

**Odlišné stanovisko Petra Straku k uzneseniu Ústavného súdu Slovenskej republiky  
č. k. III. ÚS 291/2021 z 27. apríla 2021**

**ABSTRAKT**

*Postup normotvorcu, ktorým dosiahol reguláciu zásahom do základných práv a slobôd vyhláškami, kým tento cieľ pôvodne naplňal hybridnými opatreniami, musí mať (1.) svoje praktické opodstatnenie, ale súčasne (2.) nemôže znižovať štandard ochrany základných práv. Keď dôjde k faktickému znemožneniu uplatnenia práv na správnych súdoch, nie je splnená minimálne druhá podmienka. Ak normotvorca legislatívnym opatrením vytvoril stav, že nie je prakticky dostupná súdna ochrana v správnom súdnictve tým, že normoval systém v správnom súdnictve nenapadnutelných vyhlášok, ide vo vzťahu k občanom a iným osobám o ústavne neudržateľné riešenie. Ústavný súd má za takýchto okolností povinnosť poskytnúť súdnu ochranu aj smerom k vyhláškam Úradu verejného zdravotníctva (ďalej len „ÚVZ“) v konaní podľa čl. 127 ústavy uprednostnením ich obsahu pred formálnym označením.*

1. V prvom rade by som rád v úvode môjho odlišného stanoviska vyslovil želanie, že pandémia COVID-19 je snád' na ústupe a budeme sa môcť vrátiť čím skôr k bežnému životu. Neželám si nič viac, ako zdravie pre všetkých, a verím, že synergia testovania, očkovania a pre náš národ typickej disciplíny bude práve tou kombináciou, ktorá nás dostane do lepších časov.
2. Keď som sa ujal miesta sudcu ústavného súdu, mojou ambíciou bolo čokoľvek iné, no nie repetitívne riešenie opakujúcich sa prípadov súvisiacich s pandémiou a núdzovým stavom, z ktorých vyznieva právna neistota a beznádej.
3. Uvedomujem si, že vládca robí všetko preto, aby sme z tejto prírodnej katastrofy vyšli čo najlepšie, no potrebuje pomoc a pochopenie od nás všetkých vrátane ústavného súdu ako inštitúcie. Úloha ústavného súdu musí spočívať vo vedení konštruktívneho (a teda meritórneho) ústavného dialógu, ktorým by sa budovali doktríny *a fortiori* právna istota. Rovnako je ale úlohou ústavného súdu konštruktívne kritizovať v prípade, ak dochádza k nekonformnému obmedzovaniu základných práv a slobôd.
4. Ešte predtým, ako uvediem svoje právne úvahy smerujúce k riešeniu posudzovanej veci, by som rád v záujme historickej pamäte stručne poukázal na skutkové okolnosti riešeného prípadu. Sťažovateľ prevádzkuje lyžiarske strediská, ktoré sú spravidla funkčné od decembra do marca v závislosti od klimatických podmienok, pričom nemá žiadne iné príjmy z inej podnikateľskej činnosti a na prevádzke lyžiarskych stredísk je hospodársky závislý. Napadnutými ustanoveniami vyhlášok bola od 1. januára 2021 podľa § 48 ods. 4 písm. e) zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ochrane zdravia“) uzatvorená prevádzka lyžiarskych stredísk, keďže ustanovenia vyhlášok stanovili, že sa uzatvárajú prevádzky poskytujúce služby. Vyhlášky boli vydané podľa § 5 ods. 4 písm. k) zákona o ochrane zdravia z dôvodu pandémie ochorenia COVID-19, pričom základom

uzatvorenia prevádzok je § 48 ods. 4 písm. e) zákona o ochrane zdravia a forma vyhlášky vyplýva z § 59b zákona o ochrane zdravia. V dôsledku uzatvorenia prevádzok sťažovateľ prišiel o jediný príjem a právnej ochrany sa domáhal priamo v konaní podľa čl. 127 ústavy o ústavnej sťažnosti.

5. V súvislosti s pandémiou COVID-19 som napísal už viacero odlišných stanovísk, a to nielen v plenárnych konaniach, ale aj v senátnych veciach (*inter alia* vo veciach PL. ÚS 22/2020, PL. ÚS 2/2021, III. ÚS 386/2020, III. ÚS 64/2021 a III. ÚS 73/2021). V záujme kontinuity uvádzam môj postoj aj k novelizovanej právnej úprave, ktorá v podstate opatrenia ÚVZ z(a)menila za vyhlášky ÚVZ. Konkrétne ide o možný priestor v rámci prieskumu v konaní podľa čl. 127 ústavy o ústavnej sťažnosti.

6. Rád by som osobitne akcentoval istý procesný paradox, keďže tento disent je špecifický aj tým, že dokonca samotný sudca ako člen hlasujúcej väčšiny v senáte priložil k odôvodneniu rovnako odlišné stanovisko. Uvedené fakticky poukazuje na rozporuplnosť nielen právnej úpravy, ale aj právnej a aplikačnej praxe, čo už samo osebe indikuje nedostatok právnej istoty v súvislosti s potrebnou predvídateľnosťou práva. A aktivuje ďalej uvedenú citovanú judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“).

7. Kľúčovou právnou otázkou, ku ktorej je potrebné zaujať stanovisko, je to, ako sa majú posúdiť **vyhlášky ÚVZ** z pohľadu, či predstavujú normatívny právny akt (názor prezentovaný sudcom Martinom Vernarským), alebo je im potrebné priznať povahu hybridného právneho aktu (názor prezentovaný sudcom Robertom Šorlom). Je známe stanovisko senátov ústavného súdu I. ÚS 435/2020, III. ÚS 386/2020, IV. ÚS 467/2020, ktorým označili **opatrenia ÚVZ** typické pre tzv. prvú vlnu pandémie za hybridné (zmiešané) správne akty. Uvedené potvrdilo aj plénum ústavného súdu v konaní vedenom pod sp. zn. PL. ÚS 22/2020. Ústavný súd tým nasmeroval dotknuté osoby na krajské sudy rozhodujúce v tzv. správnom súdnictve.

8. Normovanie pandemických právnych vzťahov vyhláškami ÚVZ predstavuje ak nie zmenu, tak rozhodne určitý zámer normotvorcu. Zmeny v právnych predpisoch sa totiž nikdy nedejú zámenou 1:1, ale vždy musí mať novelizácia nejaký konkrétny dôvod a zmysel. Otázniky nepochybne vyvoláva *inter alia* aj prebiehajúce konanie o súlade právnych predpisov iniciované generálnym prokurátorom, ktorý napadol zákonnú bázu, na základe ktorej ÚVZ takéto vyhlášky vydáva (PL. ÚS 8/2021). Tento návrh bol v čase písania tohto odlišného stanoviska plénom ústavného súdu prijatý na ďalšie konanie.

9. Principiálne zastávam názor, že vyhláška je vo svojom tradičnom ponímaní normatívny právny akt. Ak normotvorca upravil spoločenské vzťahy takýmto prameňom práva, nemali by existovať pochybnosti o jej normatívnej povahe. Uvedené nerozporuje ani žiadne relevantné ustanovenie Správneho súdneho poriadku alebo iného právneho predpisu. Ak sa spomína termín „vyhláška“ v správnom práve, jediným iným štandardným významom je ešte tzv. oznamovacia vyhláška slúžiaca na doručovanie, no v tejto súvislosti jednoznačne nejde o legislatívnu iniciatívu, ale o procesný inštitút.

10. Stotožňujem sa preto so sudcom Martinom Vernarským v tom, že doktrínálne vyhlášky nemôžu v sebe obsahovať cez konštrukt hybridného právneho aktu aj individuálnu zložku (individuálny právny akt). Právny stav ohľadne vyhlášok ÚVZ je ale ústavne problematický,

a to historicky, vecne, časovo, systematicky. Tu teda, naopak, rozumiem predsedovi senátu Robertovi Šorlovi, keď inklinoval skrz konštrukt „premaľovania“ opatrenia na vyhlášku k riešeniu typickému pre hybridný právny akt. **Ako potvrdzujú časové súvislosti, po záveroch ústavného súdu o možnosti dotknutých subjektov obrátiť sa v súvislosti s pandemickými opatreniami na správne súdnictvo, normotvorca aktivoval režim vyhlášok, u ktorých oproti opatreniam je súdny prieskum všeobecnými súdmi tradične neprípustný.**

11. Ak teda som v zásade proti prieskumu vyhlášok všeobecným súdnictvom z dôvodu ich principiálnej normativity, no pripúšťam pri týchto výnimočných pandemických vyhláškach ich hybridnú povahu, tak robím tak z dôvodu potreby efektívnej ochrany ústavnosti. Dôvodom je to, že ak by bolo pravdou, že normotvorca len zmenil názov aktov ÚVZ, tak sa nemôžem ubrániť podozreniu, že pod rúškom čistoty právneho poriadku (a nájdenia relevantného publikačného nástroja v podobe Vestníka vlády) bola skrytým cieľom ochrana ÚVZ pred správnymi žalobami.

12. Ak by to tak bolo, išlo by o neprimeranú ochranu štátu pred jeho občanmi, ktorým bolo a je v rámci pandémie častokrát až drasticky zasahované do rozličných základných práv a slobôd. Uvedené považujem za ústavne neakceptovateľné, keďže legislatívne-sofistikovaný konštrukt zákonodarcu *de iure* zabránil uplatniť dotknutým subjektom ich práva pred všeobecnými (správnymi) súdmi. Súčasne uvádzam, že takýto prístup v slovenskej legislatívno-právnej praxi pri tak intenzívnom a frekventovanom zásahu do základných práv a slobôd nemá obdobu.

13. Občania *de facto* ostali bez právnej ochrany, pričom oprávnenia hlavného hygienika stojaceho na čele ÚVZ sú dnes uzákonené tak široko, že sa stáva kľúčovou postavou v rámci riadenia štátu v čase pandémie na úrovni ústavných činiteľov. Dovolím si povedať, že v niektorých situáciách je jeho „mandát“ dokonca silnejší ako mandát priamo volených zástupcov ľudu. Uvedené je problematické najmä z toho dôvodu, že hlavný hygienik nie je volený priamo, ale ide donedávna o bežného štátneho úradníka, o ktorého činnosti (a možno aj existencii) väčšina obyvateľov ani len netušila. Tým žiadnym spôsobom nechcem bagatelizovať jeho úlohy alebo význam pre spoločnosť, no indikujem v jeho moci istú neúmernú kompetenčnú extenziu.

14. Rovnako musím v tejto súvislosti konštatovať, že nie je nič výnimočné odsledovať názory (najmä zástupcov odbornej verejnosti) o tom, že niet relevantného rozhodnutia vyššieho súdu v Slovenskej republike vo vzťahu k poskytnutiu súdnej (nieto ústavnej) ochrany základným právam a slobodám v súvislosti s pandemiou. Námietka o dvoch meritórnych rozhodnutiach v konaniach podľa čl. 129 ods. 6 ústavy neobstojí, keďže ústavný súd v nich zaujal postoj k reálnym možnostiam ochrany skôr zdržanlivý. A to aj napriek tomu, že to nielen odborná, ale hlavne laická verejnosť očakávala. Moje výhrady k predmetným rozhodnutiam v konaniach vedených pod sp. zn. PL. ÚS 22/2020 a PL. ÚS 2/2021 som prezentoval v tam priložených odlišných stanoviskách, na ktoré v plnom rozsahu odkazujem.

15. Zároveň je nepriehľadnuteľná judikatúra EŠLP, podľa ktorej aj prípadná existencia právnych nástrojov ochrany nemusí ešte nič znamenať, ak nie je v praxi odskúšaná. Pripomínam najmä prípad Kontrová, kde bola Slovenská republika napomenutá, že podcenila

nedostatok nápomocnej judikatúry (*Kontrová vs. Slovenská republika*, sťažnosť č. 7510/04). Tam ESLP akcentoval, že čl. 13 dohovoru zaručuje na vnútroštátnej úrovni dostupnosť prostriedku nápravy pre účely vymoženía podstaty práv a slobôd uvedených v dohovore, a to bez ohľadu na to, v akej podobe ich zaručuje vnútroštátny právny poriadok. Prostriedok nápravy vyžadovaný článkom 13 však musí byť „účinný“ v praxi, rovnako ako v teórii. ESLP v predmetnej veci dospel k záveru, že neexistuje dostatočne ustálená vnútroštátna judikatúra v podobných prípadoch, ako bol sťažovateľov (vec sa týkala možnosti získať náhradu vo vzťahu k nemajetkovej ujme), keďže neponúkala primerané šance na úspech (k tomu pozri aj moje stanovisko k uzneseniu č. k. III. ÚS 73/2021 z 29. januára 2021, kde na potrebu aplikácie predmetného rozhodnutia poukazujem aj na súvislosť s ochorením na COVID-19 vo väznici).

16. Rovnako poukazujem aj na znenie čl. 13 dohovoru, ktorý požaduje existenciu účinného prostriedku nápravy. V tejto súvislosti je potrebné poukázať na posun doktríny ESLP vo veci *Kudla vs. Poľsko* (sťažnosť č. 30210/96), kde bola formulovaná požiadavka na existenciu takých vnútroštátnych prostriedkov nápravy, ktoré sú spôsobilé zamedziť vzniku alebo pokračovaniu tvrdeného porušenia, prípadne poskytnúť danej osobe za každé porušenie, ktoré nastalo, vhodnú nápravu. Článok 13 teda vyžaduje, aby v prípade, ak bol jednotlivец preukázateľne obeťou porušenia práv ustanovených v dohovore, mal by mať k dispozícii prostriedok nápravy pred vnútroštátnym orgánom, aby mohlo byť o jeho práve rozhodnuté a prípadne bola dosiahnutá aj náprava (pozri rozsudok *Silver a ostatní vs. Veľká Británia* (sťažnosti č. 5947/72, 6205/73, 7052/75, 7061/75, 7107/75, 7113/75 a č. 7136/75). Rovnako poukazujem na skutočnosť, že judikatúra ESLP za istých okolností pripúšťa aj zásah do práv garantovaných dohovorem zákonom alebo obdobnou právnou normou (*Dudgeon vs. Spojené kráľovstvo*, sťažnosť č. 7525/76; *Norris vs. Írsko*, sťažnosť č. 10581/83 alebo *Parillo vs. Taliansko*, sťažnosť č. 46470/11). K tomu odkazujem na závery uvedené v odlišnom stanovisku sudkyne Ústavného súdu Českej republiky Kateřiny Šimáčkovej k výroku a odôvodneniu uznesenia v konaní sp. zn. Pl. ÚS 10/20.

17. Keby som mal formulovať záver, ktorý by zosumarizoval moje uvažovanie, dalo by sa v skratke povedať: *modus operandi* normotvorcu, ktorým dosiahol reguláciu zásahom do základných práv a slobôd vyhláškami namiesto ich opatrení, musí mať (1.) svoje praktické opodstatnenie, ale súčasne (2.) nemôže znižovať štandard ochrany základných práv. Keďže došlo k faktickému znemožneniu uplatnenia práv na správnych súdoch, minimálne druhá formulovaná podmienka splnené nebola, čo z môjho pohľadu nepochybne ústavný rozmer má. Preto **je potrebné poskytnúť ústavnú ochranu dotknutým subjektom** (vrátane sťažovateľa) **v správnom súdnictve aj smerom k vyhláškam k ÚVZ**. Berúc do úvahy judikatúru ESLP, a teda to, že nemáme v tejto súvislosti žiadnu relevantnú judikatúru, nieto doktrínu, bolo povinnosťou ústavného súdu realizovať prieskum v konaní podľa čl. 127 ústavy.

18. Je už notorietou, že dotknuté osoby sa obracajú priamo na ESLP a v rámci inštančného postupu vynechávajú dokonca aj ústavný súd, keďže postoje ústavného súdu indikujú konštantnú neochotu ujať sa meritórneho riešenia problému. Tento prístup je z hľadiska medzinárodných záväzkov Slovenskej republiky bezprecedentný a rizikový. Z uvedených

dôvodov zastávam názor, že vec sa mala prijať na ďalšie konanie a realizovať plnohodnotný meritórny prieskum.

**V Košiciach 27. apríla 2021**

**Peter Straka**  
**sudca**