

**Odlišné stanovisko sudcu Martina Vernarského
k uzneseniu č. k. III. ÚS 291/2021 z 27. apríla 2021**

I.

1. Ústavný súd uznesením č. k. III. ÚS 291/2021-32 z 27. apríla 2021 odmietol ústavnú sťažnosť sťažovateľa podanú proti konkretizovaným ustanoveniam vyhlášok Úradu verejného zdravotníctva vydaných podľa § 59b ods. 1 zákona č. 355/2007 Z. z. Dôvodom odmietavého výroku je neprípustnosť ústavnej sťažnosti pre nevyčerpanie prostriedkov nápravy podľa § 132 ods. 2 zákona o ústavnom súde, keďže *„osoba dotknutá opatrením Úradu verejného zdravotníctva vydaným na predchádzanie chorobám a pri ohrození verejného zdravia je oprávnená napadnúť toto opatrenie všeobecnou správnu žalobou, ktorá zakladá prednostnú právomoc všeobecného súdu oproti subsidiárnej právomoci ústavného súdu rozhodnúť o ochrane základných práv dotknutej osoby v konaní o ústavnej sťažnosti podľa čl. 127 ústavy“* (bod 18 uznesenia ústavného súdu).

II.

2. Podľa § 67 zákona o ústavnom súde pripájam k uvedenému uzneseniu ústavného súdu odlišné stanovisko, a to k jeho odôvodneniu.

III.

3. Mocenská aktivita administratívy musí byť v právnom štáte pod kontrolou nezávislej súdnej moci, aby bolo vždy možné skontrolovať, či verejná správa plní vôľu zákonodarcu autenticky a či ju nedeformuje, porušujúc tým subjektívne práva adresátov jej mocenského pôsobenia. Správne súdnictvo takto zohráva nezastupiteľnú úlohu v prostredí deľby moci.

4. Aj tak ale rozhodujúcim determinantom významu správneho súdnictva je už spomenutá ochrana verejných subjektívnych práv, ku ktorým patria aj základné práva a slobody. Práve preto je myšlienkovým, no i ústavným základom správneho súdnictva čl. 46 ods. 2 ústavy, ktorý zakotvuje základné právo každého, kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, obrátiť sa na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia. Zároveň čl. 46 ods. 2 ústavy zdôrazňuje, že z právomocí súdu nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.

5. Ústava pracuje s otvorenými klauzulami. Dikciu čl. 46 ods. 2 ústavy je preto nutné vykladať na pozadí dôsledného rešpektovania účelu správneho súdnictva vo väzbe na účinnú ochranu subjektívnych práv. Platí to aj pre tam použitú kategóriu „rozhodnutie orgánu verejnej správy“.

6. Zmysel bude mať správne súdnictvo vtedy, keď jeho prieskumnej právomoci bude podliehať čo najširší okruh foriem činností verejnej správy vyvolávajúcich právne účinky na nositeľov základných práv a slobôd. Odrazom tejto požiadavky je i príbeh vývoja právnej úpravy správneho súdnictva od r. 1992, pretože okruh rozmanitých mocenských prejavov verejnej správy preskúmateľný správnymi súdmi sa postupne rozširoval. Princíp tzv. generálnej klauzuly bol dôsledným sprievodcom na ceste tohto vývoja.

7. Z uvedených dôvodov som zástancom rozhodovacej praxe ústavného súdu, ktorá pri prieskume opatrení Úradu verejného zdravotníctva vydávaných do 14. októbra 2020 konštatovala ich obsahovú povahu zmiešaných správnych aktov a so snahou o autentický rešpekt k účelu základného práva zaručeného čl. 46 ods. 2 ústavy, k účelu správneho súdnictva zahrňujúceho generálnu klauzulu, no i ku vzťahu správneho súdnictva a ústavného súdnictva usilovala o prieskum hybridných správnych aktov správnymi súdmi. Som presvedčený, že výklad procesných noriem Správneho súdneho poriadku regulujúcich jednotlivé druhy konaní pred správnymi súdmi, ktorý obozretne rozširuje okruh foriem činnosti verejnej správy podliehajúcich prieskumu správnymi súdmi, nepredstavuje nedovolené posilňovanie kompetenčného portfólia správneho súdnictva. Kompetenčné normy ústavy, no ani kompetenčné normy podústavného procesného práva (Správny súdny poriadok) svojím jazykovým vyjadrením celkom prirodzene nedokážu postihnúť rozmanitosť foriem, ktorými sa verejná správa prejavuje voči adresátom jej mocenského pôsobenia. Nečrtá sa tu konflikt s čl. 2 ods. 2 ústavy. I zákony ustanovujúce rozsah a spôsoby konania štátnych orgánov, ba dokonca aj ústavné normy zakotvujúce medze ich konania sú v nejednom prípade formulované tak, že vytvárajú priestor pre interpretáciu. A aj keď rozširujúci výklad kompetenčných noriem vyžaduje od strážcu ústavnosti zvýšenú pozornosť, nie je a priori neprípustný, pokiaľ dôsledne rešpektuje účel kompetenčného vybavenia príslušného štátneho orgánu ako celku a vedie k upevneniu inštitucionálnych záruk základných práv a slobôd.

8. Formulované úvahy nachádzajú široký priestor na rozvinutie do momentu, kým zákonodarca mlčí. Nevyužíva svoju moc, a tým poskytuje širší priestor pre mocenský „rozlet“ exekutívy i jurisdikcie.

9. Zákonodarca však s účinnosťou od 15. októbra 2020 o povahe opatrení orgánov verejného zdravotníctva prestal mlčať. Ich právnu úpravu prostredníctvom § 59b zákona č. 355/2007 Z. z. doplnil tak, že tieto správne akty bez zmeny ich obsahovej náplne formálne zadefinoval ako všeobecne záväzné právne predpisy. Objektívne právo teda explicitne zaviedlo opatreniam orgánov verejného zdravotníctva vydávaným podľa § 12 alebo § 48 ods. 4 zákona č. 355/2007 Z. z. jednoznačné druhové zaradenie v systéme foriem činnosti verejnej správy.

10. Disentované uznesenie je založené na neprípustnosti ústavnej sťažnosti, lebo sťažovateľ nepodal proti konkrétnym opatreniam správnu žalobu. Podľa odôvodnenia uznesenia *„opatrenia Úradu verejného zdravotníctva sú vydávané na základe špeciálneho delegačného ustanovenia zákona o ochrane zdravia, ktorého účelom nie je doplnenie normatívnej právnej úpravy tohto zákona, ktorým by sa stanovovali a spresňovali ustanovenia zákona, teda ktoré by smerovali k vytvoreniu podrobnejšej normatívnej úpravy jej spresnením stanovením rôznych podrobností. Účelom špeciálnych delegačných ustanovení zákona o ochrane zdravia*

je jeho vykonanie v konkrétnych nenormatívnych situáciách, akými je aj súčasné ohrozenie verejného zdravia pri výskyte prenosného ochorenia.“. Citovaný dôvod považujem za pregnantné a veľmi výstižné vyjadrenie povahy analyzovaných správnych aktov a z pohľadu administratívnoprávneho sa s ním plne stotožňujem. Vyjadruje však „len“ obsahovú stránku opatrení vydávaných podľa § 12 alebo § 48 ods. 4 zákona č. 355/2007 Z. z.

11. V aktuálnych spoločenských i právnych reáliách znie väčšinou volanie po uprednostnení obsahu pred formou, no domnievam sa, že v súdnej veci je forma rozhodujúca.

12. Počnúc 15. októbrom 2020 sú opatrenia orgánov verejného zdravotníctva zákonodarcom bez akýchkoľvek pochybností formálne považované za všeobecne záväzné právne predpisy. Ten istý zákonodarcu súčasne podľa § 7 písm. c) Správneho súdneho poriadku výslovne vylučuje všeobecne záväzné právne predpisy spod prieskumu v správnom súdnictve (výnimky zavedené samotným Správnym súdnym poriadkom sú v analyzovaných súvislostiach irelevantné). Popísaný zákonný koncept je podľa môjho názoru z pohľadu hľadania výkladového priestoru na prieskum opatrení podľa § 12 alebo § 48 ods. 4 zákona č. 355/2007 Z. z. v správnom súdnictve „nepriestrelný“. Ústavný súd je povinný vyžadovať od orgánov verejnej moci rešpekt k vôli zákonodarcu a v konaní o ústavnej sťažnosti, akou je aj tá s disentanovaným uznesením, byť aj sám zdržanlivý, keďže fyzické osoby a právnické osoby sa ochrany ich základného práva na súdny prieskum zákonnosti mocenskej aktivity orgánov verejnej správy môžu domáhať len v medziach zákonov, ktoré čl. 46 ods. 2 ústavy vykonávajú (čl. 51 ods. 1 ústavy). Ak by ústavný súd dospel k záveru, že základné právo podľa čl. 46 ods. 2 ústavy, prípadne iné základné právo alebo sloboda si nevyhnutne vyžaduje, aby obsah opatrení podľa § 12 alebo § 48 ods. 4 zákona č. 355/2007 Z. z. bol v správnom súdnictve preskúmateľný, zjednať nápravu je oprávnený iba v konaní o abstraktnej kontrole ústavnosti. Prostredníctvom konania o ústavnej sťažnosti ústavný súd nemôže orgán verejnej moci, ktorého zásah preskúmava, zaväzovať, aby, hoci aj v záujme rešpektu k základným právam a slobodám v individuálnych veciach, konal a rozhodoval *contra legem*.

13. V neposlednom rade preferujem v predmetnej veci zdržanlivosť ústavného súdu aj kvôli už spomenutej rozmanitosti foriem, ktorými verejná správa vystupuje navonok. Precedentálne posolstvo disentanovaného uznesenia skrýva v sebe potenciál zovšeobecnenia požiadavky skúmania obsahovej stránky aj iných všeobecne záväzných právnych predpisov vydávaných orgánmi verejnej správy v ďalších jej odvetviach (napr. sféra starostlivosti o životné prostredie), a to pri úvahách o ich preskúmateľnosti v správnom súdnictve. A hoci *de lege ferenda* nemožno rozširovanie okruhu správnych aktov preskúmateľných v správnom súdnictve koncepcne odmietat', *de lege lata* by rozvinutie naznačeného potenciálu mohlo nezanedbateľne narušiť právnu istotu pri hľadaní adekvátnej právnej ochrany.

14. Z uvedených dôvodov som v predmetnej veci hlasoval za návrh uznesenia predložený na rokovanie senátu ústavného súdu, pretože s odmietnutím ústavnej sťažnosti súhlasím. Dôvodom odmietnutia však podľa môjho názoru mala byť už ustálená judikatúra ústavného súdu, podľa ktorej „ústavnou sťažnosťou podľa čl. 127 ústavy sa možno brániť len proti porušeniam základných práv individuálnymi, a nie normatívnymi právnymi aktmi. 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).

V Košiciach 27. apríla 2021

Martin Vernarský
sudca