

Odlišné stanovisko sudcu Rastislava Kaššáka

k nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. PL. ÚS 8/2021-143 z 1. decembra 2021

1. V zmysle § 67 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) pripájam toto **odlišné stanovisko k výroku i odôvodneniu nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky** (ďalej len „ústavný súd“) č. k. PL. ÚS 8/2021-143 z 1. decembra 2021 (ďalej len „nálezu“), **ktorým ústavný súd nevyhovел návrhu generálneho prokurátora Slovenskej republiky** (ďalej aj „generálny prokurátor“ alebo „navrhovateľ“) **na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky** (ďalej aj „ústava“) 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 § 631 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 (ďalej aj „zákon o ochrane verejného zdravia“ alebo „napadnutý zákon“) 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 (ďalej len „ústavný zákon o bezpečnosti štátu“).

2. Svoje **odlišné stanovisko smerujem tak voči výroku nálezu, ktorým ústavný súd nevyhovел návrhu generálneho prokurátora, ako aj voči jeho odôvodneniu.**

I.

3. Väčšina pléna ústavného súdu nálezhom rozhodla nevyhovieť návrhu generálneho prokurátora, ktorý navrhoval, aby ústavný súd konštatoval, že vyššie uvedené ustanovenia zákona o ochrane verejného zdravia (ďalej aj „napadnuté ustanovenia“) nie sú v súlade s ústavou a ústavným zákonom o bezpečnosti štátu. Väčšina pléna ústavného súdu v náleze dospela k záveru, že zákonná úprava vydávania vyhlášok Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky (ďalej aj „ÚVZ“) a regionálnych úradov verejného zdravotníctva (ďalej aj „RÚVZ“) obsiahnutá v napadnutom zákone je v súlade s referenčnými normami ústavy a ústavného zákona o bezpečnosti štátu. Väčšina z mojich kolegov v náleze osobitne zdôraznila, že publikácia vyhlášok ÚVZ a RÚVZ vo Vestníku vlády Slovenskej republiky (ďalej aj „Vestník vlády“) je v súlade s princípmi právneho štátu. S uvedeným záverom sa nemôžem stotožniť. Naopak, **som toho názoru, že napadnuté ustanovenia zákona o ochrane verejného zdravia s princípmi právneho štátu, ktoré predstavujú nielen imanentnú súčasť ústavných poriadkov demokratických a právnych štátov, ale aj súčasť materiálneho jadra ústavy** (por. napr. PL. ÚS 21/2014 či PL. ÚS 7/2021), **nie sú kompatibilné.**

4. Otázka ústavnej konformity vyhlášok ÚVZ vzbudzuje u širokej verejnosti odôvodnenú obavu. Nemožno sa tomu čudovať. Opatrenia zasahujúce do základných práv a slobôd, ktoré sú obsahom vyhlášok ÚVZ, sú prijímané expertami „za zatvorenými dverami“, verejnosť nemá možnosť byť informovaná o ich obsahu až do momentu ich zverejnenia. Prijímanie opatrení expertnou skupinou odborníkov spravidla sprevádzajú na verejnosť prenikajúce informácie o pochybnostiach o ich efektívnosti, ich konkrétnej podobe či meniacich sa alternatívnych riešeniach podľa aktuálnej politickej podpory. Neverejné rozhodovanie vzbudzuje u ľudí právom nedôveru, nedozvedajú sa skutočné dôvody a fakty vedúce k prijímaniu opatrení, ich účelu či prípadným zmenám úpravy. Absentuje tu riadne odôvodnenie prijatia konkrétnych opatrení zasahujúcich do základných práv a slobôd, rovnako absentuje možnosť demokraticky ovplyvniť výsledok rozhodnutia prijatého odborným konzíliom bez účasti verejnosti, nedá sa ohradiť, či pripomienkovať takto prijatú úpravu z hľadiska jej účelu a proporcionality k zamýšľanému účelu, keďže neexistuje žiadna dôvodová správa predkladaná spolu s návrhom úpravy opatrení ÚVZ. Spoločenská nedôvera sa prehľbuje, čo sa najviac prejavuje hromadným porušovaním prijímaných opatrení.

Musím súhlasiť s nevyhnutnosťou prijímať rýchlo a flexibilne opatrenia v čase núdzového stavu vyhláseného z dôvodu pandémie. Je však rozdiel, keď sa odrazu štát musí vysporiadať s nástupom pandémie a bez predchádzajúcej skúsenosti musí prijímať potrebné legislatívne kroky, aby ochránil bezpečnosť a verejné zdravie občanov pri zachovaní fungovania štátu, a spôsobom, ako sa štát vysporiada s týmto „pandemickým problémom“ po viac ako roku od jeho vzniku. Hľadanie optimálnej rovnováhy medzi nevyhnutnou potrebou štátu adekvátne reagovať na meniacu sa situáciu a potrebou ochrániť jednotlivca v spoločnosti je neľahká úloha, ktorá má nielen právny a politický rozmer, ale tiež ľudský kontext. Súd však nie je v pozícii, že si má vybrať, na ktorú stranu sa prikloní, resp. koho politické záujmy podporí, či koho postup odobrí, jedinou úlohou súdu je, naopak, odhliadnuc od spoločensko-politického tlaku, prispieť k ochrane ústavnosti v štáte, k efektívnej ochrane základných práv a slobôd.

Do takejto komplexne komplikovanej situácie bol prizvaný na rozhodnutie ústavný súd, ktorý mal neľahkú úlohu posúdiť spôsob a formu prijímaných opatrení ÚVZ. Súd musí pristúpiť k zverenej úlohe a rozhodnúť bez akýchkoľvek predsudkov, bez prehnaného formalizmu, vyhnúť sa spoločenskému tlaku a postupovať ako v každom obdobnom prípade podľa existujúcich pravidiel, a to aj napriek existujúcej silnej názorovej polarizácii v spoločnosti. V posudzovanom prípade sa ústavný súd mal sústrediť na ochranu ústavnosti a posúdiť z tohto pohľadu proces prijímania a publikovania opatrení ÚVZ. Podľa väčšinového rozhodnutia pléna je existujúci proces v súlade s ústavnoprávnym poriadkom, s čím sa nestotožňujem, a preto som ako sudca spravodajca od začiatku navrhoval rozhodnúť opačne. Nižšie uvádzam dôvody môjho presvedčenia o tomto právnom závere.

5. Forma prijímania delegovanej legislatívy je nerozlučne spätá s jej materiálnym obsahom. Bez toho, aby sa posúdila forma opatrení, ktoré môžu priamo alebo nepriamo obmedziť základné práva alebo slobody, nemožno pristúpiť k posúdeniu ústavnosti – proporcionality samotného zásahu, resp. obmedzenia základných práv a slobôd. Proti napadnutým ustanoveniam zákona o ochrane verejného zdravia možno vysloviť z hľadiska ich ústavnej konformity viaceré výhrady. Jednou z nich je aj otázka ich súladnosti s princípom delby moci. Je prinajmenšom polemické, či zverenie právomoci vydávať všeobecne záväzné právne predpisy Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky a regionálnym úradom verejného zdravotníctva, čiže orgánom štátnej správy bez priamej demokratickej legitimacy (ako je to napr. v prípade Národnej rady Slovenskej republiky) alebo aspoň sprostredkovanej demokratickej legitimacy (ako je to napr. pri vláde Slovenskej republiky, resp. jednotlivých ministerstvách),

nepredstavuje neprimerané narušenie ústavného princípu del'by moci. Ďalšia výhrada sa týka súdneho prieskumu vyhlášok ÚVZ a RÚVZ. Konštatovanie väčšiny pléna ústavného súdu o tom, že tieto vyhlášky sú preskúmateľné ústavným súdom v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ústavy, je síce pravdivé, avšak som toho názoru, že konanie o súlade právnych predpisov nemusí v podmienkach materiálneho právneho štátu predstavovať dostatočnú garanciu ochrany základných práv a slobôd, ktoré sú vyhláškami ÚVZ a RÚVZ dotknuté, predovšetkým z dôvodov súčasnej neprístupnosti takéhoto konania pre jednotlivcov. Preto je z môjho pohľadu sporná predovšetkým skutočná efektivita systému ochrany jednotlivca a jeho základných práv a slobôd v takýchto prípadoch. Jednotlivec sa bude môcť domáhať prieskumu ústavnosti vyhlášok ÚVZ, resp. RÚVZ ako všeobecne záväzných právnych predpisov prostredníctvom konania o ústavnej sťažnosti až od roku 2025.

6. Keďže predpokladám, že načrtnutým otázkam sa bude vo svojom odlišnom stanovisku venovať iný kolega (resp. iní kolegovia), vo vlastnom odlišnom stanovisku upriamim pozornosť najmä na **otázku publikácie vyhlášok ÚVZ a RÚVZ**, ktorá je upravená ustanoveniami § 59b zákona o ochrane verejného zdravia. Niektoré z ďalej uvedených výhrad sú rovnaké ako tie, ktoré som uviedol už vo svojom odlišnom stanovisku k uzneseniu väčšiny pléna ústavného súdu, ktorým nebolo vyhovené návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení (uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. PL. ÚS 8/2021-73 z 26. mája 2021). V tomto odlišnom stanovisku sa však vyjadrím aj k tej časti odôvodnenia nálezu, ktorá sa týka **súladnosti ustanovenia § 63l napadnutého zákona s referenčnou normou ústavného zákona o bezpečnosti štátu označenou navrhovateľom**.

II.

7. Väčšina pléna ústavného súdu v náleze v súvislosti s otázkou vyhlasovania vyhlášok Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky a regionálnych úradov verejného zdravotníctva vo Vestníku vlády Slovenskej republiky upozorňuje, že v konaní o súlade právnych predpisov je potrebné rozlišovať medzi kritériom ústavnej súladnosti a kritériom správnosti či koncepcnosti právnej úpravy (bod 57 nálezu). S uvedeným názorom, samozrejme, súhlasím. To, čo sa v očiach (aj) bežnej verejnosti môže zdať ako dobrý nápad, nemusí spĺňať atribút ústavnosti. Rovnako platí aj opak, a teda, že nie všetko, čo je vecne zlé, musí byť automaticky aj v rozpore s ústavou. Avšak som toho názoru, že zákonná úprava vyhlasovania vyhlášok ÚVZ a RÚVZ, predovšetkým však ÚVZ, ktorú predstavujú napadnuté ustanovenia zákona o ochrane verejného zdravia, je nielen nekoncepcná, ale aj taká, že ju nemožno považovať za zlučiteľnú s princípmi, na ktorých je ústava založená. V prípade napadnutých ustanovení zákona o ochrane verejného zdravia, resp. ich častí, sa tak obe kritéria, teda tak vecná nekoncepcnosť či problematickosť v širšom zmysle slova, ako aj neústavnosť, súčasne stretávajú.

8. Problém vyhlasovania vyhlášok Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky a regionálnych úradov verejného zdravotníctva pritom nevidím v charaktere a postavení uvedených orgánov. Väčšina pléna ústavného súdu sa v náleze na pomerne rozsiahlom priestore venuje zdôvodneniu toho, že ÚVZ i RÚVZ predstavujú orgány štátnej správy, a preto môžu v zmysle čl. 123 ústavy na základe zákonného splnomocnenia vydávať všeobecne záväzné právne predpisy, ktoré sa majú vyhlásiť spôsobom, ktorý ustanoví zákon. To, že ÚVZ a RÚVZ sú orgánmi štátnej správy a že zákonodarca ich vo všeobecnosti môže dotovať právomocou vydávať všeobecne záväzné právne predpisy, nespochybňujem.

9. Rovnako nespochybňujem to, že ústava splnomocňuje Národnú radu Slovenskej republiky na to, aby určila, akým spôsobom sa budú všeobecne záväzné právne predpisy vyhlasovať. Ústava síce neurčuje, že všeobecne záväzné právne predpisy orgánov štátnej správy, medzi

ktoré možno zaradiť aj vyhlášky ÚVZ a RÚVZ, musia byť vyhlasované výlučne v Zbierke zákonov, keďže hovorí len to, že majú byť vyhlasované spôsobom určeným zákonom (čl. 123 ústavy), no uvedené **nemožno interpretovať tak, že zákonodarca má pri určovaní spôsobu vyhlasovania všeobecne záväzných právnych predpisov úplnú voľnosť. Z princípu právnej istoty, ktorý je súčasťou princípov právneho štátu** (čl. 1 ods. 1 ústavy), nepochybne vyplýva to, že **system právnych predpisov vrátane ich publikačných nástrojov má byť prehľadný a všeobecne dostupný**, čo znamená, že priemerne zdatný adresát právnej normy má byť bez akýchkoľvek ťažkostí spôsobilý všetky všeobecne záväzné právne predpisy, ktoré sa ho týkajú, aj primeraným spôsobom dohľadať. Nemožno totiž zabúdať, že právo sa tvorí pre (všetkých) jeho adresátov, nie len pre jeho tvorcov. **Všeobecná dostupnosť právnej normy tak predstavuje imanentnú súčasť princípu právnej istoty a tým aj princípov právneho štátu.** S požiadavkou na dostupnosť právnej normy napokon pracuje aj samotný ústavný súd, keď princíp dostupnosti právnych noriem občanom podradil pod princíp právnej istoty (napr. PL. ÚS 25/2020).

10. Väčšina sudcov ústavného súdu sa v náleze pomerne obširne venuje aj akémusi historickému výkladu tých noriem ústavy, ktoré predpokladajú vyhlasovanie všeobecne záväzných právnych predpisov (čl. 87 ods. 5, v súčasnosti ods. 4; čl. 120 ods. 3, v súčasnosti ods. 4; čl. 123 ústavy). Argumentačne sa pritom kladie dôraz na pôvodný zámer ústavodarcu, ktorý má viesť k záveru, že ústava nepredpokladá exkluzívne postavenie Zbierky zákonov Slovenskej republiky (ďalej aj „Zbierka zákonov“) ako publikačného nástroja slúžiaceho na vyhlasovanie všeobecne záväzných právnych predpisov. K načrtnutému prístupu sa mi však žiada dodať, že žiadna ústava ani Ústava Slovenskej republiky by nemala byť vykladaná *výlučne* hľadaním pôvodného úmyslu ústavodarcu (tzv. teória originalizmu). Naopak, som toho názoru, že ústava predstavuje živý organizmus, ktorý by sa mal do istej miery prispôbovať spoločnosti, pre ktorú existuje a bez ktorej stráca zmysel (tzv. teória *living tree interpretation*). Prostredie a okolnosti zanikajúceho federálneho česko-slovenského štátu, v rámci ktorého bol pôvodný text ústavy narýchlo prijatý, tak nemôže byť vždy jediným „vodítkom“ pre interpretáciu jej textu, vyvodzovanie zamýšľaného úmyslu zákonodarcu, čo sa týka aj otázky publikácie všeobecne záväzných právnych predpisov.

V krátkom časovom slede po prijatí Ústavy Slovenskej republiky bol 16. decembra 1992 prijatý zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 1/1993 Zb. o Zbierke zákonov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov, ktorý až po viac ako dvoch desaťročiach nahradil zákon 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 o Zbierke zákonov“). V tomto prvom zákone o Zbierke zákonov ústavodarca výslovne vyjadril svoju vôľu ustanoviť publikačný nástroj štátu v podobe Zbierky zákonov, ktorým založil existenciu princípu publicity, resp. s tým spojil aj zakotvenie nevyvráťiteľnej domnienky znalosti vyhlásených všeobecne záväzných právnych predpisov (podmienenej publikáciou v Zbierke zákonov). Ak by sme chceli polemizovať o úmysle zákonodarcu, nesmieme pristúpiť k interpretácii „voľne podľa potreby interpreta“, bez rešpektovania etablovanej metodológie interpretácie, ignorujúc podmienky, za ktorých normotvorca pristúpil k úprave, a jeho významové očakávania vo vzťahu k účelu prijatej regulácie.

Inými slovami, slovenská ústavná úprava nie je miestom, kde sa majú explicitne upraviť všetky podrobnosti rámcovo vymedzenej regulácie upravujúcej základné spoločenské vzťahy v štáte. Ústavodarca nemusel výslovne upraviť Zbierku zákonov v texte ústavy, aby bola považovaná za oficiálny publikačný nástroj štátu (výslovne však svoj zámer potvrdil uvedením tejto charakteristiky v zákone o Zbierke zákonov z roku 2015 v §12 ods. 1), s ktorým zákonodarca spojil jeho dostupnosť, účinky publikácie aj formálne požiadavky na publikáciu v ňom.

Dlhodobým ústavným rešpektovaním zavedeného postupu publikovania všeobecne záväzných právnych predpisov v Zbierke zákonov postupoval zákonodarca v súlade s ústavným princípom legality, ktorý tvorí imanentný obsah ústavného princípu právneho štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy). Dlhodobé aplikovanie a nerozporovanie existujúcej právnej úpravy a ústavnej praxe o jedinom publikačnom nástroji štátu možno považovať aj za potvrdenie jeho existencie v podobe ústavnej zvyklosti. Domnievam sa, že najväčší rozpor v postupe zákonodarcu vidím v neodôvodnení zmeny publikačného systému v štáte, vytvorenie dichotómie publikačných mechanizmov, ktoré nie sú rovnako zákonom upravené, boli vytvorené na iný účel, s odlišnými zárukami účinnosti publikácie v nich a s odlišnými požiadavkami pre publikáciu v nich. Ústavný súd zrejme hľadal spôsob, ako argumentačne obhájiť postup zákonodarcu v netradičnej situácii, čo však nepovažujem za jeho úlohu. Opakujem, že súd má ochraňovať ústavnosť a zabezpečiť prehľadnosť publikačného systému, jeho dostupnosť, vnútornú nerozpornosť, a ak chce meniť prístup k existujúcemu publikačnému systému v štáte, musí to urobiť na základe presvedčivej argumentácie. Pretože týmto rozhodnutím vytvoril nebezpečný priestor na prispôsobovanie obsahu existujúcej ústavnoprávnej regulácie potrebám zákonodarnej, a predovšetkým výkonnej moci bez riadneho odôvodnenia, čo je v rozpore s princípmi materiálneho právneho štátu a prejavom necitlivého prístupu k legislatívnej kultúre. Nepresvedčivo tiež pôsobí argumentácia súdu, že ústavodarca nikde neurčuje, že je len jeden štátny publikačný nástroj. Keď to ústavodarca neuvádza, to ešte neznamená, že neexistujú ústavné limity pre postup štátnej moci a že existuje možnosť automaticky rozširovať štátne publikačné nástroje bez jasného vysvetlenia, ktoré by sa neobmedzilo len na aktuálne riešenú situáciu, ale zreteľne by vyargumentovalo význam a účelnosť vytvorenej štátnej publikačnej dichotómie *pro futuro*, čím by predišlo vzniku právnej neistoty u adresátov právnych noriem či narušilo princíp predvídateľnosti práva.

11. Vrátim sa však späť k otázke publikácie vyhlášok Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky a regionálnych úradov verejného zdravotníctva vo Vestníku vlády tak, ako to stanovil napadnutý zákon. Aj napriek tomu, že ústava Zbierke zákonov *expressis verbis* neurčuje exkluzívne postavenie medzi rôznymi publikačnými nástrojmi, som presvedčený na základe vyššie uvedeného, že takéto postavenie v skutočnosti má. V prospech takéhoto záveru svedčí, okrem iného, najmä to, že v Zbierke zákonov sa vyhlasujú najvýznamnejšie všeobecne záväzné právne predpisy, ako sú ústavné zákony a zákony, ale aj vyhlášky ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy. Zákonodarca upravil zákonnú definíciu Zbierky zákonov. „*Pri jej formulovaní sa vychádza z toho, že ide o výlučný a nezameniteľný publikačný nástroj, ktorý po prvé vydáva štát, po druhé za jeho obsah zodpovedá štát a po tretie je nezameniteľný s iným publikačným nástrojom, či už verejnoprávnym alebo súkromnoprávnym.*“ (Svák, J., Surmajová, Ž., Balog, B. Zákon o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Komentár. Wolters Kluwer, s. 104). **Ak sa zákonodarca rozhodne, že všeobecne záväzný právny predpis orgánu štátnej správy alebo aj iného orgánu verejnej moci má byť vyhlásený iným spôsobom než v Zbierke zákonov**, ktorá predstavuje základný publikačný nástroj Slovenskej republiky, **takéto rozhodnutie musí byť racionálne odôvodnené**, a to **najmä povahou dotknutého normotvorného orgánu** (napr. že ide o orgán územnej samosprávy, a nie o štátny orgán) a/alebo **vecnou a územnou pôsobnosťou ním prijímaného všeobecne záväzného právneho predpisu** (napr. že ide o predpis s obmedzenou územnou pôsobnosťou). Uvedená požiadavka v prípade napadnutých ustanovení upravujúcich vyhlasovanie vyhlášok ÚVZ a RÚVZ, najmä však prvého menovaného, podľa môjho názoru splnená nebola.

12. Zatiaľ čo v prípade iných druhov všeobecne záväzných právnych predpisov je ich vyhlasovanie iným spôsobom než v Zbierke zákonov racionálne odôvodnené povahou či vecnou, resp. územnou pôsobnosťou orgánu, ktorý ich vydal, v prípade vyhlášok Úradu

verejného zdravotníctva Slovenskej republiky toto vysvetlenie absentuje. Vo vzťahu k ÚVZ totiž nemožno aplikovať to, že ide o všeobecne záväzný právny predpis vydaný orgánom miestnej štátnej správy s obmedzenou územnou pôsobnosťou a navyše vecne spadajúcim pod rezort vnútra (toto kritérium je aplikovateľné napr. na okresné úrady, ktorých všeobecne záväzné právne predpisy sa vyhlasujú tiež vo Vestníku vlády), či to, že ide o všeobecne záväzný právny predpis vydávaný orgánom územnej samosprávy (toto kritérium je zas aplikovateľné napr. na všeobecne záväzné nariadenia vydávané orgánmi obcí a samosprávnych krajov, ktoré sú vyhlasované na príslušnej úradnej tabuli). Vyhlášky ÚVZ sa môžu týkať neurčitého počtu osôb (spravidla sa vzťahujú na všetkých obyvateľov), môžu byť prijaté na neurčito dlhé obdobie (niektoré „dočasne“, čo v súčasnosti môže byť už viac ako rok) a môžu obmedzovať veľmi intenzívne (dopredu nie sú presne špecifikované obmedzenia ústavných práv) základné práva a slobody. **Rozhodnutie, že vyhlášky ÚVZ ako všeobecne záväzné právne predpisy, často zásadným spôsobom zasahujúce do základných práv a slobôd, sa budú publikovať (len) vo Vestníku vlády, tak považujem za arbitrárne či svojvoľné.**

Nedostatočne odôvodnené rozhodnutie zákonodarcu vrátane chýbajúceho jasného a určitého vymedzenia rozsahu diskrecie orgánu štátnej správy oprávneného prijímať delegovanú (podzákonnú) legislatívu, podľa môjho názoru neposkytuje dostatočné záruky ochrany pred svojvôľou zo strany orgánov verejnej moci. Dá sa tu aplikovať záver prijatý Európskym súdom pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) vo veci *Big Brother Watch a ostatní proti Spojenému kráľovstvu* (sťažnosť č. 58170/13, rozsudok Veľkej komory ESLP z 25. 5. 2021), podľa ktorého zákon musí obsahovať garancie, ktoré spĺňajú požiadavku adekvátnosti a efektivity pred možným zneužitím verejnej moci. Zákonodarca v zákone o ochrane verejného zdravia neustanovil prakticky žiadne dohľadateľné a dopredu známe okolnosti, podmienky ani hranice, kedy má nariadiť opatrenia všeobecne záväzným predpisom Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky, kedy tak má urobiť ÚVZ, resp. RÚVZ. Zákonodarca veľmi vážne zaviedol identickú možnosť rovnakým spôsobom za vopred presne neurčených, verejnou nemožno predvídateľných okolností, kedy ktorý orgán štátnej správy (s rozdielnym postavením v rámci štruktúry orgánov štátnej správy) má nariadovať opatrenia vydávaním právnych predpisov, ktoré veľmi intenzívne zasahujú do práv a slobôd. Možno tu podobne odkázať na rozsudok ESLP vo veci *Zoltán Varga proti Slovenskej republike* (sťažnosť č. 58361/12 z 21. 7. 2021), podľa ktorého nejasnosť uplatniteľných pravomocí, nedostatok postupov pri implementácii existujúcich pravidiel a nedostatky v ich uplatňovaní môžu viesť v skutočnosti k priznaniu diskrečnej pravomoci, ktorá nie je sprevádzaná opatreniami na ochranu pred svojvoľným zasahovaním. Zároveň sa tu zdôrazňuje, aby jednotlivec poznal (mal prístup) právny režim vzťahujúci sa na jeho konkrétnu situáciu. Zákonodarca v predmetnom ustanovení zákona žiadnym dostatočne relevantným spôsobom neodôvodnil, neposkytol vôbec žiadne vysvetlenie, prečo sa v zásade rovnaké opatrenia na ochranu zdravia, ktoré sú (môžu byť) vydané Ministerstvom zdravotníctva Slovenskej republiky, majú vyhlasovať vo forme vyhlášky publikovanej v Zbierke zákonov (spája sa s tým náročnejšia procedúra vrátane predloženia dôvodovej správy, upravená v zákone o Zbierke zákonov), avšak v prípade opatrení ÚVZ má ísť o vyhlasovanie vo forme vyhlášky publikovanej vo Vestníku vlády (ako to vyplýva aj z časti dôvodovej správy prebratej do bodu 54 nálezu). **Akceptovanie popísanej skutočnosti zo strany ústavného súdu vytvára do budúcnosti nebezpečný precedens posmeľujúci zákonodarcu v tom, aby aj iné orgány štátnej správy bez náležitého odôvodnenia oprávnil vydávať všeobecne záväzné právne predpisy vyhlasované inak než v Zbierke zákonov.** Takýto trend by bol nepochybne nežiaduci, keďže by (opäť) značným spôsobom narušal princíp právnej istoty, ktorý je založený na možnosti predvídať rozhodnutia štátnych orgánov v konkrétnej veci, čo sa týka ako aplikácie práva, tak aj tvorby práva. Právna istota ako princíp materiálneho

právneho štátu je predpokladom stability právneho poriadku. Nesystémové zmeny právneho poriadku zvyšujú predpoklady neprimeraných obmedzení základných práv a slobôd jednotlivcov.

13. Pre úplnosť sa mi žiada dodať, že v prípade vyhlášok regionálnych úradov verejného zdravotníctva je rozlišovacím kritériom toho, prečo dotknuté právne predpisy vyhlasovať inak ako v Zbierke zákonov, práve ich obmedzená územná pôsobnosť, čo mimochodom korešponduje s poslaním a zákonom určenými úlohami regionálneho úradu verejného zdravotníctva ako miestneho orgánu štátnej správy. V prípade vyhlášok Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky však vzhľadom na skutočnosť, že ich územná pôsobnosť sa neraz týka celého územia Slovenskej republiky, dané kritérium splnené nie je.

14. Nedostatkom vyhlasovania všeobecne záväzných právnych predpisov vo Vestníku vlády, ktorý nemožno prehliadať a ktorý sa týka aj vyhlášok ÚVZ a RÚVZ, je aj skutočnosť, že **neexistuje zákonná úprava, ktorá by podrobnejšie tento spôsob vyhlasovania upravovala**, a to napríklad spôsobom, ako to robí vo vzťahu k Zbierke zákonov Slovenskej republiky zákon č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Podrobnosti o vyhlasovaní právnych aktov vo Vestníku vlády, ako sa to napokon uvádza aj v náleze, určuje len uznesenie vlády Slovenskej republiky, konkrétne uznesenie č. 180 zo 7. apríla 2021, ktorým sa určujú Zásady vydávania Vestníka vlády Slovenskej republiky. Tu len podotýkam, že aktuálne platné uznesenie vlády nahradilo až v apríli 2021 dovtedy platné Uznesenie vlády Slovenskej republiky vydané 1. apríla 2014 – Zásady vydávania Vestníka vlády Slovenskej republiky – uverejnené v čiaske 4/2014 Vestníka vlády, kde sa opatrenia ÚVZ vôbec nespomínali a samotné uznesenie vlády nepočítalo s ich publikovaním v rámci publikačného nástroja ako Vestník vlády (výslovne sa účelovo doplnili až v uznesení vlády č. 180 zo 7. apríla 2021, pozn.). **Ponechať podrobnosti o spôsobe publikácie všeobecne záväzných právnych predpisov, prostredníctvom ktorých je možné zásadným spôsobom zasiahnuť do základných práv a slobôd, resp. ich obmedziť, len na uznesenie vlády, sa nejaví v podmienkach materiálneho právneho štátu ako vhodné.** Rovnako informovanosť o existencii samotného uznesenia vlády Slovenskej republiky č. 180 zo 7. apríla 2021, ktorým sa určujú Zásady vydávania Vestníka vlády Slovenskej republiky, je u bežného občana nízka. Na tomto mieste musím taktiež pripomenúť, že Vestník vlády bol ako publikačný nástroj zákonodarcom primárne vytvorený pre potreby publikácie vyhlášok ako všeobecne záväzných právnych predpisov orgánov miestnej štátnej správy. Tým, že zákonodarcia bez náležitého odôvodnenia umožnil vo Vestníku vlády vyhlasovať všeobecne záväzné právne predpisy zasahujúce do základných práv a slobôd na celom území Slovenskej republiky, inými slovami, ktorými môže ÚVZ nariadiť opatrenia na celom území Slovenskej republiky, uvedený úmysel poprel.

15. Ďalším problémom je obsah úpravy podrobností publikácie vo Vestníku vlády. V rámci úpravy podrobností o publikácii vo Vestníku vlády, ktorej forma ako taká už je podľa môjho názoru nedostatočná, **absentuje tak fundamentálna vec, akou je zakotvenie (nevyvrátiteľnej) domnienky toho, že dňom vyhlásenia sa všetko, čo bolo v ňom vyhlásené, stáva známe každému, koho sa to týka** (*ignorantia legis neminem excusat*). Azda netreba pripomínať, že zákon o Zbierke zákonov túto požiadavku prostredníctvom svojho § 15 výslovne zakotvuje. V nadväznosti na tento stav, resp. absenciu podobnej úpravy vo vzťahu k Vestníku vlády, si legitímne možno položiť otázku, **do akej miery možno efektívne vynucovať plnenie povinností vyhlásených prostredníctvom publikačného nástroja, pri ktorom sa výslovne nepredpokladá domnienka znalosti právnych noriem v ňom vyhlásených.**

16. Vo vzťahu k samotnej prístupnosti Vestníka vlády treba upriamiť pozornosť aj na relevantnú judikatúru ESĽP. Väčšina pléna v náleze síce odkazuje na rozhodnutie ESĽP vo veci *Karademerci a ostatní proti Turecku* (sťažnosti č. 37096/97 a č. 37101/97, rozhodnutie z 25. 1. 2005), v nadväznosti na ktoré „možno predpokladať, že vyhlášky by akceptoval z hľadiska princípu legality, resp. dostupnosti aj ESĽP“ (bod 89 nálezu), no som toho názoru, že sa treba vysporiadať aj s ďalšou relevantnou judikatúrou ESĽP. Ten v „klasickej“ veci *The Sunday Times proti Spojenému kráľovstvu* (sťažnosť č. 6538/74, rozhodnutie z 26. 4. 1979) konštatoval, že právna norma je dostupná v prípade, ak má osoba vzhľadom na okolnosti prípadu primeranú vedomosť o právnych predpisoch aplikovateľných na jeho situáciu. V súčasnej situácii, keď sa pri každej zmene či zhoršení pandemickej situácie veľmi rýchlo menia a prijímajú nové opatrenia ÚVZ, mám vážnu pochybnosť, že bežný občan vie adekvátne vyhľadať aktuálnu úpravu ÚVZ. Práve pre neprehľadnosť systému a štátom etablovaného mechanizmu mimo všeobecne známej Zbierky zákonov uprednostní nie vždy nutne spoľahlivé mediálne informácie.

17. Väčšina pléna v náleze uvádza, že nemá vedomosť o tom, že by občianska spoločnosť nemala riadny prístup k vyhláškam ÚVZ (bod 89 nálezu). Ja však mám, do značnej miery, na vec opačný pohľad. Ako občan totiž vnímam realitu, že verejnosť sa o obsahu jednotlivých vyhlášok ÚVZ a RÚVZ prakticky dozvedá skôr prostredníctvom tlačových konferencií či besied jednotlivých politických predstaviteľov, najmä členov vlády, než zo samotného Vestníka vlády. Pri ústnom prejave týchto predstaviteľov pritom môže dochádzať k nie zanedbateľným omylom, a tým aj k istej forme dezinformovania verejnosti o obsahu všeobecne záväzných právnych predpisov ÚVZ a RÚVZ. Neraz to môže byť zapríčinené aj tým, že o obsahu vyhlášok je informované ešte skôr, než sú skutočne vydané. To, čo zákonodarca pôvodne zamýšľal, prinajmenšom z formálneho hľadiska, konštruovať ako primárny prameň informácií, čiže Vestník vlády, sa tak stáva len zdrojom informácií skôr pre právnikov profesionálov, ktorí o ňom majú vzhľadom na svoje osobitné vzdelanie a skúsenosti vedomosť. Vo Vestníku vlády sa na rozdiel od Zbierky zákonov nepublikujú konsolidované znenia opatrení v elektronickej podobe, čo neprispieva k prehľadnosti o účinnosti a dostupnosti práva pre bežného občana. Predmetom úpravy taktiež nie je ani situácia, čo v prípade, ak bude webová stránka Ministerstva vnútra Slovenskej republiky, v rámci ktorej je Vestník vlády sprístupnený, dočasne nedostupná. Vestník vlády nemá zákonom upravený postup pre prípad nepredvídaného a výnimočného prerušenia jeho prevádzky, čo naopak zákon výslovne rieši v prípade nedostupnosti, výpadku Slov-Lexu t. j. elektronickej podoby Zbierky zákonov ako štátneho publikačného nástroja (zákon o Zbierke zákonov takúto eventualitu predpokladá a rieši v § 24). **Ani argumenty uvádzané väčšinou pléna v odôvodnení nálezu tak dostatočne nerozptýlili moje pochybnosti o tom, že existujúca úprava Vestníka vlády skutočne zabezpečuje dostupnosť, primeranú vedomosť o existencii a predovšetkým o obsahu vyhlášok Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky, ktoré majú celospoločenský dopad na území Slovenskej republiky.**

18. Lepšej dostupnosti, a tým aj právnej istote vyhlášok Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky a regionálnych úradov verejného zdravotníctva nepridáva ani to, že Zásady vydávania Vestníka vlády Slovenskej republiky neupravujú okrem už spomenutej domnienky znalosť obsahu publikovaných noriem, ani to, čo sa má považovať za rozhodné znenie normatívneho textu v prípade, ak nastane rozpor medzi znením zverejneným vo Vestníku vlády na jednej strane a znením vyhlášky dostupným na ÚVZ alebo RÚVZ, či na úradných tabuliach okresných úradov alebo obcí.

III.

19. Moja ďalšia výhrada k nálezu, ktorý prijala väčšina pléna ústavného súdu, sa týka namietaného nesúladu ustanovenia § 631 zákona o ochrane verejného zdravia s ústavným zákonom o bezpečnosti štátu. Väčšina pléna ústavného súdu síce rozhodla, že návrhu generálneho prokurátora nevyhovie v celom rozsahu, avšak **v odôvodnení úplne absentuje vysporiadanie sa s tou časťou návrhu, v ktorej generálny prokurátor namieta nesúlad § 631 napadnutého zákona s čl. 11 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti štátu.** Ústavný súd pritom prinajmenšom vzal na vedomie, že navrhovateľ vo svojom návrhu tvrdí, že ustanovenie § 631 zákona o ochrane verejného zdravia je v rozpore aj s čl. 11 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti štátu (bod 28 nálezu). Aj napriek uvedenému sa väčšina z mojich kolegov v odôvodnení venovala len otázke súladnosti § 631 s ústavou (časť III.3 nálezu) a v prípade čl. 11 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti štátu ako jednej z označených referenčných noriem zas preskúmala len súlad ustanovení § 59b (časť III.2.5 nálezu).

20. Keďže väčšina pléna ústavného súdu v náleze neodôvodnila, prečo považuje ustanovenie § 631 zákona o ochrane verejného zdravia za súladné s navrhovateľom označenou referenčnou normou, t. j. s čl. 11 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti štátu, výrok, ktorým väčšina pléna návrhu generálneho prokurátora (aj v tejto časti) nevyhovela, sa tak javí ako nedostatočne odôvodnený. Aj keby sa so závermi väčšiny pléna o tom, že ustanovenie § 631 napadnutého zákona je v súlade s čl. 11 ods. 1 ústavného zákona, dalo stotožniť, dôvody vedúce k tomu záveru mali byť v odôvodnení nálezu jednoznačne uvedené. Keďže sa tak nestalo, môže predmetná časť nálezu pôsobiť nedostatočne presvedčivo, čo je, nie len podľa môjho názoru, neželateľné a ústavný súd by sa toho mal celkom určite vyvarovať.

IV.

21. Z vyššie uvedených dôvodov nesúhlasím s väčšinovým názorom pléna ústavného súdu. Závery, ku ktorým dospela väčšina z mojich kolegov a ktoré sú založené predovšetkým na doslovnej interpretácii čl. 123 ústavy (čo potvrdzuje aj bod 108 nálezu), vyznievajú, pri všetkej úcte k mojim kolegom, výrazne formalisticky. Som teda toho názoru, že **ústavný súd mal návrhu generálneho prokurátora v časti vyhovieť a vyhlásiť napadnuté ustanovenia zákona o ochrane verejného zdravia za rozporné s ústavným princípom právnej istoty predstavujúcim imanentnú súčasť princípov právneho štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy).**

V Košiciach 1. decembra 2021

Rastislav Kaššák
sudca