

**Odlišné stanovisko sudcu Petra Straku k nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky
č. k. PL. ÚS 8/2021 z 1. decembra 2021**

I. Predmet konania

1. K rozhodnutiu väčšiny pléna prikladám odlišné stanovisko k výroku, ako aj k jeho odôvodneniu. Dôvodom tohto môjho kroku je okrem nesúhlasu s verdiktom aj spoločenský význam tohto konania, ktoré bolo ostro sledované odbornou aj laickou verejnosťou. Z mojej perspektívy ani z ďaleka nešlo len o otázku publikácie normatívoov zo strany Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky (ďalej aj „ÚVZ“), ale najmä o otázku (ne)dostatočnej legitimity normotvorcu, v ktorej som videl ústavnú diskonformitu. Práve výhradám, ktoré sa týkajú ústavného postavenia ÚVZ, sa mám ambíciu venovať na platforme tohto odlišného stanoviska.

2. Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky riadi a za jeho činnosť zodpovedá hlavný hygienik Slovenskej republiky (ďalej aj „hlavný hygienik“), ktorého vymenúva a odvoláva na návrh ministra zdravotníctva Slovenskej republiky vedúci služobného úradu ministerstva. Ako vyplýva aj z plenárneho nálezú ústavného súdu, v súlade s teóriou správneho práva je ÚVZ dekoncentrovaný orgán štátnej správy s celoštátnou pôsobnosťou a ide o rozpočtovú organizáciu štátu s pôsobnosťou pre územie Slovenskej republiky so sídlom v Bratislave. Ide teda o štátny orgán, ktorý je napojený finančnými vzťahmi na rozpočet Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky (ďalej aj „ministerstvo“).

3. Predmetom posúdenia ústavným súdom bolo ustanovenie § 63l, no najmä kľúčového § 59b 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 aj „zákon“). Za kľúčové z pohľadu prieskumu súladu s ústavou som považoval napadnuté časti § 59b ods. 1 zákona. *In concreto*, ide o bazálne ukotvenie normotvornej právomoci ÚVZ v prípade, ak je potrebné na celom území Slovenskej republiky nariadiť opatrenia podľa § 12 alebo § 48 ods. 4 zákona o ochrane verejného zdravia. (tu *i. a.* akcentujem terminológiu „*ak je potrebné nariadiť opatrenia*“, čo je už samo osebe splnomocnenie bez bližšej špecifikácie rozsahu). Uvedené ustanovenie počíta celkom s tromi subjektmi, ktoré takúto pandemickú normotvorbu môžu realizovať, pričom zákonodarca počíta okrem spomínaného ÚVZ s regionálnym úradom verejného zdravotníctva (ďalej aj „RÚVZ“), ktorý môže regulovať opatrenia na vymedzenom území, pokrývajúce jeho pôsobnosť, ako aj s Ministerstvom zdravotníctva Slovenskej republiky. Práve tejto normotvornej konkurencii medzi ÚVZ a ministerstvom sa budem venovať v ďalšom texte, pričom výhrady formulované v texte smerom k ÚVZ sa *a maiore ad minus* vzťahujú aj na RÚVZ.

4. Novelizáciou zákona zákonom č. 286/2020 Z. z. bol zavedený predmetný dualizmus normotvorby medzi ÚVZ a ministerstvom a dôvodová správa k tomu uvádza: «*Podľa čl. 123 Ústavy SR sú všetky orgány štátnej správy oprávnené vydávať na vykonanie zákona všeobecne záväzné právne predpisy, ak sú na to splnomocnené zákonom. Ustanovenie § 59b*

ods. 1 bude teda splnomocňovať orgány verejného zdravotníctva na vydanie týchto všeobecne záväzných právnych predpisov, ktorými nariaďia jednotlivé potrebné opatrenia podľa § 12 resp. § 48 ods. 4... Ministerstvo zdravotníctva SR má oprávnenie vydať opatrenie len podľa § 12 ods. 6. Pretože toto ministerstvo je ústredným orgánom štátnej správy (zákon č. 575/2001 Z. z.), vzťahuje sa na jeho právne predpisy zákon č. 400/2015 Z. z., čo sa navrhuje konštatovať v navrhovanom ods. 2. Znenie § 1 ods. 1 zákona č. 400/2015 Z. z. je však nejasne formulované v tom zmysle, že za „právne predpisy“ označuje všetky predpisy všetkých orgánov štátnej správy (ústredných aj iných), z čoho by mohlo byť sporné, či sa vzťahuje na všetky právne predpisy všetkých orgánov štátnej správy. Preto sa v navrhovanom ods. 2 zároveň navrhuje ujasniť, že na právne predpisy ÚVZ SR a RÚVZ sa tento zákon nevzťahuje.»

5. Z uvedeného je zrejmé, že zatiaľ čo ÚVZ má normotvornú právomoc kedykoľvek počas pandémie, ministerstvo môže obdobné právne vzťahy normovať len v krízovej situácii, t. j. počas výnimočného stavu, núdzového stavu alebo mimoriadnej situácie. Tu je však vhodné pripomenúť, že od štvrtka 12. marca 2020 počnúc 6.00 h platí na celom území Slovenskej republiky mimoriadna situácia, a teda normotvorná aktivita ministerstva je aktuálne možná. Ministerstvo teda má oprávnenie pri ohrození verejného zdravia nariaďovať ďalšie opatrenia, ktorými môže zakázať alebo nariaďovať ďalšie činnosti v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas, pričom nie je dotknutá právomoc ÚVZ a RÚVZ nariaďovať opatrenia podľa § 12 alebo podľa § 48 zákona, a to ani počas krízovej situácie. O dôvode zakotvenia tohto právneho dualizmu však dôvodová správa mlčí.

II. O kompetenčnej extenzii a ústavnej legitimitě Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky

6. Podľa čl. 2 ods. 2 ústavy môžu štátne orgány konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Ústava vytvára proporcie a hranice delby moci medzi zložkami štátnej moci. Jednostranné rozširovanie právomoci jednej zložky moci môže narušiť ústavou vytvorené vzťahy nielen medzi nimi, ale aj k občanom. Parlament rozšírením svojej pôsobnosti nad rámec ústavy nemôže obmedziť pôsobnosť iných štátnych orgánov alebo prevziať ich kompetencie spôsobom, ktorý nie je v súlade s princípom právneho štátu, delby moci a so systémom brzd a protiváh vo vymedzovaní pôsobnosti štátnych orgánov (PL. ÚS 29/95). Príkazy ústavných noriem obsiahnuté v jednotlivých článkoch ústavy (t. j. aj všeobecný princíp právneho štátu a princíp delby moci) je potrebné rešpektovať aj pri prijímaní každého zákona Národnej rady Slovenskej republiky, a to bez ohľadu na to, či ide o zákon, ktorým sa určité spoločenské vzťahy upravujú po prvýkrát, alebo o zákon, ktorým sa mení, prípadne dopĺňa už predtým existujúca zákonná úprava určitých spoločenských vzťahov (PL. ÚS 38/95).

7. Podľa čl. 1 ods. 1 ústavy: „Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Neviaže sa na nijakú ideológiu ani náboženstvo.“ Tento článok obsahuje aj všeobecný princíp právneho štátu. Ústavný súd už konštatoval (PL. ÚS 16/95) v súvislosti s princípom delby moci, že v právnom štáte kompetencie, práva a povinnosti a zákonom upravené postupy orgánov štátu, ako aj právnických a fyzických osôb vytvárajú nevyhnutný predpoklad pre ústavnú rovnováhu. Jej súčasťou je i systém horizontálnej delby moci

na zákonodarnú, výkonnú a súdnu moc, ktoré sú v parlamentnej demokracii autonómne a vzájomne prepojené len väzbami ústavnej kontroly a spolupráce. Z princípu ústavnej rovnováhy vyplýva, že ani zákonodarca nemôže voľne disponovať s jednotlivými zložkami moci v štáte.

8. Trojdelenie (tripartita) štátnej moci je bezpochyby jednou z podstatných náležitostí demokratického a právneho štátu. Odkazujúc na Ch. Montesquieu a R. Dworkina, akcentujem potrebu nezávislosti a oddelenosti zákonodarnej, výkonnej a súdnej moci, ktoré sa v súlade s princípom vzájomných brzd a protiváh (*checks and balances*) musia vzájomne kontrolovať a vyvažovať. Ide o vzájomnú závislosť moci, kde každá zložka moci participuje v určitom stupni v činnosti zvyšných zložiek, a preto žiaden jednotlivец alebo skupina nemôže rozhodnúť o pravidlách a princípoch inej zložky moci bez určitej reciprocity. Ako si všíma R. Bellamy, týmto spôsobom je ľud chránený pred útlakom nie prostredníctvom abstraktných princípov v podobe ľudských práv a slobôd, ale prostredníctvom politického procesu, ktorý umožňuje ľuďom vyjadriť svoje obavy (Bellamy, R. *The Political Form of the Constitution: the Separation of Powers, Rights and Representative Democracy*. Political Studies, 1996, XLIV, s. 455).

9. Ústava v šiestej hlave ústavy nazvanej výkonná moc počíta s prezidentom Slovenskej republiky ako hlavou štátu a vládou Slovenskej republiky ako vrcholným orgánom výkonnej moci. Bezpochyby k výkonnej moci je možné zaradiť aj ministerstvá, keďže samotní rezortní ministri sú aj členmi vlády (čl. 109 ústavy). ÚVZ je však rozpočtová organizácia štátu napojená na rozpočet ministerstva zdravotníctva a jeho ukotvenie a postavenie v systéme výkonnej moci je z hľadiska ústavného zakotvenia výrazne odlišné od ministerstva. Ústavný súd si vo väčšinovom náleze osvojil argumentáciu založenú na čl. 123 ústavy, podľa ktorého ministerstvá a iné orgány štátnej správy na základe zákonov a v ich medziach môžu vydávať všeobecne záväzné právne predpisy, ak sú na to splnomocnené zákonom. Zjednodušene sa dá uviesť, že v hlbokej studni delegovanej výkonnej moci našiel kdesi hlboko aj ÚVZ, čím mu dodal ústavnú legitimitu. Stotožňujem sa s tým, že s ÚVZ (rovnako ako s veľkým množstvom iných štátnych orgánov, geodéziou a katastrom, počínajúc a metrológiou a skúšobníctvom končiac) ústava počíta, no nie priamo, ale len sprostredkovane. Ustanovenie čl. 123 ústavy vnímam skôr ako normu technickej povahy, prostredníctvom ktorej je možné distribuovať moc v štáte. Drgonec k uvedenému uvádza: „*Orgány výkonnej moci nemôžu zmocnenie udelené čl. 123 interpretovať a aplikovať samostatne, bez zachovania príčinnej súvislosti s úpravou tvorby práva orgánmi výkonnej moci tak, ako je implikovaná v čl. 1 ods. 1 Ústavy. Orgány výkonnej moci nesmú svoje zmocnenie na tvorbu podzákonných všeobecne záväzných právnych predpisov vytrhnúť ani z kontextu s úpravou čl. 13 ods. 1 a 2 Ústavy.*“ (k tomu pozri viac Drgonec, J. Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. 2. prepracované a doplnené vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2019, 1792 s., str. 1408).

10. Problém teda vidím v tom, že plénum ústavného súdu našlo oporu vo veľmi abstraktnom ustanovení ústavy, ktoré umožňuje temer akúkoľvek distribúciu moci. Rovnakou logikou by bolo potom možné pandemickú normotvorbu zákonom vložiť do rúk ktorémukoľvek štátnemu orgánu. Predstavme si, že by takúto kompetenciu zákonom dostal napríklad Úrad jadrového dozoru Slovenskej republiky, keďže je to orgán, ktorý má byť pripravený nielen

na medicínsku, ale dokonca na jadrovú katastrofu. Paradoxom je to, že aj takýto zjavný nezmysel by cez čl. 123 ústavy prešiel. Okrem trojdelenia štátnej moci a zákazu presahov medzi jednotlivými mocami v štáte teda musí byť správne realizovaná aj distribúcia v rámci konkrétnych mocí, konkrétne v našom prípade ide o moc výkonnú (tzv. exekutívu). Väčšina pléna týmto prístupom rozrieduje základný predpoklad konštitucionalizmu, ktorým je horizontálna del'ba moci v podobe základnej zodpovednosti každej zložky moci za určitú sféru práva. Delegovaná normotvorba v podstate málo významnej inštitúcie sa nemôže dostať do pozície najdôležitejších právnych predpisov v štáte. Najdôležitejšie právne predpisy majú prijímať orgány, ktoré majú najširšiu legitimitu a prepojenie s ľudom, resp. majú aspoň ústavný status. Toto je ich ústavná zodpovednosť, z ktorej nemôžu rezignovať ani v tých najvypätejších situáciách.

11. Tento problém by zaiste neexistoval, ak by došlo k inštalácii hlavného hygienika priamo do ústavného textu. Ide o možno trochu kontroverznú úvahu, no určite by doplnenie ústavného textu o výslovné vymedzenie ústavného postavenia dodalo jeho krokom potrebnú legitimitu. Vzhľadom na široký diapazón kompetencií, ktoré sú ÚVZ zákonom udelené a ktorých plnohodnotné využitie by mohlo spôsobiť aj paralýzu najvyšších ústavných orgánov a ústavných činiteľov, je takéto doplnenie nielen žiaduce, ale podľa môjho názoru aj nevyhnutné. Je to práve aj pandemické obdobie, ktoré častokrát núti ústavodarcov otvárať normy najvyššej právnej sily. Uvedený trend sa nevyhol ani Slovenskej republike, kde poukazujem napríklad na potrebu vstupu do textu ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov, kde došlo k zmene v súvislosti s núdzovým stavom.

12. Je zjavné, že hlavný hygienik sa dostal do pozície, keď s ním musí reálne počítať aj ústavné právo a brať ho vážne ako nezanedbateľného „hráča“ v rámci výkonnej moci. Podmienky Slovenskej republiky a právny stav, ktorý ústavný súd legitimizoval ako ústavne-konformný, je však aj z komparatívnej perspektívy neštandardný, dalo by sa povedať, že až originálny. S originalitou v 21. storočí nemám žiadny problém, práve naopak, v plnom rozsahu ju vítam, no považujem za nevyhnutné poznať dôvody tohto prístupu. Zatiaľ, čo logickejšie by bolo zvoliť princíp, že hygienická autorita (v našich podmienkach ÚVZ) formuluje odborné stanovisko a odporúčanie, ktoré následne orgán disponujúci politickou legitimitou a zrejším mandátom odvodeným od volieb (ministerstvo alebo vláda) pretaví do normatívneho textu štandardného charakteru, v našom prípade je to presne naopak. Vláda prostredníctvom svojho uznesenia prijme právne nezáväzný materiál (mám na mysli tzv. COVID-automat v podobe uznesenia vlády), ktorý následne všeobecne záväzným právnym predpisom normuje ÚVZ svojou vyhláškou.

13. Uznesenie vlády je právny akt, ktorý nemá záväznosť mimo samotného orgánu (s výnimkou núdzového stavu), teda je *de facto* odporúčacím materiálom pre hlavného hygienika a jeho úrad. Je preto veľmi obťažné predstaviteľné, aby hlavný hygienik konal v priamom rozpore s COVID-automatom, keďže by tým ohrozoval svoje zotrvanie vo funkcii. Možné to ale, samozrejme, je, čo nepovažujem za akceptovateľné *pro futuro*. Paradox teda vidím v oboch eventúálnych extrémoch právneho stavu. Po prvé v tom, že reálny normotvorca je nezávislý len naoko, t. j. realizuje vôľu na základe odporúčacích aktov iných

orgánov výkonnej moci, ktorí majú na rozdiel od ÚVZ plnú legitimitu. Po druhé aj v tom, že zákonom je deklarovaná jeho normotvorná nezávislosť, čo v budúcnosti je bezpochyby zneužitelná pozícia. Práve táto deklarovaná nezávislosť umožňuje hlavnému hygienikovi absolútnu slobodu, ktorá môže mať zásadne paralyzačné dôsledky pre celú krajinu a osobitne pre deľbu moci. Obe prezentované amplitúdy považujem za ústavne problematické.

14. V tejto súvislosti na porovnanie poukazujem na rozhodnutie Ústavného súdu Bosny a Hercegoviny z 22. 12. 2020 v konaní vedenom pod sp. zn. AP 3683/20. Vec sa týkala rozhodovania o opravnom prostriedku proti nariadeniam štábu civilnej ochrany Bosny a Hercegoviny, ktoré ukladali povinnosť nosiť ochranné rúška na tvári a obmedzovali pohyb obyvateľstva na celom území Bosny a Hercegoviny v čase od 23.00 h večer do 5.00 h ráno nasledujúceho dňa z dôvodu pandémie COVID-19. Sťažovatelia namietali zásah do práva na súkromný život a slobodu pohybu. To, čo je inšpiratívne aj pre naše rozhodnutie, je konštatácia tamajšieho ústavného súdu o tom, že právny rámec pre činnosť krízového štábu bol nastavený príliš široko a bez primeranej kontroly zo strany výkonnej a zákonodarnej moci, čo malo za následok závažné zásahy do základných ľudských práv. Ústavný súd tiež uviedol, že v demokratickej spoločnosti takéto dôležité opatrenia musia byť pod neustálou kontrolou zákonodarnej moci a najvyššieho orgánu výkonnej moci. Musí to tak byť z toho dôvodu, že pandémia pretrváva a jej budúcnosť je neistá. Neprevzatie zodpovednosti a preukázateľná pasivita parlamentu pri jasnom a včasnom stanovení rámca pre činnosť zložky výkonnej moci počas trvania pandémie nevyhnutne umožňuje narušiť rovnováhu medzi rôznymi záujmami (právami). Príkazy úzkej zložky výkonnej moci o povinnom nosení ochranných rúšok a o obmedzení pohybu teda predstavovali porušenie práva na súkromný život a slobodu pohybu.

15. Keby som sa mal pokúsiť sumarizovať svoje výhrady, uviedol by som, že ústavný nesúlad vidím v tom, že ÚVZ a hlavný hygienik sú subjekty, s ktorými slovenský ústavný poriadok na rozdiel od ministerstiev výslovne nepočíta. Nehovorí o nich ani text ústavy a ani ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov. Aj napriek môjmu veľkému rešpektu k stabilite ústavného poriadku, kde akýkoľvek zásah do ústavného textu je potrebné starostlivo zvážiť, ak spomínané subjekty majú mať významné postavenie a normotvorný vplyv konkurujúci štandardným orgánom zákonodarnej a výkonnej moci, novelizácia ústavy je podľa môjho názoru nevyhnutná. Rešpektujem, že je na výlučnom rozhodnutí zákonodarcu, ako bude deliť moc v štáte prostredníctvom zákonov. Rovnako reflektujem aj široký záber čl. 123 ústavy, no aj napriek tomu považujem za problematickú práve neúmernú kompetenčnú extenziu, ktorá z hľadiska jej intenzity naráža práve na referenčné normy označené navrhovateľom. Slovenská republika ako demokratický a právny štát si totiž nemôže osvojiť prístupy vzťahujúce sa na vojenské režimy, kde vládne exekutívna svojvôľa, pričom normotvorba nie je predvídateľná a čitateľná.

16. Na vyváženie by som však rád opätovne akcentoval, že postavenie ÚVZ ako špecializovaného orgánu koncentrujúceho sa na epidemiologické a hygienické otázky je v rámci pandemického diskurzu bezpochyby nezastupiteľné. Z hľadiska odbornosti nemáme kvalifikovanejšiu štátnu inštitúciu, ktorá by svojím špecializovaným vzhľadom dokázala

kvalifikovanejšie pomáhať a konzultovať s vládou Slovenskej republiky navrhované opatrenia. Na druhej strane však nosnou úlohou špecializovaného orgánu štátnej správy nemôže byť očakávaná realizácia kľúčovej normotvorby štátu v čase pandémie. Uvedené platí o to viac v prípade, keď ani historicky nie je ÚVZ na takúto úlohu pripravený, pričom logicky iné nezastupiteľné úlohy ÚVZ idú vzhľadom na potrebu normovať pandémiu do úzadia. Napríklad podľa § 20 ods. 16 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 152/1995 Z. z. o potravinách v znení neskorších predpisov je ÚVZ povinný zverejňovať na svojom webovom sídle právoplatné rozhodnutia počas troch mesiacov odo dňa nadobudnutia ich právoplatnosti, pričom od vyhlásenia mimoriadnej situácie 12. marca 2020 zverejnil takéto rozhodnutie len jedno (rozhodnutie č. OLP/3691/95875/2020 z 25. mája 2020). Dokonca za viac než ostatných 20 mesiacov nebolo vydané žiadne takéto rozhodnutie.

17. Okrem otázky nedostatočnej legitimity normotvorcu považujem ďalej za problematické aj to, že zákonodarca do právnej úpravy nezakotvil žiadna brzdiace mechanizmy, ktoré by chránili a vyvažovali túto neštandardnú kompetenčnú extenziu. Tak, ako je zákonodarná moc parlamentu vyvažovaná inštitútom relatívneho veta prezidenta a požaduje sa kontrasignácia právnej normy, aj v tomto prípade považujem za nevyhnutné z ústavného hľadiska implementovať obdobné brzdy, ktoré zamedzia potenciálnej svojvôli hlavného hygienika a jeho úradu. Aj napriek tomu, že na čele ÚVZ je aktuálne osoba kredibilná, nemusí tomu tak byť vždy v budúcnosti. Pokiaľ by sa v budúcnosti výkonná moc rozhodla nominovať do pozície hlavného hygienika osobu s profilom autokrata, mohlo by dochádzať k zásadným obštrukciám pri riadení štátu, pričom samotný hlavný hygienik by dokázal celkom efektívne obštruovať jeho detronizáciu z funkcie. Predstavme si, že by napríklad začal prísne karanténizovať a izolovať relevantné politické authority (prezident, predseda vlády...), konkrétne ústavné orgány (Národná rada Slovenskej republiky, vláda Slovenskej republiky...) alebo hoci aj samotného vedúceho služobného úradu ministerstva, čím by znemožnil jeho odvolanie. Pochopiteľne, že *advocatus diaboli* by povedal, že takéto absurdné akty by predsa nikto nerespektoval, keďže by boli apriórne protiústavné, no v podmienkach Slovenskej republiky platí prezumpcia ústavnosti. Cestou by bolo konanie podľa čl. 125 ústavy, pričom je to práve to konanie, v ktorom sme rozhodovali a bolo vhodné sa tomu už pri tejto príležitosti venovať.

18. V rámci rozhodovacieho procesu ústavného súdu som sa intenzívne zamýšľal aj nad tým, či rozhodnutie o ústavnom nesúlade normotvornej kompetencie hlavného hygienika nemôže byť spúšťačom, už beztak silnej, relativizácie opatrení, resp. či nedôjde k poklesu dôvery smerom k vládnym elitám. Opätovne akcentujem, že toto konanie nie je o obsahu opatrení, ale výlučne o tom, kto ich vydáva a kde sa publikujú. Akcentujem, že pri právnom stave *de lege lata*, ktorý počíta v čase krízovej situácie s normatívnym dualizmom (ÚVZ a ministerstvo), je v čase rozhodnutia ústavného súdu možné a zrejme aj žiaduce, aby ministerstvo svoju normotvornú kompetenciu využívalo. Namiesto toho je výlučným normotvorcom ÚVZ, pričom komunikáciu navonok týkajúcu sa konkrétnych opatrení si nezriedka vyhradil priamo minister zdravotníctva Slovenskej republiky. Pri tvorbe noriem regulujúcich pandémiu sa teda hlásia ministerské rezorty, pričom okrem ministerstva zdravotníctva je vo veci nezriedka logicky zaangažované aj ministerstvo spravodlivosti (k tomu odkazujem na moje odlišné stanovisko vo veci č. k. PL. ÚS 11/2021 z 27. júla 2021).

ÚVZ akoby len technicky realizoval publikáciu nimi kreovaných noriem vo vestníku vlády. Zapojenie uvedených ministerských rezortov do tohto normotvorného procesu je pritom logické (vzhľadom na ich legislatívne skúsenosti, materiálne a personálne zabezpečenie) a hlavne ide o subjekty, s ktorými výslovne počíta aj ústava pri vymedzení výkonnej moci.

III. Záverečné poznámky

19. Vzhľadom na uvedené som toho názoru, že napadnuté časti ustanovenia § 59b nie sú v súlade s napadnutým referenčnými normami ústavy, keďže samotná ingerencia ÚVZ do normotvorby naráža na ústavné garancie. *De facto* aj samotný zákonodarca prijatím napadnutej právnej úpravy (zavedením normotvorného dualizmu v krízových situáciách) výslovne uznal, že popri ÚVZ je ministerstvo taktiež orgánom, ktorý môže s plnou legitimitou normovať pandémiu. Empiricky sa však ukazuje, že aj napriek normotvornej kompetencii ministerstva to o ňu z pozície orgánu predpokladaného ústavou nejavi záujem a všetko ponecháva na svojej rozpočtovej organizácii, s ktorou ústavný poriadok priamo vôbec nepočíta.

20. V súlade s princípom del'by moci ústava zaiste počíta aj s jej zákonnou distribúciou, no nie s jej „zbavovaním sa“. Vláda ako najvyšší orgán výkonnej moci odvádza svoju legitimitu od dôvery v parlamente, ktorej personálny substrát bol vykreovaný v priamych voľbách občanmi Slovenskej republiky. Hlavný hygienik je štátny úradník, ktorého vymenúva a odvoláva na návrh ministra zdravotníctva Slovenskej republiky vedúci služobného úradu ministerstva, t. j. ani nie samotný minister. Je v mojom ponímaní ústavne nesúladne, ak sa vláda a jej členovia zbavujú ústavnej zodpovednosti v situáciách, keď sa očakáva priamo ich aktivita. Ak by sa člen vlády nemal na pandemickej normotvorbe zúčastňovať, zákonodarca by nemal dôvod pristupovať k zavedeniu normatívneho dualizmu, pričom aj v prípade konštatácie nesúladu právnej úpravy s ústavou bolo možné docieľiť kontinuitu ponechaním ministra ako jediného normotvorcu pandemickej legislatívy. Keďže nález ústavného súdu vzhľadom na už spomínanú prezumpciu ústavnosti platí v princípe *pro futuro*, nebol by žiaden problém s nadväznosťou konkrétnych pandemických opatrení. Zastávam ten názor, že tak závažnú normotvorbu je potrebné realizovať so silnou legitimitou a je to napríklad minister zdravotníctva, ktorý takouto legitimitou disponuje.

21. Dá sa uvažovať aj nad tým, či by takáto normotvorba nemala byť dokonca priznaná priamo zákonodarnému zboru, no v záujme kontinuity, berúc do úvahy dynamiku pandémie, sa mi zdá riešenie skrz ministra ako aktuálne najlepšie možné. Dôvodom je práve udržanie balansu medzi potrebnou pružnosťou tvorby pandemickej legislatívy a dodržaním štandardu legislatívneho procesu. Opätovne, akcentujúc spomínaný kompetenčný dualizmus, by som chcel uviesť, že nepôjde o postup v rozpore s nálezom ústavného súdu, ak by sa normotvorba aj napriek výroku presunula na ministra zdravotníctva – ak aj nie celá, tak aspoň jej časť. Aj takýto krok by bol hodný chvály, a to taktiež preto, že normatívy ministra sú publikované v zierke zákonov, a nie vo vestníku vlády (čo by reflektovalo ďalšiu zo zásadných výhrad navrhovateľa v konaní pred ústavným súdom).

22. Ak zákonodarca považuje za nevyhnutné, aby ÚVZ výhradne ingeroval do pandemickej normotvorby, je z môjho pohľadu žiaduce, aby došlo k jeho výslovnému ústavnému zakotveniu a vymedzeniu. Rovnako je vhodné, aby došlo k implementácii brzd a protiváh,

ktoré by pôsobili ako ochrana pred potenciálnou svojvôľou ÚVZ a hlavného hygienika na jeho čele. Mám na mysli možnosť veta zo strany vlády, potrebu kontrasignácie ministra alebo jasné vymedzenie transparentného legislatívneho procesu, ktorý by bolo možné pripomenkovať. Dôvodom sú právne ústavné limity distribúcie moci v štáte. Vo všeobecnosti platí, že legitimita riadenia štátu nachádza svoj obraz aj v samotnom znení ústavy, pričom kľúčové subjekty výkonnej moci priamo ústavný text popisuje. Keďže o ÚVZ ústava mlčí, je úlohou ústavodarcu, či sa rozhodne v tejto súvislosti rozšíriť ústavný text. Ak by tak urobil, jednoznačne by ústavnú legitimitu ÚVZ posilnil.

23. Rád by som však toto odlišné stanovisko zakončil v pozitívnom duchu, keďže každé jedno rozhodnutie ústavného súdu posúva vedu a doktrínu ústavného práva v niečom vpred. Aj napriek formulovaným výhradám by som rád uviedol, že vidím priestor na kvalifikáciu vyhlášok ÚVZ ako tzv. hybridných právnych aktov, čo by umožňovalo prieskum ich individuálnej zložky v správnom súdnictve. Priznávam, že aj ja si na túto problematiku tvorím názor a behom času som dospel k tomu záveru, že by to skutočne bolo zrejme najlepšie a ústavne konformné riešenie, ak by posudzovaná normotvorba ÚVZ bola naďalej v rovnakej miere využívaná.

24. Toto disentujúce stanovisko sa mi nepísalo ľahko, berúc do úvahy okolnosti, za ktorých musí vládca zvládať pandémiu, ktorá si vyžiadala už ne jeden život (k tomu odkazujem na mnou formulované odlišné stanovisko k nálezu ústavného súdu č. k. PL. ÚS 2/2021 z 31. marca 2021). Diapazón kompetencií hlavného hygienika je však skutočne široký, keďže môže i. a. uložiť zákaz vychádzania, zakázať prevádzku služieb, zakázať približovať sa, zakázať zhromažďovať sa, zatvoriť kostoly, športoviská a divadlá, pričom jeho kompetencie sa týkajú miliónov ľudí. To ma dovádza k záveru, že by sme na jeho normotvornú kompetenciu mali hľadiť prísnejšie. Splnomocňovacie ustanovenie umožňujúce taký extrémny rozsah právomocí vložených do rúk štátneho úradníka, s ktorým ústavný text priamo nepočíta, je podľa môjho názoru už za čiarou ústavnosti. Ani nie tak právne ako ľudsky nás môže síce upokojsovať renomé a dôvera, ktorú požíva aktuálny hlavný hygienik, no predstava, že by sa mal namiesto „princa Radovana“ chopiť týchto rozsiahlych právomocí „kráľ Kazisvět šestý“, je znepokojujúca.

V Košiciach 1. decembra 2021

Peter Straka
sudca