

ZBIERKA ZÁKONOV SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Ročník 2021

Vyhlásené: 31. 12. 2021

Časová verzia predpisu účinná od: 31. 12. 2021

Obsah dokumentu je právne záväzný.

550

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 8/2021-143

V mene Slovenskej republiky

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a zo sudcov Jany Baricovej, Ladislava Duditša, Libora Duľu, Rastislava Kaššáka (sudca spravodajca), Jany Laššákovej, Miloša Maďara, Petra Molnára, Petra Straku, Ľuboša Szigetiho, Roberta Šorla a Martina Vernarského o návrhu **generálneho prokurátora Slovenskej republiky** na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade 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“, ustanovení § 59b ods. 3, 4, 5 a 6 a ustanovenia § 63l 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 doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, s Ústavou Slovenskej republiky a ústavným zákonom č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov za účasti vlády Slovenskej republiky ako vedľajšieho účastníka konania takto

r o z h o d o l :

Návrhu **n e v y h o v u j e**.

Odôvodnenie:

I.

Návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 18. marca 2021 doručený návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovateľ“) 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 (ďalej aj „zákon o ochrane verejného zdravia“ alebo „napadnutý zákon“ alebo „novela“), 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 (ďalej len „ústava“) a s 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 (ďalej len „ústavný zákon o bezpečnosti štátu“), 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 § 63l 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.

2. Ústavný súd uznesením č. k. PL. ÚS 8/2021-73 z 26. mája 2021 návrh navrhovateľa v časti namietaného nesúladu § 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 vydané podľa odseku 1 úradom verejného zdravotníctva a regionálnym úradom verejného zdravotníctva“, ustanovení § 59b ods. 3, 4, 5 a 6 a ustanovenia § 63l zákona o ochrane verejného zdravia prijal na ďalšie konanie. Návrh navrhovateľa v časti namietaného nesúladu § 58 ods. 5 zákona o ochrane verejného zdravia (náhrada škody a ušlého zisku) ústavný súd odmietol, a to z dôvodu neprípustnosti návrhu (litispendencia; bod 24 uznesenia č. k. PL. ÚS 8/2021-73). Ústavný súd rovnakým uznesením nevyhovел návrhu navrhovateľa na pozastavenie účinnosti ním označených ustanovení. Navyše, z dôvodu, že Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) zákonom č. 220/2021 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon o ochrane verejného zdravia, ktorý nadobudol účinnosť 15. mája 2021, zmenila napadnuté ustanovenie § 58 ods. 5, ústavný súd konanie vedené pod sp. zn. PL. ÚS 27/2020 uznesením č. k. PL. ÚS 27/2020-108 z 30. júna 2021 zastavil.

I.1. K namietanej neústavnosti § 59b zákona o ochrane verejného zdravia (vyhlásovanie vyhlášok na nariadenie opatrení vo Vestníku vlády Slovenskej republiky a ich súdny prieskum):

3. V tejto časti návrhu navrhovateľ argumentuje predovšetkým k publikácii opatrení (vo forme vyhlášok) nariadených Úradom verejného zdravotníctva (ďalej aj „úrad verejného zdravotníctva“ alebo „ÚVZ“) alebo regionálnym úradom verejného zdravotníctva (ďalej aj „regionálny úrad verejného zdravotníctva“ alebo „RÚVZ“) na predchádzanie ochoreniam alebo pri ohrození verejného zdravia vo Vestníku vlády Slovenskej republiky (ďalej aj „Vestník vlády“). Tvrdí, že zákonodarca má nespochybniteľné právo prostredníctvom legislatívy upravovať vnútroštátny systém právnych predpisov, toto jeho právo však nie je absolútne. V rámci svojej normotvornej činnosti je významne limitovaný, a to práve obsahom ústavy, ktorá jediná definuje hierarchické usporiadanie právnych predpisov, ktoré platia na území Slovenskej republiky. Národná rada má povinnosť zaistiť súlad právnej úpravy s ústavou tak, aby nevznikali paralelné publikačné nástroje a štruktúry právnych predpisov.
4. Ustanovením, z ktorého možno vyvodíť právnu silu jednotlivých právnych predpisov a ich hierarchickú štruktúru, je čl. 125 ústavy. Jedným zo stabilných pilierov právneho poriadku Slovenskej republiky bol od jej vzniku zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 1/1993 Z. z. o Zbierke zákonov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov, ktorý bol od 1. januára 2016 nahradený zákonom č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon č. 400/2015 Z. z.“ alebo „zákon o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov“).
5. V zmysle § 1 ods. 1 zákona č. 400/2015 Z. z. upravuje tento zákon základné pravidlá tvorby všeobecne záväzných právnych predpisov, ktorými sú Ústava Slovenskej republiky, ústavné zákony, zákony, nariadenia vlády Slovenskej republiky, vyhlášky a opatrenia ministerstiev, ostatných ústredných orgánov štátnej správy, iných orgánov štátnej správy a Národnej banky Slovenska a ich vyhlasovanie v Zbierke zákonov Slovenskej republiky (ďalej aj „Zbierka zákonov“).
6. Podľa § 12 zákona č. 400/2015 Z. z. je Zbierka zákonov štátnym publikačným nástrojom Slovenskej republiky. V zbierke zákonov sa uverejnením vyhlasujú a) právne predpisy, b) iné

právne akty podľa § 13 a c) akty medzinárodného práva podľa § 20.

7. Navrhovateľ ďalej tvrdí, že na prvý pohľad sa môže zdať, že prijatím ustanovenia § 59b napadnutého zákona zákonodarca nijak nepochybil, pretože len zaviedol nový inštitút všeobecne záväzného právneho predpisu v oblasti ochrany verejného zdravia, t. j. zvolil spôsob publikácie, ktorý dovtedy zákonodarca aplikoval iba na úpravu partikulárnych právnych vzťahov. Vzhľadom na to, že zákon o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov a zákon o ochrane verejného zdravia majú rovnakú právnu silu, zdá sa, že medzi nimi vzniknutý rozpor nemôže viesť k ohrozeniu ústavných hodnôt. Opak je však pravdou. Zákon č. 400/2015 Z. z. je spolu s ústavou základným, rámcovým zákonom upravujúcim existenciu, hierarchiu i postup prijímania právnych predpisov. Je predĺženou rukou ústavy, okrem iného aj čl. 120, čl. 123 a čl. 125 ústavy. Práve aplikácia zákona č. 400/2015 Z. z. v spojení s čl. 125 ústavy tvorí pomyselnú pyramídu právnych predpisov vyjadrujúcu hierarchiu právnych noriem.
8. K zásadným judikátom ústavného súdu, čo sa týka čl. 123 ústavy, patrí podľa navrhovateľa nález sp. zn. PL. ÚS 11/04, podľa ktorého všeobecne záväzné normatívne akty ministerstiev a iných orgánov štátnej správy sa vyhlasujú spôsobom, ktorý ustanovuje zákon na vyhlasovanie právnych predpisov, t. j. v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.
9. Navrhovateľ ďalej cituje pasáž z nálezu sp. zn. PL. ÚS 8/94, podľa ktorého „zákon nemôže splnomocniť orgán výkonnej moci na vydanie predpisu nižšej právnej sily, ktorý by určoval medze základných práv a slobôd. Ústava zveruje právo určiť medze základných práv a slobôd (z dôvodu zachovania povahy ústavnosti týchto práv a slobôd) len zákonodarnému zboru. Ústavný súd konštatuje, že splnomocnenie v zákone pre vydanie všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorým by boli upravené ďalšie podmienky dotýkajúce sa medzí ústavou zaručených práv, nie je ústavou dovolené. Preto všeobecne záväzný právny predpis vydaný na základe takéhoto splnomocňovacieho ustanovenia zákona by nebol vydaný v súlade s ústavou.“.
10. Navrhovateľ zdôraznil, že súlad s ústavou nemôže byť len zdanlivý. Pri samotnej tvorbe právnych predpisov nemá ísť len o formálne naplnenie požiadaviek ústavy a právneho štátu. Samotný výsledok legislatívneho procesu sa nielen musí javiť, ale musí reálne aj byť pretavením princípov právneho štátu do podústavnej právnej normy. Z uvedeného dôvodu ustanovenie § 59b napadnutého zákona sa javí ako nesúladne s ústavou.
11. Navrhovateľ ďalej odkazuje na právnu teóriu. Formálne perfektným právnym predpisom je výsledok výkonu normotvornej pôsobnosti orgánu tvorby práva, ktorý je (i) označený spôsobom, ktorý zodpovedá nomenklatúre prameňov práva, (ii) prijatý v súlade s pravidlami, ktoré sa na spôsob jeho prijímania vzťahujú, vrátane súladu s právnym predpisom vyššej právnej sily, (iii) prijatý orgánom verejnej moci, ktorý má podľa ústavy a/alebo zákona právomoc takýto predpis vydať, (iv) podpísaný predstaviteľom alebo predstaviteľmi vopred určených orgánov verejnej moci a (v) príslušným spôsobom publikovaný (*Procházka, R., Káčer, M. Teória práva. 1. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2013. s. 153*). Edícia právneho predpisu je druhou fázou promulgačnej etapy legislatívneho procesu, ktorej obsahom je naplnenie práva na prístup k právu ako súčasť princípu právnej istoty obsiahnutej v kontexte právneho štátu (*Svák et al. Teória a prax legislatívy. 3. rozšírené vydanie. Bratislava : Eurokódex, 2012. s. 197*). Publikácia je nevyhnutnou podmienkou platnosti z doktrínálnych aj praktických dôvodov. Od adresáta práva nemožno požadovať plnenie povinností, o ktorých nemá (pozn. reálnu) možnosť sa dozvedieť, pretože neistota jednotlivca, pokiaľ ide o to, čo od neho štát požaduje, je jedným z typických znakov totalitného režimu a činí takého jednotlivca bezmocným voči svojvôli štátnych orgánov (*Procházka, R., Káčer, M. Teória práva. 1. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2013. s. 155*).
12. Civilizácia založená na riešení sporov prostredníctvom práva vylučuje svojvôľu a chaos. Právny poriadok v právnom štáte sa spája s princípmi, podmienkami a požiadavkami, ktoré sa musia dodržať, aby si právny poriadok zachoval svoju spôsobilosť umožniť pokojné riešenie právnych

vzťahov pomocou vopred určených a vopred známych pravidiel. Prijatím ustanovenia § 59b zákona o ochrane verejného zdravia sa vytvára dvojkoľajný právny poriadok, v ktorom existujú dva druhy prameňov práva: a) pramene práva, ktoré sa zverejňujú v Zbierke zákonov po splnení podmienok určených zákonom č. 400/2015 Z. z., b) pramene práva (vyhlášky úradu verejného zdravotníctva a vyhlášky regionálneho úradu verejného zdravotníctva), ktoré sa neuverejňujú v Zbierke zákonov, ale uverejňujú sa vo Vestníku vlády.

13. Podľa navrhovateľa zákonodarca neočakávane a bez bližšieho odôvodnenia pristúpil (zrejme v legislatívnej núdzi, ktorú mohlo ovplyvniť i upozornenie prokurátora pod č. k. VI/3 Gd 174/20/1000-16 z 22. septembra 2020) k právnej úprave, na základe ktorej vznikli „paralelné štruktúry právneho poriadku“. Adresáti právnych noriem si odo dňa prijatia ustanovenia § 59b napadnutého zákona už nemôžu byť istí, že všetky všeobecne záväzné právne normy, ktoré tvoria legálny rámec spoločenských vzťahov na území Slovenskej republiky, nájdu v Zbierke zákonov. Naopak, od tohto momentu si môžu byť istí, že ich nenájdu. Ak totiž pristúpi zákonodarca k tomu, že bude vytvárať samostatné systémy právnych predpisov, ktoré nebude publikovať v Zbierke zákonov, nastane legislatívny chaos. Legitímnou sa navrhovateľovi javí otázka: Ak by bol *status quo* v súlade s ústavou, čo bráni zákonodarcovi, aby začal prijímať zákony, v ktorých bude individuálne splnomocňovať jednotlivé orgány štátnej správy na prijímanie všeobecne záväzných právnych predpisov, ktoré nebudú publikované v Zbierke zákonov? V podstate nič neurčuje, že budú musieť byť všetky publikované vo Vestníku vlády. Hypoteticky možno predpokladať, že ak akceptujeme existenciu dvoch paralelných štruktúr právnych predpisov, nič nebráni tomu, aby boli tri a viac.
14. Vestník vlády až do prijatia zákona č. 286/2020 Z. z. obsahoval prevažne vyhlášky miestnych orgánov verejnej správy veľmi špecifického charakteru týkajúceho sa (napriek ich všeobecnej záväznosti) relatívne malého okruhu subjektov. Už aj historicky v zmysle čl. V zákona Slovenskej národnej rady č. 295/1992 Zb. o niektorých opatreniach v miestnej štátnej správe a v štátnej správe v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 295/1992 Zb.“) sa vo Vestníku vlády zverejňovali oznámenia o vydaní všeobecne záväzných právnych predpisov miestnej štátnej správy, nie iných subjektov verejného práva. V tomto smere pokračuje aj zákon č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 180/2013 Z. z.“), ktorý v § 5 určuje, že všeobecne záväzné právne predpisy miestnych orgánov štátnej správy sa označujú názvom vyhláška a uverejňujú sa vo Vestníku vlády.
15. Pri hľadaní obsahu Vestníka vlády musí aj právnik (tzn. adresát právnej normy, ktorý je právne vzdelaný a ktorý sa orientuje v informačných právnych systémoch) prácne vyhľadať sekciu „vestník vlády“ na webstránke Ministerstva vnútra Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo vnútra“) a pátrať po tom, či právne vzťahy, ktoré sú jeho každodennou realitou, neboli náhodou zmenené vyhláškou uverejnenou vo Vestníku vlády. O dostupnosti adresátom všeobecne záväzných nariadení, ktoré sú publikované vo Vestníku vlády, možno vysloviť vážne pochybnosti. Len ako *obiter dictum* možno dodať, či je vhodné súbor všeobecne záväzných právnych predpisov na úseku verejného zdravia hľadať práve na stránke ministerstva vnútra.
16. S potrebou právnej istoty súvisia aj praktické dôvody, pre ktoré je publikácia podmienkou sine qua non platnosti práva. Jednotný spôsob vyhlasovania totiž redukuje priestor na spor, či to alebo ono pravidlo je alebo nie je súčasťou platného práva. V demokratickom právnom štáte vyhlásenie pravidla v predpísanej podobe predstavuje neodstrániteľnú podmienku jeho platnosti a zároveň nevyhnutný predpoklad uplatnenia starej rímskej maximy „neznaosť zákona neospravedlňuje“.
17. Z obdobných dôvodov sa k ustanoveniu § 59b napadnutého zákona kriticky vyjadruje aj odborná verejnosť (Dobrovičová, G. Tvorba práva Úradom verejného zdravotníctva Slovenskej republiky a regionálnymi úradmi verejného zdravotníctva; Dobrovičová, G. Niekoľko poznámok k opatreniam Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky. Prístupné na:

www.comeniusblog.flaw.uniba.sk>). Podľa jej názoru nemožno právne predpisy s celoštátnou pôsobnosťou uverejňovať v publikačnom nástroji miestnej štátnej správy, a to procesným postupom podľa zákona č. 180/2013 Z. z. Výsledkom je, že vyhlásenie vyhlášok Úradu verejného zdravotníctva vo Vestníku vlády nemožno považovať za publikáciu vo formálnom zmysle. Práve formálna publikácia úzko súvisí správnymi účinkami právneho predpisu, t. j. s ich platnosťou a účinnosťou. Vyhlásenie právneho predpisu je podmienkou platnosti právneho predpisu a len platný právny predpis môže nadobudnúť účinnosť.

18. Neoddeliteľnou súčasťou princípu právneho štátu zaručeného čl. 1 ods. 1 ústavy je princíp právnej istoty. Jednou z nevyhnutných súčasti obsahu princípu právneho štátu je požiadavka právnej istoty. S uplatňovaním tohto princípu sa spája nielen požiadavka po všeobecnej platnosti, trvácnosti, stabilite, racionalite a spravodlivom obsahu právnych noriem a ich dostupnosti občanom (publikovateľnosť), no rovnako aj požiadavka predvídateľnosti konania orgánov verejnej moci (právna istota), ktorej základom je jednoznačný jazyk a zrozumiteľnosť právnych noriem (PL. ÚS 15/98).
19. Vestník vlády v čiaske č. 4/2014 z 1. apríla 2014 upravuje zásady vydávania Vestníka vlády Slovenskej republiky (ďalej len „zásady“). Podľa základných ustanovení obsiahnutých v čl. 1 sa vo Vestníku vlády uverejňujú a) vyhlášky okresných úradov a iných miestnych orgánov štátnej správy, b) oznámenia o vydaní smerníc a iných vnútorných predpisov (ďalej len „smernica“), ktorými ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy riadia a kontrolujú výkon štátnej správy uskutočňovaný okresnými úradmi, inými miestnymi orgánmi štátnej správy, vyššími územnými celkami a obcami, c) ďalšie oznámenia a iné opatrenia, ak tak ustanovuje všeobecne záväzný právny predpis.
20. Z uvedených zásad podľa navrhovateľa jasne vyplýva, že zákonodarca nemal pôvodne v úmysle, aby tento súbor právnych noriem nižšej právnej sily obsahoval aj všeobecne záväzné právne predpisy, ktoré budú upravovať základné oblasti života spoločnosti. Vstup do lesa, príp. otvorenie novej jaskyne je určite dôležité regulovať, avšak dopad tohto typu právnych predpisov nemožno porovnávať so závažnosťou všeobecne záväzných pravidiel na úseku verejného zdravia, a najmä nie v situácii už rok prebiehajúcej pandémie COVID-19 v čase, keď sa orgány verejného zdravotníctva chciac-nechciac stali dôležitým subjektom, ktorý reguluje dennú rutinu každého jednotlivca.
21. Zákonodarca bez zjavného dôvodu skomplikoval už tak dosť neprehľadný právny poriadok. Prehľadnosť informačných právnych systémov bola predmetom viacerých odborných článkov. Viacerí právnici upozorňujú na to, že v dôsledku „labyrintózne“ povahy právneho systému skutočným prameňom práva v jeho fyzickom zmysle prestávajú byť jednotlivé čiastky zbierky, ale elektronické systémy právnych informácií, ktoré pre každého praktika predstavujú primárny referenčný zdroj so všetkými paradoxmi, ktoré to občas prináša (Bobek, M. Publikace obecně závazných právních předpisů v historickém a srovnávacím pohledu, část I – pohled historický. Jurisprudence, 2007, 16(1), s. 13 – 21). Od adresátov práva sa vyžaduje znalosť jeho povinnosti okamihom formálnej publikácie. Ľudia však pravidlám majú nielen podliehať, ale sa v demokratickom štáte považujú za ich zdroj, ak im nedokážu rozumieť, nevedia sa s nimi stotožniť (Procházka, R., Káčer, M. Teória práva, I. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2013. s. 157).
22. Aj napriek tomu, že účelom požiadavky právnej istoty nie je nastolenie nemennosti práva (PL. ÚS 11/2008), sama okolnosť, že princíp právnej istoty nevylučuje zmenu právnej úpravy, však neznamená, že platné právo možno kedykoľvek a akokoľvek nahrádzať novou právnou úpravou. Zmena platného práva je prípustná, pokiaľ nie je svojvoľná a spája sa s akceptovateľnými príčinami na jej zmenu. V tomto prípade je však podmienkou riadne odôvodnenie potreby zmien. V tomto konkrétnom prípade však zákonodarca neuviedol dostatočné príčiny či dôvody, ktoré ho viedli k takej zásadnej zmene v oblasti fungovania štátu, akou je zmena štruktúry a publikácie právnych predpisov. Ani v procese prijímania namietaného ustanovenia riadne nevysvetlil, prečo majú právne vzťahy podliehať dvom