnutím na všetky dosiaľ uvedené okolnosti dospel ústavný súd k záveru o nesúlade napadnutej právnej úpravy aj s čl. 12 ods. 2 ústavy v spojení s čl. 35 ods. 1 ústavy. Z hľadiska dodržiavania kautel vyplývajúcich z ústavného princípu rovnosti zahŕňajúceho požiadavku vylúčenia svojvôle pri odlišovaní právneho statusu subjektov práv je posudzovaná právna úprava vo vzťahu k malým a stredným podnikateľom diskriminačná (porušenie princípu rovnosti a nediskriminácie).</p>
použité odkazy na relevantnú judikatúru ústavného súdu, ESLP a iných súdov	<p>nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 13/2012 z 19. júna 2013 nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 20/2014 zo 14. novembra 2018</p> <p>rozhodnutie ESLP vo veci Evans proti Spojenému kráľovstvu, sťažnosť č. 6339/05, § 73</p>
súvisiace právne predpisy	zákon č. 98/2004 Z. z. o spotrebnej dani z minerálneho oleja v znení neskorších predpisov
klúčové slová	<p>daň-spotrebná daň súlad-súlad právnych predpisov práva a slobody – hospodárske, sociálne a kultúrne práva-právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť test proporcionality</p>

spisová značka	PL. ÚS 25/2019
populárny názov	Zásah do súkromia a osobných údajov kupujúcich
sudca spravodajca	Miroslav Duriš
druh konania	konanie o súlade právnych predpisov
druh rozhodnutia a spôsob vybavenia	Nález - Nález
dátum rozhodnutia	10.11.2021
dotknuté články ústavy a medzinárodných zmlúv	<p>Charta základných práv Európskej únie čl. 52 ods. 1 Charta základných práv Európskej únie čl. 7 Charta základných práv Európskej únie čl. 8 Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd čl. 8 Ústava Slovenskej republiky čl. 16 ods. 1 Ústava Slovenskej republiky čl. 19 ods. 2 Ústava Slovenskej republiky čl. 19 ods. 3 zákon č. 289/2008 Z. z. o používaní elektronickej registračnej pokladnice a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov v znení neskorších predpisov § 8a ods. 1 zákon č. 289/2008 Z. z. o používaní elektronickej registračnej pokladnice a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov v znení neskorších predpisov § 8 ods. 1 písm. g zákon č. 289/2008 Z. z. o používaní elektronickej registračnej pokladnice a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov v znení neskorších predpisov § 8 ods. 1 písm. b</p>
analytická právna veta	Lokálny zber daňového identifikačného čísla a zoznamu tovarov a služieb na pokladničných blokoch [§ 8 ods. 1 písm. b) a g) ZoERP] je súladné s ústavnou ochranou súkromia a osobných údajov. Zbieranie a odosielanie pokladničných blokov predajcov spolu s ich DIČ v rámci systému e-kasa vytvára permenetné systematické monitorovanie podnikateľov týkajúce sa toho, čo a za koľko, kedy

	<p>a kde predávajú. Sleduje však legitímny cieľ boja proti daňovým únikom. Zber samotného DIČ nie je neproporcionálny vzhľadom na tento účel.</p> <p>Zbieranie a odosielanie unikátneho identifikátora kupujúceho do centrálnej databázy finančnej správy podľa § 8a ods. 1 ZoERP považuje ústavný súd za protiústavné z dôvodu absencie legitímnosti zásahu. Hoci dnes štát v zásade nedokáže priamo priradiť, kto, čo, kde a kedy kúpil ku konkrétnym osobám, takto centrálné zbierané údaje to môžu umožniť, ak by sa akýkoľvek štátny orgán s prístupom rozhodol realizovať svoje zákonné právomoci. Ústavný súd posudzuje nielen existujúci, ale aj potenciálny zásah do práv, ktorý vyplýva z výkladu abstraktného znenia právnej úpravy.</p> <p>Neurčitosť právnej úpravy môže byť aj vo formulácii jej konkrétneho legitímneho účelu. Právna úprava môže byť určitá, pokiaľ ide o to, čo a ako sa má zbierať, avšak zároveň môže zahmlievať dôvody toho, prečo sa tak robí. Je to tak práve v prípade unikátneho identifikátora kupujúceho, pretože takéto ustanovenie nerealizuje konkrétny cieľ. Konkrétny cieľ, pre ktorý sa zbierajú predmetné údaje, musí byť zrejmý už z legislatívneho procesu. Bez toho, aby už v legislatívnom procese existoval jasný plán, na aký sa majú údaje použiť, nemožno hovoriť o konkrétnom legitímnom ciele ich spracúvania. Zákonodarca tak môže už dnes urobiť vo svojej dôvodovej správe alebo aj priamo v normatívnom texte. Ak by ústavný súd akceptoval takéto „zahmlené“ ustanovenia v právom poriadku, akýkoľvek zber a používanie údajov by bolo možné ľahko odôvodniť, ak existuje aspoň nejaký mysliteľný budúci cieľ, ktorý si možno dotvoriť ex post podľa ľubovôle. Ak štát potrebuje konkrétne údaje od svojich občanov, musí v prvom rade vedieť vysvetliť, na aký konkrétny účel ich potrebuje. Nestačí uviesť to, že ich možno raz bude potrebovať. Z už uvedeného vyplýva, že § 8a ods. 1 ZoERP nie je v súlade s čl. 19 ods. 2 a 3 ústavy v časti umožňujúcej zber a odosielanie údajov o unikátnom identifikátore kupujúceho a tiež aj s čl. 16 ods. 1 ústavy, pretože tento zásah do súkromia a ochrany osobných údajov kupujúcich nesleduje žiadny existujúci konkrétny cieľ a údaje sú dnes zbierané pre teoretický budúci účel.</p>
<p>skutkový stav a základné fakty</p>	<p>Ústavnému súdu bol 17. septembra 2019 doručený návrh navrhovateľov na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade ustanovení § 8 ods. 1 písm. b) a g) a § 8a ods. 1 v časti „daňové identifikačné číslo“ (ďalej aj „DIČ“) a v časti „unikátny identifikátor kupujúceho“ (ďalej aj „UIK“), ak je predložený kupujúcim pred zaevidovaním prijatej tržby“ zákona č. 289/2008 Z. z. o používaní elektronickej registračnej pokladnice a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov v znení neskorších predpisov v znení neskorších predpisov (ďalej aj „ZoERP“) s čl. 16 ods. 1, čl. 19 ods. 2 a 3 ústavy, čl. 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) a čl. 7, čl. 8 a čl. 52 ods. 1 Charty základných práv Európskej únie.</p> <p>Navrhovatelia vo svojom návrhu napádajú ustanovenia § 8 ods. 1 písm. b) a g) a § 8a ods. 1 v časti „daňové identifikačné číslo“ a v časti „unikátny identifikátor kupujúceho, ak je predložený kupujúcim pred zaevidovaním prijatej tržby“ zákona č. 289/2008 Z. z. o používaní elektronickej registračnej pokladnice a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov v znení neskorších predpisov v znení neskorších predpisov (ďalej aj „napadnuté ustanovenia“) ako súčasť právnej úpravy tzv. systému e-kasa (ďalej len „e-kasa“).</p> <p>Navrhovatelia tvrdia, že predmetné ustanovenia predstavujú neprimeraný zásah do ochrany súkromia a osobných údajov.</p>
<p>z odôvodnenia</p>	<p>Napadnuté ustanovenia ZoERP obsahujú tri štádiá zásahov do práva na ochranu súkromia a osobných údajov: (a) zber a lokálne uchovanie údajov na zariadení pri kúpe v obchode vrátane vydania pokladničného dokladu, (b) automatizované odoslanie a uchovávanie údajov v reálnom čase v centrálnej databáze finančnej správy a (c) následne spracúvanie týchto údajov finančnou správou vrátane ich</p>

používania na automatizované posudzovanie a poskytovania ďalším štátnym orgánom na iné účely. Tieto štádiá zásahu sa líšia svojou intenzitou, cieľom a zárukami, a preto ich ústavný súd analyzuje osobitne.

V posudzovanej veci ide o situáciu, keď povinnosť zberu údajov síce nie je harmonizovaná právom EÚ, avšak otázka ochrany osobných údajov štátnymi orgánmi a podnikateľmi je predmetom nariadenia č. 2016/679 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje smernica 95/46/ES (všeobecné nariadenie o ochrane údajov – GDPR). Ide teda všeobecne o situáciu (bod 30.2), a to otázku neúplne harmonizovanú právom EÚ, keď má členský štát možnosť uváženia [pozri aj stanovisko generálneho advokáta Bobeka k postaveniu daňových orgánov podľa čl. 2 ods. 2 písm. d) GDPR (Valsts ieņēmumu dienests, C-175/20, bod 40)]. Ústavný súd preto zohľadnil mantinely poskytnuté právom EÚ v tejto oblasti, avšak zvýraznil aj priestor, kde slovenský zákonodarca môže (z pohľadu práva EÚ) a musí (z pohľadu ústavy) konať zodpovednejšie vzhľadom na ochranu práv jednotlivca.

Ochrana súkromia (čl. 16 ods. 1, čl. 19 ods. 2 ústavy) a osobných údajov (čl. 19 ods. 3 a čl. 22 ods. 1 ústavy) sa síce zásadne prekrývajú, avšak sledujú aj osobitné ciele. Súkromie chráni jednak osobnú a intímnu sféru jednotlivca, jeho tajomstvá a dôvernú komunikáciu, ale aj zachytenie jeho správania na verejných miestach a všeobecnú slobodu rozhodovania, ako viest' svoj život. Ochrana osobných údajov je síce previazaná len so spracovávaním údajov, no zároveň je koncipovaná širšie. Je chápaná najmä ako ochrana pred automatizovaným zbieraním a spracúvaním informácií o jednotlivcovi, ktoré môžu ohroziť akékoľvek jeho slobody vo všetkých sférach života, a teda nielen v oblasti ochrany súkromia. Cieľom je preto chrániť najmä právo jednotlivca na sebaurčenie, ale aj autonómnosť jeho rozhodovacieho procesu, a to predchádzaním jeho manipulácii, diskriminácii alebo ohrozením jeho bezpečnosti.

K zberu a lokálnemu uchovávaniu údajov pri kúpe v obchode vrátane vydania pokladničného bloku:

Zo zákona vyplýva predajcovi ako podnikateľovi povinnosť zadokumentovať každú tržbu a ZoERP v § 8 ods. 1 ustanovuje rozsah údajov, ktoré je predajca povinný zbierať, ako napríklad cenu tovaru alebo služby, typ tovaru, miesto a čas predaja, rozpis odvedenej dane a pod. Tieto údaje sú fyzicky vytlačené na pokladničnom bloku, ktorý je ponúknutý kupujúcemu, a uložené v pamäti pokladne na dobu potrebnú pre zákon č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o účtovníctve“), a teda 10 rokov (§ 35 zákona o účtovníctve).

Zaznamenanie identifikácie predávajúceho spolu so zoznamom tovarov a služieb, ich množstvom a použitou sadzbou dane je desaťročia medzinárodne uznávaným spôsobom dokladovania kúpy v obchode. Služi jednak na ochranu podnikateľa pred nečestnými zamestnancami, ale aj spotrebiteľa pred nečestnými podnikateľmi. Táto povinnosť napomáha pri vedení účtovníctva podnikateľov a asistuje štátu pri výbere daní, resp. kontrole iných zákonných povinností a spotrebiteľom pri reklamacii tovarov alebo služieb.

V prípade kupujúcich nie sú pokladničné bloky, resp. ich lokálne kópie na zariadeniach podľa tohto ustanovenia ešte nijak centralizované a vzájomne prepojené, a preto poskytujú len minimálne vzhľadnutie do ich súkromia. Kupujúci totiž síce prostredníctvom každého nákupu zanechá po sebe určitú údajovú stopu (zoznam nakúpených výrobkov v čase a mieste), no z desiatok jednotlivých záznamov u rôznych predajcov je náročné a nákladné spätne agregovať dáta a identifikovať konkrétnu osobu a jej nákupné správanie. V prípade súkromia a osobných údajov predávajúcich síce ide o systematické monitorovanie ich činnosti, avšak cieľom tejto záznamovej povinnosti je riadny výber daní, ochrana spotrebiteľa a zdravej konkurencie, a preto § 8 ods. 1 písm.

b) a g) ZoERP v tomto prípade bezpochyby sleduje legitímny záujem. v ústavný súd dospel k záveru, že § 8 ods. 1 písm. b) a g) ZoERP bezpochyby sleduje legitímny záujem. Zásah do súkromia zákazníkov je zároveň minimálny. Zásah do súkromia predajcov, ktorí sú podnikateľmi, je pri lokálnom zbere a uchovávaní dát minimálny až mierny. Z pohľadu charty a súvisiacej judikatúry k čl. 7 a 8 sú rovnako dôležité zistenia, že na zber údajov existuje riadny právny základ, ktorý sleduje legitímny záujem. Keďže údaje sa v tomto kroku nijak nezverejňujú a slúžia len vnútorným záznamom firmy, pričom sú predmetom aj rôznych záruk, zákonodarca riadne zohľadnil aj test proporcionality. z hľadiska dohovoru taktiež 19 situácia nie je odlišná, čo je zrejmé už z toho, že v oblasti daňových predpisov sa všeobecne v kontexte ochrany súkromia uplatňuje širšia možnosť uváženia členského štátu (G.S.B. proti Švajčiarsku, č. 28601/11, bod 93, hoci to neplatí vždy, pozri M.N. a ďalší proti San Marinu, č. 28005/12, body 52 – 53).

K automatizovanému odosielaniu a uchovávaniu údajov v centrálnej databáze finančnej správy v reálnom čase:

Navrhovatelia svojim podaním ďalej žiadajú o preskúmanie tých častí § 8a ods. 1 ZoERP, ktoré vedú k zasielaniu určitého typu údajov do centralizovaného systému e-kasa.

Daňové identifikačné číslo prideliuje správca dane každému daňovému subjektu pri registrácii a slúži na jeho identifikáciu pri styku s finančnou správou. Bez identifikácie predávajúceho má ale centralizovanie pokladničných dokladov finančnou správou len veľmi obmedzený zmysel. Cieľom systému e-kasa je zlepšiť výber daní tým, že sa podnikateľom zúži priestor na neregistrované platby, a tým daňové úniky. Takýto systém môže plniť tento cieľ len vtedy, ak dokáže identifikovať predávajúceho. Na druhej strane, týmto zákonným opatrením dochádza k permanentnému monitorovaniu podnikateľov týkajúcemu sa toho, čo a za koľko, kedy a kde predávajú. Na rozdiel od jednoduchého ukladania pokladničných blokov u podnikateľa pre prípad kontroly cez systém e-kasa informácie štát získava v agregovanej podobe pre celý trh a v reálnom čase, t. j. v čase, keď sa realizujú 20 transakcie v obchode. Údaje takto uchováva po dobu 10 rokov (pozri ďalej). Štát tak disponuje náhľadom do všetkých dotknutých transakcií predávajúcich bez toho, aby musel permanentne realizovať daňovú kontrolu. Zber údajov sa týka všetkých podnikateľov bez ohľadu na ich predchádzajúce správanie alebo minulosť. Údaje v systéme e-kasa majú potenciálne veľkú výpovednú hodnotu o podnikaní. Tieto podrobne mapujú, kedy je ktorá prevádzka podnikateľa otvorená, koľko rôznych pokladníc tam prevádzkuje, v akej intenzite, koľko zákazníkov a v akom čase počas dňa má, koľko zvyknú pri nákupoch zaplatiť, ktoré výrobky sú najviac predávané, ako sa ich ceny líšia v priebehu roka, prípadne podľa druhu prevádzok aj počas dňa. Ide preto skutočne o citelný plošný zásah do práva na súkromie a osobných údajov predávajúcich.

Vo všeobecnej rovine je ale takýto zber údajov odôvodniteľný záujmom na riadnom výbere daní, preto úprava § 8a ods. 1 ZoERP, ktorá je zároveň aj dostatočne určitá, nepochybne sleduje legitímny cieľ. Samotný zber daňového identifikačného čísla môže byť len ťažko neproporcionálny. Ostatne, štát sám udeľuje toto číslo podnikateľovi práve na účely identifikácie v kontexte daňových povinností. Zber DIČ však môže byť problematický v kontexte, ak by spolu s ním zbierané údaje boli neprimerané vzhľadom na deklarovaný účel boja proti kráteniu daní. Navrhovatelia však napadli v §8a ods. 1 ZoERP len odovzdávanie DIČ. Ústavný súd je obmedzený petitom navrhovateľov, a teda na to, aby posúdil proporcionality celkového penza údajov, ktoré sú vstupom do systému e-kasa, ako aj ich vzťah k iným údajom, niet návrhu.

Kritickým bodom právnej úpravy je prípadný zásah do súkromia a práva na ochranu osobných údajov kupujúceho. V praxi teda ide o rôzne typy identifikátorov. Môže tak ísť o DIČ podnikateľa, číslo klubovej karty fyzickej

osoby alebo akýkoľvek iný dobrovoľný identifikátor. Zákon, ako aj dôvodová správa predpokladajú, že kupujúcim je aj nepodnikateľ. Hoci finančná správa trvá na dobrovoľnosti zberu tohto údaju, zákon dobrovoľnosť negarantuje. Zákon totiž nestanovuje žiadne požiadavky, za akých okolností môže predajca získať tento údaj od zákazníka. Ak údaj kupujúci použije, musí sa odoslať finančnej správe bez ohľadu na skutočnú vôľu zákazníka. Finančná správa podľa svojich slov dobrovoľnosť alebo súhlas na odovzdanie a spracúvanie tohto údaju nijako neoveruje. V takom prípade teda nemožno hovoriť o dobrovoľnosti.

V tomto prípade finančná správa síce nevie priamo z čísla klubovej karty vyčítať, o koho ide, dokáže to ale zistiť nepriamo, napríklad pri kontrole platieb, dopytom u predávajúceho alebo inak. Podľa jej vlastného vyjadrenia pri nákupoch prekračujúcich určitý limit „platí povinnosť pre predávajúceho vedieť identifikovať odberateľa (podnikateľ, nepodnikateľ) pri nákupe v hotovosti alebo pri platbe kartou“. Navyše, identifikácia z UIK je možná aj bez realizácie kontrolných oprávnení zo strany finančnej správy, kedykoľvek sa kupujúci prostredníctvom stránky finančnej správy snaží overiť autenticitu svojho pokladničného bloku. Unikátny identifikátor kupujúceho je preto z pohľadu finančnej správy nepochybne nutné kvalifikovať ako osobný údaj so všetkými dôsledkami.

Vzhľadom na už uvedené je zrejmé, že prípadné odovzdávanie unikátneho identifikátora kupujúceho podľa § 8a ods. 1 ZoERP predstavuje zásadný zásah do práva na súkromie a ochranu osobných údajov kupujúceho. Hoci dnes štát v zásade nedokáže priamo priradiť, kto, čo, kde a kedy kúpil ku konkrétnym osobám, takto centrálné zbierané údaje to môžu umožniť, ak by sa akýkoľvek štátny orgán s prístupom rozhodol realizovať svoje zákonné právomoci. Ústavný súd posudzuje nielen existujúci, ale aj potenciálny zásah do práv, ktorý vyplýva z výkladu abstraktného znenia právnej úpravy.

Ústavný súd sa teda zameril na posúdenie legitimity, legality a proporcionality zásahu formou zberu a ďalšieho spracúvania unikátneho identifikátora kupujúceho. Dospel pritom k záveru, že ustanovenie nespĺňa základnú ústavnú požiadavku konkrétnosti legitímneho účelu (nedostatok legitimity). Keďže napadnuté ustanovenie neprešlo testom legitimity, je potom už ďalšie pokračovanie testu proporcionality bezpredmetné. Zákonodarcia a finančná správa nedokázali ani po mesiacoch dostatočne artikulovať dôvod na zber týchto údajov.

Z už uvedeného vyplýva, že § 8a ods. 1 ZoERP nie je v súlade s čl. 19 ods. 2 a 3 ústavy v časti umožňujúcej zber a odosielanie údajov o unikátnom identifikátore kupujúceho a tiež aj s čl. 16 ods. 1 ústavy, pretože tento zásah do súkromia a ochrany osobných údajov kupujúcich nesleduje žiadny existujúci konkrétny cieľ a údaje sú dnes zbierané pre teoretický budúci účel. Osobitný prieskum podľa ustanovení charty nadbytočný.

K spracúvaniu údajov finančnou správou vrátane ich poskytovania ďalším štátnym orgánom na iné účely:

Keďže ústavný súd považuje § 8a ods. 1 ZoERP v časti týkajúcej sa unikátneho identifikátora kupujúceho za protiústavný, ostáva len posúdiť spracúvanie a prístup k údajom predávajúceho odosielaným do e-kasy. Ústavný súd skúmal, akým spôsobom v súčasnosti dochádza k používaniu týchto údajov v rámci a mimo finančnej správy, na akom podklade a aké záruky proti zneužitiu predpokladá zákon.

Systém e-kasa vytvára permanentné systematické monitorovanie podnikateľov týkajúce sa toho, čo a za koľko, kedy a kde predávajú. Ak by jej súčasťou bol aj unikátny identifikátor kupujúceho, dokonca by štát sledoval, komu tieto tovary alebo služby predávajú. Prostredníctvom DIČ je vždy zrejmé, o ktorého predávajúceho presne ide. Zásah je o to silnejší, že štát zbiera tieto údaje v

agregovanej podobe pre celý trh a v reálnom čase. Navyše, tieto údaje uchováva po veľmi dlhú dobu a využíva na posudzovanie rizikovosti jednotlivých podnikateľov (pozri ods. 117 a nasl.), a preto k údajom, ktoré kedysi vyžadovali fyzickú kontrolu a aktiváciu súvisiacich ochranných mechanizmov, dnes možno pristúpiť bez vedomia predajcu. Ide o plošný, a teda necielený zber množstva údajov s veľkou výpovednou hodnotou a preto ústavný súd zber a spracúvanie údajov podľa § 8a ods. 1 ZoERP (bez údajov o kupujúcom) považuje za závažný zásah do práva na súkromie a osobných údajov predávajúcich podnikateľov.

Závažnosť zásahu musí byť preto zo strany právnej úpravy ošetrená prostredníctvom záruk proti zneužitiu týchto údajov. Čím hlbšie zákonodarca obmedzuje práva jednotlivca, o to silnejšie záruky musí poskytnúť pri ochrane práv pred ich možným zneužitím (PL. ÚS 13/2020, bod 88). Táto požiadavka sa vzťahuje jednak na obsah záruk, ale aj ich legislatívnu určitosť (PL. ÚS 13/2020, bod 84).

V súčasnosti nie je zrejmé, že by existoval menej invazívny spôsob, ako získať prístup k plošným dátam, ktoré by dokázali dokumentovať transakcie ako systém e-kasa, ktorý sa snaží donútiť podnikateľov evidovať a odviesť dane z každého realizovaného predaja, resp. poskytnutia služby. Evidovanie transakcií jasne súvisí s cieľom tohto systému, ktorý sa snaží predísť kráteniu daní.

Jasné vymedzenie účelu použitia údajov znamená, že údaje musia byť použité na vopred stanovený účel, ktorý musí byť vymedzený v zákone. Zákonodarca musí explicitne v rámci prístupu k údajom, ktoré predstavujú závažný zásah do práv, upraviť, ktoré orgány a na aké konkrétne účely môžu mať prístup k akým údajom. Z tohto dôvodu údaje podľa § 8a ods. 1 ZoERP v kontexte čl. 19 ústavy dnes možno použiť len vo vnútri orgánov finančnej správy a len na účely dodržiavania ZoERP. Keďže ZoERP je pomerne úzko koncipovaný zákon, z § 1 a § 16a ZoERP je možné pomerne jasne identifikovať, porušenie akých povinností takto možno kontrolovať. Tento ústavnokonformný výklad je potvrdený aj pri prieskume ďalšej podmienky, a to existencie kvalitného dohľadu. Ak majú byť údaje zbierané podľa § 8a ods. 1 ZoERP do budúcnosti dostupné širšie medzi ostatnými štátnymi orgánmi, musí tak zákonodarca explicitne uviesť v kontexte týchto údajov. Nestačí pritom jednoduchá legislatívna poznámka s demonštratívnym výpočtom možných predpisov, ako to je v prípade poznámky k § 17 ods. 9 ZoERP.

Kvalitný nezávislý dohľad znamená, že musí existovať nezávislá inštitúcia, ktorá dokáže vopred odfiltrovať alebo následne korigovať prípadné nedodržiavanie rozsahu a účelu právnej normy. Nad používaním údajov z e-kasy neexistuje žiadny osobitný dohľad. Úrad na ochranu osobných údajov má však všeobecnú pôsobnosť. Podľa § 29 ods. 6 ZoFS musí byť každý prístup k údajom protokolovaný, čím sa umožňuje spätná kontrola toho, kto a kedy mal prístup k akým dátam. Keďže úrad na ochranu osobných údajov má možnosť v rámci svojej kontroly skúmať aj tieto protokoly, existujú podmienky na efektívny dohľad používania údajov. Tento mechanizmus je ale efektívny len pri použitíach vo vnútri organizácie, keďže po odovzdaní údajov iným organizáciám už nedochádza k protokolovaniu z ich strany. Čl. 35 GDPR spolu so zákonom o slobode informácií vytvárajú dostatočné podmienky kvalitného dohľadu nad použitím údajov v rámci finančnej správy. Finančná správa sa však na existenciu záruk zo všeobecnej úpravy na ochranu osobných údajov nemôže odvolať vo vzťahu k poskytovaniu údajov externým subjektom, a teda najmä štátnym orgánom.

Zabezpečenie vysokej úrovne ochrany a bezpečnosti pomocou technologických a organizačných opatrení znamená, že čím sú údaje citlivejšie, tým je potrebnéjsie trvať na kvalitnejších spôsoboch ochrany údajov proti zneužitiu. Ústavný súd v tomto smere poukazuje na to, že na finančnú správu sa vzťahujú predpisy jednak v oblasti ochrany osobných údajov, ako aj v oblasti kybernetickej bezpečnosti. Z právnej úpravy, ktorá reguluje finančnú správu, jej vyplývajú konkrétne a

obširne požiadavky na bezpečnosť. Tie možno považovať za dostatočné.

Časová podmienenosť zničenia znamená, že ak pominuli dôvody na spracúvanie údajov, musia byť zneškodnené (vymazané). Ústavný súd konštatuje, že vzhľadom na účel § 8a ods. 1 ZoERP musí finančná správa podľa § 20 ods. 6 a 7 ZoFS údaje zo systému e-kasa odstrániť automaticky hneď, ako uplynie doba uchovávaní nevyhnutná pre kontrolu ZoERP. Štátny orgán totiž dopredu vie, kedy uplynie táto doba, pretože jej ukončenie nezávisí od iných okolností ako plynutia času. Zákonodarca by mal takúto dobu vždy jasne upraviť, ale ak to nie je možné, ale doba aspoň jasne zo súvisiacich predpisov vyplýva, záruku zničenia dát možno považovať za splnenú.

Požiadavka vyrozumienia dotknutých osôb znamená, že pokiaľ je to možné, je nutné o rozsahu a spôsobe použitia údajov upovedomiť dotknutú osobu, a to hoci aj dodatočne. Keďže ústavný súd posudzuje v tomto kroku len údaje predajcov ako dotknutých osôb, je zrejmé, že k nim títo majú prístup. Podnikateľ má právo vidieť svoje údaje v klientskej zóne. Údaje zbierané podľa § 8a ZoERP sú dnes predmetom dostatočných záruk, avšak len na ich používanie v kontexte tohto zákona. Zákon neustanovuje dostatočné záruky na to, aby tieto údaje boli poskytnuté mimo finančnej správy alebo používané na iné účely.

Údaje z e-kasy teda slúžia na hodnotenie podnikateľov podľa ich rizikovosti. Takáto analytická činnosť predstavuje tzv. profilovanie, ktoré sa v literatúre a podústavných normách chápe ako „akákoľvek forma automatizovaného spracúvania osobných údajov, ktoré pozostáva z použitia týchto osobných údajov na vyhodnotenie určitých osobných aspektov týkajúcich sa fyzickej osoby, predovšetkým analýzy alebo predvídania aspektov dotknutej fyzickej osoby súvisiacich s výkonnosťou v práci, majetkovými pomermi, zdravím, osobnými preferenciami, záujmami, spoľahlivosťou, správaním, polohou alebo pohybom". Hodnotenia rizikovosti sú potom využívané v kontexte vykonávania kontrolnej činnosti štátnymi zamestnancami finančnej správy. Automatizované posudzovanie rizikovosti však nemá dostatočnú oporu v zákone. Je síce možné, že v konkrétnom prípade takáto operácia spadá pod konkrétny legitímny cieľ a účel zberu dát podľa ZoERP, no jej realizácia na podklade súčasného zákona, a to ani v rámci finančnej správy, nespĺňa požiadavky zákonnosti a existencie záruk týkajúcich sa kvality dohľadu. Ak je automatizované posudzovanie plošné, a teda nevzťahuje sa na obmedzený okruh „podozrivých“ osôb, je nutné osobitne zvážiť, či záujmy chránené takýmto posudzovaním dostatočne prevážia nad všeobecným pocitom sledovania, ktorý sa tak umocňuje. Nemožno uplatniť automatizáciu všade, kde je technicky možná a užitočná, len 34 preto, lebo verejnej moci, a teda aj daňovým poplatníkom šetrí prostriedky.

Zákonodarca má ako jediný možnosť prostredníctvom konkrétnych zákonných ustanovení vo všeobecnom alebo v osobitnom predpise zabezpečiť, aby používané kritéria, modely alebo prepojené databázy v kontexte automatizovaného posudzovania boli aktuálne, spoľahlivé a nediskriminačné. Nad rozsah všeobecných záruk, ktoré sú nevyhnutné pri spracovaní osobných údajov, tak robí prostredníctvom osobitných záruk: (i) transparentnosti, (ii) individuálnej ochrany a (iii) kolektívneho dozoru [podobne BVerfG, sp. zn. 1 BvR 142/15, bod 101, stanovisko SDEÚ č. 1/15, ods. 168 a nasl., ako aj odporúčanie CM/Rec(2020)1, časť B, body 4 a 5]. Tieto záruky musia zohľadňovať osobitosť obstarávania a nasadzovania automatizovaných systémov, ktorých činnosť bude mať dopad na jednotlivca a jeho základné práva a slobody.

V prvom rade dotknutý jednotlivec preto musí mať informácie o tom, že správanie orgánu verejnej moci, napríklad jeho rozhodnutie, je ovplyvnené použitím takéhoto automatizovaného systému [odporúčanie CM/Rec(2020)1, časť B, bod 4]. Jednotlivec musí mať možnosť vedieť o existencii, rozsahu a dopadoch posúdenia jeho osoby automatizovanými prostriedkami, či už prostredníctvom verejných registrov, špecifických poučení, alebo inak. Len ak je

	<p>adresátovi zrejme, že je predmetom automatizovaného posúdenia v určitom rozsahu, dokáže sa efektívne brániť proti prípadným chybám. Je na zákonodarcovi, ako zhmotní túto požiadavku.</p> <p>To znamená, že kontrola musí umožňovať posúdenie kvality systému, jeho komponentov, chybovosti a nedokonalostí pred tým, ako je uvedený do prevádzky, ako aj po tom, keď sa začne používať (napríklad prostredníctvom auditov, skúmaním kvality vzorky rozhodnutí, podávaním správ a štatistik a pod.). Čím komplexnejší systém, tým hlbšia musí byť jeho kolektívna kontrola.</p> <p>Napokon dohľad nad automatizovaným posúdením musí umožňovať jednotlivcovi efektívne sa brániť proti nedokonalostiam a chybám systému. Je na zákonodarcovi, aké presne prostriedky zvolí. Musia byť však efektívne a dostupné a zároveň zverené nezávislým orgánom dohľadu .</p> <p>Záver:</p> <p>Ústavný súd považuje lokálny zber daňového identifikačného čísla a zoznamu tovarov a služieb na pokladničných blokoch [§ 8 ods. 1 písm. b) a g) ZoERP] za súladné s ústavnou ochranou súkromia a osobných údajov. Zbieranie a odosielanie pokladničných blokov predajcov spolu s ich DIČ v rámci systému e-kasa vytvára permanentné systematické monitorovanie podnikateľov týkajúce sa toho, čo a za koľko, kedy a kde predávajú. Sleduje však legitímny cieľ boja proti daňovým únikom. Zber samotného DIČ nie je neproporcionálny vzhľadom na tento účel. Proporcionalita zberu iných údajov nebola navrhovateľmi zahrnutá do prieskumu. Z uvedených dôvodov ústavný súd v tejto časti návrhu navrhovateľov nevyhoviel.</p> <p>Zbieranie a odosielanie unikátneho identifikátora kupujúceho do centrálnej databázy finančnej správy podľa § 8a ods. 1 ZoERP považuje ústavný súd za protiústavné z dôvodu absencie legitímnosti zásahu. Ústavný súd pritom upozorňuje, že prípadné rozšírenie na tieto údaje by znamenalo zásadné zintenzívnenie zásahu do práva na ochranu súkromia a osobných údajov, pokiaľ by nebolo realizované na základe preukázateľnej dobrovoľnosti, a preto ústavný súd rozhodol, že uvedené ustanovenie § 8a ods. 1 ZoERP v časti „unikátny identifikátor kupujúceho, ak je predložený kupujúcim pred zaevidovaním prijatej tržby“ nie je v súlade s čl. 16 ods. 1, čl. 19 ods. 2 a 3 ústavy.</p> <p>Na základe vykonania detailného ústavnokonformného výkladu ústavným súdom je súčasné legislatívne nastavenie spracúvania a prístupu k údajom v systéme e-kasa možné považovať za súladné s ústavou. Podľa tohto výkladu však údaje zo systému e-kasa možno používať len zo strany finančnej správy a len na účely kontroly povinností vyplývajúcich zo ZoERP. Rozšírenie okruhu štátnych orgánov si vyžaduje explicitnú právnu úpravu a jej osobitné posúdenie, čo sa týka proporcionality.</p>
<p>použitie odkazy na relevantnú judikatúru ústavného súdu, ESLP a iných súdov</p>	<p>ESLP: Copland proti Spojenému Kráľovstvu, č. 62617/00, bod 39; Vukota-Bojic proti Švajčiarsku, č. 61838/10, bod 47, Niemietz proti Nemecku, č. 13710/88 zo 16. 12. 1992, Colas Est a ďalší proti Francúzku, č. 37971/97, ods. 41, Peck proti Spojenému Kráľovstvu, č. 44647/98, ods. 57, Bernh Larsen Holding AS a ďalší proti Nórsku, č. 24117/08, bod 106 (čo sa týka údajov firmy), Liberty a ďalší proti Spojenému Kráľovstvu, č. 58243/00, body 56 – 57; G.S.B. proti Švajčiarsku, č. 28601/11, bod 93, hoci to neplatí vždy, pozri M.N. a ďalší proti San Marinu, č. 28005/12, body 52 – 53; Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy proti Fínsku, č. 931/13, bod 138</p> <p>SD EÚ: generálny advokát Henrik Saugmandsgaard Øe vo veci C-401/19, Poľská republika proti Európskemu parlamentu a Rade EÚ, body 115 a 151</p>

	Volker und Markus Shecke and Eifert, C-92/09 a C-93/09, ods. 53;
súvisiace právne predpisy	zákon č. 289/2008 Z. z. o používaní elektronickej registračnej pokladnice a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov v znení neskorších predpisov
klúčové slová	práva a slobody – základné ľudské práva a slobody-právo na nedotknuteľnosť osoby, súkromia daň-platiteľ dane ochrana súkromného a rodinného života osobné údaje-ochrana osobných údajov súlad-súlad právnych predpisov

spisová značka	PL. ÚS 4/2021
populárny názov	Izolácia, karanténa - zákon o ochrane verejného zdravia
sudca spravodajca	Martin Vernarský
druh konania	konanie o súlade právnych predpisov
druh rozhodnutia a spôsob vybavenia	Nález - Nález
dátum rozhodnutia	08.12.2021
dotknuté články ústavy a medzinárodných zmlúv	Dodatkový protokol k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd čl. 1 Protokol č. 4 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd čl. 2 ods. 1 Ústava Slovenskej republiky čl. 51 ods. 2 Ústava Slovenskej republiky čl. 13 ods. 1 písm. a Ústava Slovenskej republiky čl. 20 ods. 1 Ústava Slovenskej republiky čl. 1 ods. 1 Ústava Slovenskej republiky čl. 13 ods. 2 Ústava Slovenskej republiky čl. 13 ods. 4 Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd čl. 5 ods. 2 Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd čl. 5 ods. 4 Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd čl. 5 ods. 1 písm. e Ústava Slovenskej republiky čl. 35 ods. 3 Ústava Slovenskej republiky čl. 39 ods. 1 Ústava Slovenskej republiky čl. 16 ods. 1 Ústava Slovenskej republiky čl. 17 ods. 1 Ústava Slovenskej republiky čl. 17 ods. 2 Ústava Slovenskej republiky čl. 17 ods. 6 Ústava Slovenskej republiky čl. 19 ods. 2 Ústava Slovenskej republiky čl. 2 ods. 2 Ústava Slovenskej republiky čl. 2 ods. 3 Ústava Slovenskej republiky čl. 20 ods. 3 Ústava Slovenskej republiky čl. 20 ods. 4 Ústava Slovenskej republiky čl. 20 ods. 5 Ústava Slovenskej republiky čl. 23 ods. 1 Ústava Slovenskej republiky čl. 23 ods. 3 zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov § 58 ods. 2 zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov § 48 ods. 4 písm. n zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov § 48 ods. 4 písm. u zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov § 51 ods. 1 písm. d zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o

	<p>zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov § 48 ods. 4 písm. z zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu čl. 4 ods. 1 zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu čl. 5 ods. 1 zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu čl. 5 ods. 3 zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov § 12 ods. 2 písm. f zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov § 4 ods. 1 písm. g Protokol č. 4 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd čl. 2 ods. 4 zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu čl. 4 ods. 4 zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu čl. 4 ods. 5 zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu čl. 5 ods. 4 zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu čl. 5 ods. 5</p>
analytická právna veta	<p>1. Podľa ústavného súdu je § 4 ods. 1 písm. g) a § 48 ods. 4 písm. aa) zákona o ochrane verejného zdravia v nesúlade s ústavnými normami zakotvujúcimi požiadavky na určovanie medzi základných práv slobôd. Šírka formulácie oboch napadnutých ustanovení neposkytuje potrebné záruky ochrany jednotlivca pred svojvoľnými zásahmi do základných práv a slobôd, čím určovanie medzi základných práv a slobôd vyhradené zákonodarnej moci neprípustne prenecháva podzákonnej normotvorbe.</p> <p>2. Pri skúmaní izolácie ústavný súd dospel k záveru, že pokiaľ je táto realizovaná v domácom prostredí, čo § 12 ods. 2 písm. f) zákona o ochrane verejného zdravia explicitne umožňuje, potom zásah do ústavou a dohovorom chránenej autonómnej sféry jednotlivca nevykazuje charakter pozbavenia osobnej slobody, v dôsledku čoho izoláciu v domácom prostredí nie je potrebné testovať kritériami vyplývajúcimi z čl. 17 ústavy a čl. 5 dohovoru.</p> <p>3. Pokiaľ však ide o izoláciu mimo domáceho prostredia (v zdravotníckom zariadení alebo inom určenom zariadení), ide o pozbavenie osobnej slobody. Izolácia v zdravotníckom zariadení, prípadne v inom určenom zariadení v spojení s legálnou definíciou izolácie, ako aj absencia procesnoprávných záruk osobnej slobody viedli ústavný súd k záveru o nesúlade § 12 ods. 2 písm. f) v časti „alebo v zdravotníckom zariadení, prípadne v inom určenom zariadení“ zákona o ochrane verejného zdravia s garanciami osobnej slobody podľa ústavy a dohovoru.</p> <p>4. Právny poriadok pre prípady karantény ako pozbavenia osobnej slobody nedostatočne určuje zákonné medze uvedeného základného práva a neposkytuje náležité procesné záruky vyplývajúce z čl. 17 ústavy a čl. 5 dohovoru, preto ústavný súd konštatoval nesúlad § 12 ods. 2 písm. f), § 48 ods. 4 písm. n) a u) a § 51 ods. 1 písm. d) zákona o ochrane verejného zdravia v častiach o karanténnych opatreniach (karanténe) s referenčnými normami vyššej právnej sily .</p>
skutkový stav a základné fakty	<p>Ústavnému súdu bol 10. februára 2021 doručený návrh verejnej ochrankyne práv na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade ustanovení zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov uvedených v záhlaví tohto rozhodnutia s označenými ustanoveniami ústavy, Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“), Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd Protokolu č. 4 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a</p>

	základných slobôd a ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov.
z odôvodnenia	<p>Ústavný súd po dôkladne vykonanom prieskume zákona o ochrane verejného zdravia dospel k záveru, že návrh podaný navrhovateľkou možno systematicky i obsahovo zadeliť do troch okruhov napadnutých ustanovení.</p> <p>179. Na prvom mieste ústavný súd konštatoval nesúlad § 4 ods. 1 písm. g) a § 48 ods. 4 písm. aa) zákona o ochrane verejného zdravia s ústavnými normami zakotvujúcimi požiadavky na určovanie medzi základných práv slobôd. Šírka formulácie oboch napadnutých ustanovení („ďalšie opatrenia“) neposkytuje potrebné záruky ochrany jednotlivca pred svojvoľnými zásahmi do základných práv a slobôd, čím určovanie medzi základných práv a slobôd vyhradené zákonodarnej moci neprípustne prenecháva podzákonnej normotvorbe.</p> <p>V druhom okruhu sa ústavný súd zaoberal § 12 ods. 2 písm. f), § 48 ods. 4 písm. n) a u) a § 51 ods. 1 písm. d) zákona o ochrane verejného zdravia v častiach namietaných navrhovateľkou. Systematický prístup k podanému návrhu i k výkladu a uplatňovaniu zákona o ochrane verejného zdravia vyžadoval odlišný prístup ústavného súdu k právnemu inštitútu izolácie na jednej strane a ku karanténym opatreniam (karanténe) na strane druhej.</p> <p>Pri skúmaní izolácie ústavný súd dospel k záveru, že pokiaľ je táto realizovaná v domácom prostredí, čo § 12 ods. 2 písm. f) zákona o ochrane verejného zdravia explicitne umožňuje, potom zásah do ústavou a dohovorom chránenej autonómnej sféry jednotlivca nevykazuje charakter pozbavenia osobnej slobody, v dôsledku čoho izoláciu v domácom prostredí nie je potrebné testovať kritériami vyplývajúcimi z čl. 17 ústavy a čl. 5 dohovoru, a tak v medziach rozsahu a dôvodov návrhu navrhovateľky ústavnoprávne obstojí.</p> <p>Pokiaľ však ide o izoláciu mimo domáceho prostredia (v zdravotníckom zariadení alebo inom určenom zariadení), ide o pozbavenie osobnej slobody. Izolácia v zdravotníckom zariadení, prípadne v inom určenom zariadení v spojení s legálnou definíciou izolácie, ako aj absencia procesnoprávných záruk osobnej slobody viedli ústavný súd k záveru o nesúlade § 12 ods. 2 písm. f) v časti „alebo v zdravotníckom zariadení, prípadne v inom určenom zariadení“ zákona o ochrane verejného zdravia s garanciami osobnej slobody podľa ústavy a dohovoru. Pojem izolácie použitý v ďalších ustanoveniach tvoriacich druhú skupinu napadnutých právnych noriem už potom ústavný súd nepovažoval za potrebné pojať do vyhovujúceho výroku, pretože dospel k záveru, že nariadenie opatrení podľa § 48 ods. 4 písm. n) a u) je nevyhnutné uskutočňovať nielen v priamom realizačnom vzťahu k legálnej definícii izolácie podľa § 2 ods. 1 písm. m), ale aj k jej obsahovému zúženiu výlučne na domáce prostredie, čo explicitne vyplýva z derogáciou nepostihnutého zvyšku ustanovenia § 12 ods. 2 písm. f) zákona o ochrane verejného zdravia. Identický záver potom platí aj pre ustanovenie § 51 ods. 1 písm. d) zákona o ochrane verejného zdravia v časti o povinnosti podrobiť sa izolácii.</p> <p>Pri skúmaní kategórie karanténnych opatrení (karantény) ústavný súd neignoroval jej dlhodobu stabilnú význam v bežnom jazyku. Napriek tomu zohľadnil, že zákon o ochrane verejného zdravia ako predpis verejného práva umožňujúci závažné zásahy do základných ľudských práv a slobôd, predmetný pojem v § 2 ods. 1 písm. n) definuje tautologicky, čo je z pohľadu právnej istoty a predvídateľnosti úplne nedostatočné. Navyše, druhý okruh napadnutých ustanovení neprináša (na rozdiel od izolácie) žiadne definíčné zúženie predmetnej kategórie, ktoré by odôvodňovalo záver vylučujúci jej povahu pozbavenia osobnej slobody. Zistiac, že právny poriadok pre prípady karantény ako pozbavenia osobnej slobody nedostatočne určuje zákonné medze uvedeného základného práva a neposkytuje náležité procesné záruky vyplývajúce z čl. 17 ústavy a čl. 5 dohovoru, ústavný súd konštatoval nesúlad § 12 ods. 2 písm. f), § 48 ods. 4 písm. n) a u) a § 51 ods. 1 písm. d) zákona o ochrane verejného zdravia v častiach o karanténnych opatreniach (karanténe) s referenčnými normami</p>

	<p>vyššej právnej sily uvedenými navrhovateľkou.</p> <p>Napokon, tretí okruh napadnutých ustanovení tvoril iba § 58 ods. 2 zákona o ochrane verejného zdravia, v ktorom navrhovateľka dominantne videla neprimeraný zásah do základného práva vlastníť majetok a sprostredkovane aj do ďalších základných práv a slobôd. Po vykonanom teste proporcionality, so zohľadnením poznatku, že napadnuté ustanovenie ukladá povinnosť úhrady skutočných nákladov, ako aj po zistení, že fyzická osoba plniaca povinnosti tam uvedené by ich znášala aj v prípade, ak by napadnuté ustanovenie súčasť zákona o ochrane verejného zdravia netvorilo, ústavný dospel k záveru o ústavnej udržateľnosti povinnosti z neho plynúcej. Právny poriadok, ako aj vyhovujúca časť tohto nálezu ústavného súdu navyše efektívne eliminujú riziko povinnosti znášať neprimerane vysoké náklady.</p> <p>Pri svojom rozhodovaní sa ústavný súd usiloval o komplexný prístup k právnej úprave opatrení orgánov verejného zdravotníctva. Detailne sa zaoberal a dôsledne zvažoval aj preferenciu eventuality ústavne konformného výkladu späť s interpretačnými prístupmi, ktoré by dotknuté ustanovenia zákona o ochrane verejného zdravia mohli ospravedlniť. Paradoxne, práve snaha hľadať korektnú cestu k ústavnej udržateľnosti namietaných právnych noriem prispela k poznaniu, že zákon o ochrane verejného zdravia predstavuje mimoriadne zložitý komplex právnych kategórií, pojmov, inštitútov, ako aj ich vzájomných súvislostí. Právna úprava má viac vrstiev (bežná situácia, krízový stav), je neprehľadná a nastoľujúca právnu neistotu o skutočnom rozsahu kompetencií orgánov verejného zdravotníctva. Takto sa (aj prostredníctvom napadnutých ustanovení) otvára priestor pre narušenie rovnováhy v systéme del'by moci, keď sa mocenské postavenie orgánov exekutívy výrazne posilňuje, a v ich právnych predpisoch (napr. vyhláška ÚVZ č. 252/2021 VU, ktorou sa nariaďujú opatrenia pri ohrození verejného zdravia k izolácii osôb pozitívnych na ochorenie COVID-19 a karanténe osôb, ktoré prišli do úzkeho kontaktu s osobou pozitívnu na ochorenie COVID-19) sa objavuje i regulácia, ktorá je v právnom štáte vyhradená zákonodarcovi, pretože sa priamo dotýka základných práv a slobôd.</p> <p>Ústavný súd zvažoval mieru vyhovujúceho výroku. Vylúčil však rozhodnutie k napadnutej právnej úprave šetrnejšie, ktoré by si doplnkovo vyžadovalo uplatnenie zložito formulovaného (a v konečnom dôsledku tiež nedostatočne predvídateľného) ústavne konformného výkladu k derogáciou nedotknutému torzu napadnutej právnej regulácie. Legitimizovať takýmto spôsobom neurčitú právnu úpravu umožňujúcu nariaďovať opatrenia vykazujúce povahu pozbavenia osobnej slobody ako súčasť hodnoty ľudskej dôstojnosti však ústavný súd považoval za neudržateľné.</p> <p>Okamžité právne následky vyhlásenia nálezu ústavného súdu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky (ďalej len „zbierka zákonov“) nebránia v aktuálnej situácii vyhláseného núdzového stavu orgánom verejnej moci pristúpiť k preventívnym opatreniam, ktoré sú spôsobilé ihneď eliminovať možné epidemické riziká plynúce z derogácie právneho inštitútu karantény (karanténnych opatrení). Tým sa zároveň vytvorí potrebný priestor na to, aby národná rada mohla pristúpiť k prijatiu zákonnej úpravy, ktorá bude rešpektovať požiadavky plynúce zo základného práva na osobnú slobodu podľa čl. 17 ústavy a čl. 5 dohovoru. Uvedené riziká sú taktiež riešiteľné nederogovanou časťou § 48 ods. 4 písm. n) zákona o ochrane verejného zdravia umožňujúcou nariaďiť nútenú izoláciu nielen osobe chorej na prenosné ochorenie, ale aj osobe podozrivej z prenosného ochorenia [v zmysle § 12 ods. 2 písm. f) zákona o ochrane verejného zdravia v spojení s vyhovujúcim výrokom tohto nálezu však už takúto izoláciu možno nariaďiť výlučne v domácom prostredí].</p>
<p>použité odkazy na relevantnú judikatúru ústavného súdu, EŠLP a iných súdov</p>	<p>nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 8/94 zo 6. októbra 1994</p> <p>nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 22/2020 zo 14.</p>

	<p>októbra 2020</p> <p>nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 204/02 z 22. januára 2004</p> <p>rozhodnutie ESĽP z 2. 8. 1984 vo veci Malone v. Spojené kráľovstvo, sťažnosť č. 8691/79, § 68, rozhodnutie ESĽP zo 16. 2. 2000 vo veci Amann v. Švajčiarsko, sťažnosť č. 27798/95, § 56</p> <p>rozhodnutie ESĽP z 25. 1. 2005 vo veci Enhorn v. Švédsko o sťažnosti č. 56529/00, § 44</p> <p>rozhodnutie ESĽP zo 7. 6. 2011 vo veci S.T.S. v. Holandsko o sťažnosti č. 277/05, § 61</p> <p>rozhodnutie ESĽP z 21. 2. 1990 vo veci Van der Leer v. Holandsko o sťažnosti č. 11509/85, § 27 – § 28</p> <p>rozhodnutie ESĽP z 15. 12. 2016 vo veci Khlaifia a ďalší v. Taliansko o sťažnosti č. 16483/12, § 115</p> <p>rozhodnutie ESĽP z 25. 11. 1999 vo veci Harshman a Harrup v. Spojené kráľovstvo, sťažnosť č. 25594/94, § 31</p> <p>rozhodnutie ESĽP z 23. 2. 2017 vo veci De Tommaso v. Taliansko o sťažnosti č. 433395/09, § 80 – § 81</p> <p>rozsudok Veľkej komory ESĽP z 21. 11. 2019 vo veci Z. A. a iní v. Rusko o sťažnosti č. 61411/15, 61420/15, 61427/15 a č. 3028/16, bod 156</p>
súvisiace právne predpisy	<p>zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu</p> <p>zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov</p>
klúčové slová	<p>právna istota-predvídateľnosť práva</p> <p>verejný záujem, spoločenský záujem</p> <p>základné ľudské práva a slobody-obmedzenie</p> <p>práva a slobody – základné ľudské práva a slobody-právo vlastníť majetok</p> <p>práva a slobody – základné ľudské práva a slobody-právo na osobnú slobodu</p> <p>test proporcionality</p>

spisová značka	PL. ÚS 8/2021
populárny názov	Vyhlášky úradov verejného zdravotníctva
sudca spravodajca	Rastislav Kaššák
druh konania	konanie o súlade právnych predpisov
druh rozhodnutia a spôsob vybavenia	Nález - Nález
dátum rozhodnutia	01.12.2021
dotknuté články ústavy a medzinárodných zmlúv	<p>Ústava Slovenskej republiky čl. 46 ods. 2</p> <p>Ústava Slovenskej republiky čl. 46 ods. 3</p> <p>Ústava Slovenskej republiky čl. 51 ods. 1</p> <p>Ústava Slovenskej republiky čl. 51 ods. 2</p> <p>Ústava Slovenskej republiky čl. 125 ods. 1 písm. d</p> <p>Ústava Slovenskej republiky čl. 1 ods. 1</p> <p>Ústava Slovenskej republiky čl. 123</p> <p>Ústava Slovenskej republiky čl. 13 ods. 4</p> <p>Ústava Slovenskej republiky čl. 2 ods. 2</p>

	<p>zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov § 59b ods. 1 zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov § 59b ods. 3 zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov § 59b ods. 5 zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu čl. 5 ods. 3 zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov § 58 ods. 5 zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu čl. 11 ods. 1 zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov § 63l zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov § 59b ods. 2 zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov § 59b ods. 4 zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov § 59b ods. 6 Ústava Slovenskej republiky čl. 125 ods. 1 písm. b</p>
analytická právna veta	<p>1. Ústavný súd uzavrel, že úrady verejného zdravotníctva sú tak, ako vyžaduje čl. 123 ústavy, zákonom zriadené orgány štátnej správy, ktoré sú zákonom o ochrane verejného zdravia splnomocnené vydávať vyhlášky. Vyhlášky sú v súlade s ústavou vyhlasované spôsobom, ktorý ustanovuje zákon, pričom týmto zákonom je zákon o ochrane verejného zdravia, podľa ktorého sa vyhlášky úradu verejného zdravotníctva vyhlasujú publikáciou, uverejnením vo Vestníku vlády. Publikácia vyhlášok vo Vestníku vlády je tiež v súlade s princípom právneho štátu, pretože vyhlášky sú formálne aj prakticky dostupné adresátom právnych noriem. Vyhlášky nemusia byť publikované v Zbierke zákonov podľa ústavného zákona o bezpečnosti štátu, pretože tento ústavný zákon má vlastný režim publikácie rozhodnutí a preto publikácia vyhlášok vo Vestníku vlády nie je v nesúlade s týmto ústavným zákonom.</p> <p>2. Vyhlášky iných orgánov štátnej správy (a teda aj vyhlášky vydávané úradom verejného zdravotníctva ako dekoncentrovaným orgánom štátnej správy s celoslovenskou pôsobnosťou a regionálnymi úradmi verejného zdravotníctva) sú preskúmateľné v konaní o súlade právnych predpisov pred ústavným súdom podľa čl. 125 ústavy. Z tohto dôvodu je ustanovenie § 59b zákona o ochrane verejného zdravia v napadnutých častiach s týmto ústavným článkom súladné.</p> <p>3. Dočasný prenos obsahu noriem opatrení úradov verejného zdravotníctva vydaných do 15. októbra 2020 v súvislosti so šírením ochorenia COVID-19 do vyhlášok v záujme kontinuity právnej úpravy nemal voči adresátom opatrení negatívne retroaktívne účinky, pretože z ustanovenia § 63l zákona o ochrane verejného zdravia nevyplýva, že by sa po účinnosti napadnutej novely právne hľadelo na opatrenia tým spôsobom, že už v minulosti, pred účinnosťou novely, boli opatrenia vyhláškou, pričom dotknuté ustanovenie už nevyvoláva žiadne právne účinky ovplyvniteľné prípadným derogačným nálezom ústavného súdu. Z tohto dôvodu je ustanovenie § 63l zákona o ochrane verejného zdravia v súlade so zákazom retroaktivity ako súčasťou princípu právneho štátu. Zároveň boli vyhlášky v súlade s čl. 125 ods. 1 písm. b) a d) ústavy preskúmateľné v konaní pred ústavným súdom.</p>
skutkový stav a základné fakty	<p>Ústavnému súdu Slovenskej republiky bol 18. marca 2021 doručený návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky 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, 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</p>

	<p>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, ako aj ustanovenia § 59b ods. 1 v časti „úrad verejného zdravotníctva [§ 5 ods. 4 písm. k)] alebo regionálny úrad verejného zdravotníctva [§ 6 ods. 3 písm. e)]“, ustanovenia § 59b ods. 2 v časti „tento predpis sa nevzťahuje na všeobecne záväzné právne predpisy vydávané podľa odseku 1 úradom verejného zdravotníctva a regionálnym úradom verejného zdravotníctva“ a tiež ustanovení § 59b ods. 3, 4, 5 a 6 a ustanovenia § 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.</p>
<p>z odôvodnenia</p>	<p>Ústava teda nevylučuje viacero publikačných nástrojov. Z koncepčného hľadiska, <i>teda mimo ústavný prieskum</i> možno uviesť, že obidva publikačné nástroje majú vo vzťahu ku publikácii vyhlášok ÚVZ odlišné vlastnosti. Voľbou koncepcie publikácie v Zbierke zákonov by sa akcentoval význam vyhlášok, ich celoštátne pôsobenie a ich vzťah k ľudským právam. Na druhej strane normotvorba vyhlášok musí operatívne reagovať na meniace sa podmienky (z týchto dôvodov napadnuté ustanovenie § 59b ods. 2 vylučuje pri tvorbe vyhlášok aplikáciu zákona o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov) a úrad verejného zdravotníctva je vláde nepriamo podriadená zložka exekutívy – dekoncentrovaný orgán štátnej správy s celoslovenskou pôsobnosťou, čomu viac vyhovuje publikácia vo Vestníku vlády. Z hľadiska evidenčnej funkcie zbierok môže byť rozumné uverejňovať vo Vestníku vlády všetky normy ÚVZ – celoštátne aj regionálne (porov. napr. vyhlášku Regionálneho úradu verejného zdravotníctva so sídlom v Nitre č. 1/2021 V. v., ktorou sa nariaďujú opatrenia pri ohrození verejného zdravia pre okres Nitra) a neštiepiť ich medzi Zbierku zákonov a Vestník vlády. Zákonodarca si v demokratickom procese vybral jednu z týchto koncepcií a v dôvodovej správe ju riadne vysvetlil (porov. bod 54). Z hľadiska už zmieneného vývoja publikačného práva (body 67 – 70) možno uviesť, že zmyslom zbierky nie je jednota zbierky, ale idea jednoty štátu. Tá zaiste nie je oslabená, ak má štát dve zbierky, ktorých obsah sa vzájomne dopĺňa. Zbierka môže byť dvojkolajná, pretože ide stále o jednu trať. Ústavný súd tým nespochybnuje istú exkluzivitu Zbierky zákonov.</p> <p>Vestník vlády nie je novou publikačnou platformou pre právne predpisy, pretože má zákonný základ od 1. júla 1992 (bod 73). Zákonodarca teda nezvolil úplne nový nástroj, ktorý by mohol komplikovať orientáciu v právnom poriadku. Tým, že zákony, zvlášť zákon č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a čl. V zákona č. 295/1992 Zb. o niektorých opatreniach v miestnej samospráve a v štátnej správe Vestník vlády poznajú, tak má Vestník vlády zákonnú oporu, aj keď podrobnejšia právna úprava je stanovená uznesením vlády (aktuálne zásady vydávania Vestníka vlády Slovenskej republiky schválené uznesením vlády č. 180/2021 7. apríla 2021 uverejnené pod č. 185/2021 V. v.). Vo vzťahu k preskúmanému § 59b zákona o ochrane verejného zdravia vyplýva priamo zo samotného napadnutého zákona, aký všeobecne záväzný právny predpis má byť vyhlásený – vyhláška (§ 59b ods. 3), ďalej ako nadobúda platnosť a účinnosť (§ 59b ods. 3 a 4), a čo je osobitne dôležité, že vyhlásenie sa uskutočňuje uverejnením (§ 59b ods. 5). Podľa ústavného súdu sú takto strohým, ale v zásade dostatočným spôsobom splnené ústavné požiadavky vyhlásenia „spôsobom, ktorý ustanoví zákon“. Ústavný súd nad rámec ústavného prieskumu dodáva, že by považoval za vhodné podrobnejšie ustanoviť kontúry tvorby a spôsobu vyhlasovania noriem vo Vestníku vlády, a to predpisom s právnou silou zákona. Pre prerokúvanú vec je relevantné, že Vestník vlády je zákonným publikačným nástrojom komunikujúcim právne normy navonok, a nie obežníkom niektorého z ministerstiev.</p> <p>Oficiálna zbierka má podľa teórie vychádzajúcej z ústavného textu plniť tri funkcie: (a) funkciu normotvornú – na základe publikácie sa norma stáva platnou, (b) funkciu informačnú – adresáti práva musia mať možnosť oboznámiť sa s tým, čo je právom, a (c) funkciu evidenčnú, ktorej zmyslom je prehľadnosť v usporiadaní právnych predpisov. Ako podporu doterajšej argumentácie možno konštatovať, že Vestník vlády tieto požiadavky spĺňa. Vestník vlády sa na</p>

základe čl. 1 ods. 4 a čl. 3 ods. 1 uznesenia vlády čl. 185/2021 uverejňuje na internetovej stránke ministerstva vnútra <www.minv.sk>, kde je riadne dohľadateľný. Z praktických skúseností vyplýva, že cez obvyklé internetové vyhľadávače sa zadaním slov „vestník vlády“ možno dostať priamo k Vestníku vlády, kým zadaním slov „Zbierka zákonov“ sa užívateľ niekedy presmeruje na elektronickú stránku <zakonypreludi.sk>, a až následne na stránku „slov-lexu“, ktorý je podľa § 12 zákona č. 400/2015 Z. z. webovým sídlom zbierky. Pri zadaní hesla „vyhlášky ÚVZ“ internetový vyhľadávač nájde vyhlášky na stránke úradu verejného zdravotníctva. Navrhovateľ tiež argumentuje tým, že technicky by boli splnené kritéria ústavy v čl. 123 ústavy aj vtedy, ak by každý predpis disponoval svojou vlastnou zbierkou. Tento argument však neobstojí v prípade riadne dostupných predpisov v dvoch rozumne rozlíšených tradičných zbierkach, teda v situácii, keď sú splnené zároveň kritériá čl. 123 aj čl. 1 ods. 1 ústavy.

Ústavný súd považuje za potrebné uviesť, že pred novelou zákona o ochrane zdravia (zákonom č. 226/2020 Z. z.) bola sporná právna forma opatrení ÚVZ. Zákonodarca na túto situáciu v demokratickom legislatívnom procese zareagoval, pričom jeho úvahy sú riadne vysvetlené vo vyššie citovanej dôvodovej správe (bod 54). Navrhovateľ argumentuje taktiež citáciou pasáže z nálezu sp. zn. PL. ÚS 11/04 (výkon prenesenej štátnej správy): „*Všeobecne záväzné normatívne akty ministerstiev a iných orgánov štátnej správy sú právne predpisy vydávané týmito orgánmi, vychádzajú z ústavných limitov čl. 123 ústavy a zákonných splnomocnení na ich vydanie; vyhlasujú sa spôsobom, ktorý ustanovuje zákon na vyhlasovanie právnych predpisov, t.j. v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.*“ Z uvedenej vety odvodzuje, že predpisy vydané na základe čl. 123 sa publikujú, resp. môžu publikovať len v Zbierke zákonov. Ústavný súd v prvom rade uvádza, že nález sp. zn. PL. ÚS 11/04 sa týkal otázky, či vláda môže zákonom delegovať svoju právomoc riadiť prenesenú štátnu správu (*Výkon štátnej správy prenesený na obec alebo na vyšší územný celok zákonom riadi a kontroluje vláda* – čl. 72 ods. 2 ústavy) na ministerstvo. Na to možno nadviazať tým, že navrhovateľom citovaná veta je len skratkou, ktorej účelom je vysvetliť vzťah medzi právnymi predpismi a organizačnými predpismi smerujúcimi dovnútra exekutívy. Nejde o normatívnu vetu, ktorá by tvrdila, že všetky predpisy štátnej správy majú byť publikované v Zbierke zákonov. Predmetný nález sa vôbec nezaoberal ústavnosťou spôsobu vyhlasovania a publikácie právnych predpisov.

Ústavný súd v záujme verifikácie svojej argumentácie porovná našu ústavnú úpravu (porov. bod 74) s ústavnou úpravou nemeckou a rakúskou z rovnakého právno-kultúrneho okruhu, v ktorom je publikácia základných predpisov podmienkou ich platnosti. Podľa čl. 82 ods. Základného zákona Spolkovej republiky Nemecko zákony prijaté v súlade s ustanoveniami základného zákona sú po kontrasignácii vyhotovené spolkovým prezidentom a vyhlásené v Spolkovej zbierke (Bundesgesetzblatte). Nariadenia (Rechtsverordnungen; podzákonné predpisy) sú vyhotovené orgánom, ktorý ich prijal, a ak zákon neustanovuje inak, sú vyhlásené v Spolkovej zbierke. Podľa čl. 49 ods. 1 Ústavy Rakúska spolkový kancelár musí uverejniť spolkové zákony a štátne zmluvy uvedené v čl. 50 v Spolkovej zbierke zákonov. Odsek 2 čl. 49 znie: O Spolkovej zbierke zákonov sa vydá zvláštny spolkový zákon. Nemecká aj rakúska ústava priamo vlastným menom pomenúva konkrétnu zbierku, v ktorej majú byť publikované zákony, resp. nariadenia. Nemecká ústava výslovne určuje, že ak zákon neurčí inú zbierku, tak sa podzákonné predpisy uverejňujú v Spolkovej zbierke. Zákonodarca je v týchto krajinách ústavným textom v porovnaní s našim ústavným textom podrobnejšie viazaný.

Ústavný súd preto konštatuje, že ustanovenie § 59b zákona o ochrane verejného zdravia v napadnutej časti je v súlade s čl. 123 ústavy, pretože ústava predpokladá vyhlásenie všeobecne záväzných právnych predpisov zákonom stanoveným spôsobom, čo Vestník vlády ako zákonom predpokladaný publikačný nástroj spĺňa. Ustanovenie § 59b ods. 1 v súlade s čl. 123 ústavy splnomocnilo orgány štátnej správy na úseku verejného zdravotníctva vydávať všeobecne záväzné právne predpisy a úrad verejného zdravotníctva je orgánom

	štátnej správy, ktorý môže vydávať všeobecne záväzné právne predpisy – vyhlášky.
použité odkazy na relevantnú judikatúru ústavného súdu, ESLP a iných súdov	nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 17/2014 z 22. júna 2016 uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 10/2021-38 z 13. júla 2021 rozhodnutie ESLP vo veci Karademirci a iný proti Turecku, rozsudok z 25. 1. 2005, sťažnosť č. 37096/97 a 37101/97, bod 36
súvisiace právne predpisy	zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
klúčové slová	vláda orgán-verejnej správy Zbierka zákonov Slovenskej republiky právny predpis-publikácia

Spracovalo Analytické oddelenie Kancelárie Ústavného súdu Slovenskej republiky

Upozornenie :

Prehľad vybraných rozhodnutí Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „prehľad“) je neoficiálnym dokumentom, ktorý slúži výlučne na informovanie o rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“). Prehľad zostavuje Analytické oddelenie Odboru súdnych poradcov a súdnej agendy Kancelárie Ústavného súdu Slovenskej republiky z rozhodnutí ústavného súdu, písomne vyhotovených a odoslaných účastníkom konania v danom období. Prehľad nezaväzuje ústavný súd a nenahrádza jednotlivé rozhodnutia ústavného súdu, z ktorých bol zostavený.