

K VŠEOBECNEJ ZÁVÄZNOSTI VYHLÁŠOK ÚRADU VEREJNÉHO ZDRAVOTNÍCTVA SR: VYHLÁŠKY ÚVZ SR NIE SÚ PRAMEŇOM PRÁVA!

- CZ24 News | 12. června 2021



SLOVENSKO: Vyhlášky ÚVZ SR nie sú prameňom práva

Tento krátky právny príspevok možno nebudete hodnotiť ako krátky, ale verte tomu, že to tak je. Nemá vôbec zmysel, aby som sa vyjadroval nejako rozsiahlo, keďže názorové pozície sú jasné.

Preto sa vyjadrím iba „v krátkosti“, nebudem písať ani žiadne rozsiahle právne stanovisko, i keď k danej téme by sa dalo urobiť náležité právne stanovisko možno až v rozsahu niekoľko desiatok strán A4 a takúto rozsiahlu publikáciu by pravdepodobne čítali už len právnici; to ale nie je mojím cieľom, želal by som si, aby ste si to prečítali všetci, ktorí sa k tomuto blogu dostanete.

Ide o to, aby ste sa zamysleli nad tým, že nežijeme v právnom štáte, ale v štáte, kde sa pomocou mocenských nástrojov (polície, správnych orgánov....) vynucujú pseudonormy, t. j. také pravidlá správania, ktoré nie sú záväzným prameňom práva, avšak napriek tomu štátne orgány vynucujú ich rešpektovanie.

Zhutním **do dvoch samostatných tém**, i keď tieto témy spolu úzko súvisia, ba sa až dopĺňajú.

Začal by som témou **nezverejňovania** obsahu tzv. vyhlášok ÚVZ SR v Zbierke zákonov SR a tým aj k **neexistencii** zákonnej domnienky o znalosti obsahu právnych predpisov vo vzťahu k vyhláškam ÚVZ SR. Nebudem v tejto chvíli polemizovať o tom, že vládni úradníci sa k tejto závažnej právnej skutočnosti v rámci riadneho legislatívneho procesu nechceli alebo nevedeli vyjadriť, preto zatiaľ túto skutočnosť len konštatujem.

O čo vlastne ide ? O toto:

Obsah vyhlášok ÚVZ nie je zverejňovaný v Zbierke zákonov SR, ale je zverejňovaný iba vo Vestníku vlády SR, čo nie je prameň práva so všeobecnou platnosťou. Vestník vlády SR je totižto právny inštitút, ktorý síce je v zákone pomenovaný, avšak v zákone nie je náležite právne definovaný, na rozdiel od náležite právne upraveného právneho inštitútu Zbierky zákonov SR (zákon č. 400/2015 Z. z.).

Vestník vlády SR preto zaväzuje len adresátov vo vnútri štátnej správy a pri Vestníku vlády SR neplatí taká právna (zákonná) úprava, ako u Zbierky zákonov SR, t. j. v prípade Vestníka vlády SR sa neuplatňuje zákonne ustanovená právna domnienka o znalosti právnych predpisov podľa § 15 zákona č. 400/2015 Z. z., ktorý ustanovuje: „O všetkom, čo bolo v zbierke zákonov vyhlásené, sa má za to, že dňom vyhlásenia sa stalo známym každému, koho sa to týka“.

V zmysle § 15 zákona č. 400/2015 Z. z. sa preto na právne subjekty vzťahuje iba právna domnienka o znalosti toho, že vyhlášky ÚVZ sa vyhlasujú vo Vestníku vlády SR, avšak v zásade už neplatí, že by sa na právne subjekty vzťahovala právna domnienka o znalosti obsahu vyhlášok ÚVZ, pretože zákon takúto právnu domnienku ohľadne Vestníka vlády SR neustanovuje.

Praktický dôsledok je zrejmý, nikto sa nemôže vyhovárať, že nepozná obsah právnych predpisov, ktoré boli zverejnené v Zbierke zákonov SR, právne predpisy zverejnené v Zbierke zákonov SR ho aj tak zaväzujú.

Naproti tomu každý má právo namietat, že nepozná obsah „pseudoprávnych“ predpisov, ktorých obsah bol zverejnený iba vo Vestníku vlády SR, keďže v tomto prípade sa na neho nevzťahuje zákonne ustanovená právna domnienka o znalosti právnych predpisov podľa § 15 zákona č. 400/2015 Z. z..

A teraz odskočím do druhej z tém, a to je *téma, či Ústava SR pripúšťa, aby správny orgán pomocou podzákonného predpisu skonštruoval takú právnu povinnosť, ktorú zákon po obsahovej stránke nepozná* (t. j. ak obsahový rámec povinnosti nie je definovaný ani v ústavnom a ani v bežnom zákone).

Na odľahčenie, symbolicky, s výraznou dávkou všeobecnosti, aby to pochopili úplne všetci, uvádzam, že ak sa chceme aspoň tváriť, že žijeme v právnom štáte, tak ak nejaký „zelený zákon“ ustanovuje

nejakú „zelenú povinnosť“, prípadne konštruuje v prospech právnych subjektov nejake „zelené právo“, tak akýkoľvek podzákonný predpis, ktorý má nižšiu právnu silu než zákon (napr. „červená vyhláška“), nie je spôsobilý zákonné „zelené právo“ alebo „zelenú povinnosť“ akokoľvek zmeniť, doplniť a už vôbec nie zrušiť. Ak je totižto nejaká zákonná „zelená povinnosť“ prípadne ak je „zelené právo“ vo vzájomnom pomere kontradiktórne k podzákonnej „červenej povinnosti“, akýkoľvek ústavný orgán, štátny orgán resp. iný orgán verejnej moci je povinný urobiť si náležitý právny úsudok a postupovať podľa zákonnej „zelenej povinnosti“ a zákonného „zeleného práva“ a neprihliadať na podzákonnú „červenú povinnosť“; uvedený aspekt je úplne zrejмый z titulu vyššej právnej sily.

Aby som nezabudol, z toho je celkom zrejмый, že ak Ústava SR alebo osobitné zákony (napr. na úseku GDPR, Občiansky zákonník, Zákonník práce) priznávajú právnym subjektom nejake (ústavné a zákonné) práva, tak žiaden podzákonný predpis nie je spôsobilý akokoľvek zmeniť, doplniť alebo zrušiť ústavou alebo zákonom ustanovené právo, a to ani čiastočne; samozrejme, tým myslím najmä vyhlášky ÚVZ SR.

Myslíte si, že plnením vyhlášok ÚVZ ide o plnenie zákonnej povinnosti?

Odpoveď: Len v prípade, ak zákon takúto povinnosť výslovne definuje po obsahovej stránke. Ak nejaká povinnosť v zákonných predpisoch na úseku zdravotníctva alebo aj v iných právnych oblastiach neexistuje (nie je obsahovo ustanovená), je ústavne nemožné „vsúvať“ ju tam na základe akýchsi podzákonných predpisov, t. j. predpisov nižšej právnej sily - vyhlášok, ktoré navyše ani nie sú zverejňované v Zbierke zákonov SR.

A teraz trochu konkrétne, ako som však už povedal, nebudem písať žiadne rozsiahle právne stanovisko, tak len v krátkosti sa zameriam na jeden právny aspekt:

Najskôr jedna otázka a jedna odpoveď.

Otázka: Myslíte si, že možno spáchať priestupok podľa zákona na základe vyhlášky resp. či možno spáchať a stíhať taký priestupok, ktorého skutková podstata nie je založená na neplnení povinnosti výslovne ustanovenej v zákone, ale len na neplnení povinnosti „ustanovenej“ vo vyhláške?

Odpoveď: Jednoducho právne nemožné, samozrejme za predpokladu, že sa aspoň minimalisticky budeme tváriť, že žijeme v právnom štáte a preto dodržiavame ústavu a zákon.

Vôbec sa nechcem momentálne púšťať do rozsiahlych teoretických interpretácií toho, prečo nemôže byť akákoľvek vyhláška Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky (je to podzákonný predpis nižšej právnej sily) spôsobilá zmeniť ustanovenia nejakého zákona (napr. na úseku GDPR, Zákonníka práce, zákonných oprávnení policajtov atď.), len hovorím, že na takéto niečo nie je spôsobilá ani náhodou.

Plne si uvedomujem, že žijeme v dobe, v ktorej bol v úplnosti deštruovaný aspekt právnej istoty o tom, aké právo platí a aké nie, resp. vymáha sa také právo, aké je prezentované ako právo tými, ktorí ovládajú štátno-donucovací aparát, pritom ale, aby to bolo ešte viac zamotanejšie, aj niektoré orgány verejnej moci sú v spore o to, čo je právo, resp. čo je z hľadiska zákona potrebné a nutné resp. ústavne a zákonne súladné a čo už nie (napr. z hľadiska právnych stanovísk Úradu na ochranu osobných údajov SR, Generálnej prokuratúry SR, Najvyššieho kontrolného úradu SR, Verejného ochrancu práv...).

Ozrejším preto ešte raz jednu celkom zrejмую skutočnosť, a to tú, že povinnosti v zásade nemožno ukladať vyhláškou Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky tak, aby sa negovali, menili

alebo rozširovali práva a povinnosti podľa osobitných zákonov. Robím to iba z dôvodu, aby to bolo zrejme aj neprávnikom, lebo predpokladám, že právnikom to zrejme je.

A čo na to teda naša ústava?

Čl. 2 ods. 2 a 3 Ústavy SR ustanovujú:

(2) Štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a **spôsobom, ktorý ustanoví zákon**.

(3) Každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané, a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo **zákon neukladá**.

Ďalej podľa čl. 13 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky platí:

(1) Povinnosti možno ukladať

- a) zákonom alebo na základe zákona, **v jeho medziach** a pri zachovaní základných práv a slobôd,
- b) medzinárodnou zmluvou podľa [čl. 7 ods. 4](#), ktorá priamo zakladá práva a povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb, alebo
- c) nariadením vlády podľa [čl. 120 ods. 2](#).

(2) **Medze základných práv a slobôd** možno upraviť za podmienok ustanovených touto ústavou **len zákonom**.

Nijako inak. Na základe ustálenej judikatúry Ústavného súdu SR uloženie povinností „na základe zákona a v jeho medziach“ nemôže znamenať svojvoľné negovanie, zmenu alebo rozširovanie výslovne zákonom ustanovených práv a povinností; to platí aj pre vyhlášky Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky; momentálne sú totižto vydávané také vyhlášky Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky, ktoré v pozícii domnelých podzákonných všeobecne záväzných právnych predpisov (predpisov nižšej právnej sily) akoby na bežiacom páse úplne alebo čiastočne negujú, menia alebo rozširujú niektoré práva a povinnosti podľa osobitných zákonov (napr. na úseku GDPR, Zákonníka práce, zákonných oprávnení policajtov, prenajímateľov a užívateľov budov atď.).

Pamätáte si prosím, ako fungoval úrad hlavného hygienika počas roka 2020?

No najskôr vydával nejaké právne pamflety (totálne nulitné akty), ktorými sa snažil normovať pre celé územie Slovenskej republiky, resp. len pre niektoré úsekové odvetvia život na Slovensku a vládna moc sa tvárila, že to je všetko v poriadku; my na Slovensku sme vcelku poslušní ľudia, tvárili sme sa, že takéto pseudo-všeobecne záväzné právne predpisy budeme rešpektovať, veď sme si mysleli, že celkom zrejme hlavný hygienik nám chce iba dobre.

Keď sa to však prevalilo, vládna moc rýchlo zmenila bežný zákon (nie ústavu) a zrazu hlavný hygienik dostal kompetenciu vydávať vyhlášky (podzákonné predpisy). A čo s nimi robí?

No deje sa to, že vláda SR najskôr prijme uznesenie vlády, ktoré bez ďalšieho samo osebe nie je všeobecne záväzným právnym predpisom, ktorým by bolo možné ukladať povinnosti, pričom v uznesení vláda zároveň odporučí hlavnému hygienikovi, aby prijaté uznesenie vlády zrealizoval. Následne hlavný hygienik vydá nejakú vyhlášku Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky

a ďalšie už poznáme z reálneho života. Pre istotu ale zopakujem toto, lebo opakovanie je matkou múdrosti:

Vyhláška Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky (je to podzákonný predpis nižšej právnej sily) nie je spôsobilá zmeniť ustanovenia nejakého zákona (napr. na úseku GDPR, Zákonníka práce, zákonných oprávnení policajtov atď.), a to ani náhodou. Samozrejme, ak ustanovenia vyhlášok Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky sú v priamom rozpore s príslušnými ustanoveniami osobitných zákonov, t. j. ustanovenia vyhlášky a osobitných zákonov sú kontradiktórne a nemôžu popri sebe obstáť, nastáva zaujímavá a veľmi nepríjemná právna situácia, ktorú som načrtnol v predchádzajúcom texte; pre občanov však napriek tomu v zásade platia práva a povinnosti, ktoré sú uvedené v ustanoveniach osobitných zákonov a nie povinnosti (niečo konať, niečo sa zdržať alebo niečo strpieť), ktoré ustanovujú vyhlášky hlavného hygienika.

Prakticky každá vyhláška ÚVZ SR vytvorená počas núdzového stavu a samozrejme aj počas súčasnej mimoriadnej (krízovej) situácie bola vydaná podľa právne závädného § 48 ods. 4 písm. z) 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 verejného zdravia“), ktorý ustanovuje:

„Úrad verejného zdravotníctva alebo regionálny úrad verejného zdravotníctva pri ohrození verejného zdravia nariaďuje opatrenia, ktorými sú:

z) ďalšie nevyhnutné opatrenia na ochranu verejného zdravia, ktorými môže zakázať alebo nariadiť ďalšie činnosti v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas.“.

Podľa § 59b zákona o ochrane verejného zdravia sa uvedené „ďalšie nevyhnutné opatrenia“ nariaďujú všeobecne záväzným právnym predpisom, t. j. vyhláškou, ktorá má v hierarchii právnych predpisov nižšiu silu, než bežný zákon.

Je tu viacero ústavných a aj zákonných lapsusov, ani neviem, z ktorého konca by som začal a tak to napíšem zhutnene takto:

- a. Predovšetkým v zmysle čl. 2 ods. 2 a 3 Ústavy SR mimo iného štátne orgány môžu konať len v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon, pričom **vynucovať možno iba zákon uloženú povinnosť, t. j. takú, ktorú zákon pozná aj po obsahovej stránke; obsahovú stránku povinnosti nemožno „zveriť“ na „dotvorenie“ a už vôbec nie na „vytvorenie“ do podzákonného predpisu.**
- b. § 48 ods. 4 písm. z) zákona o ochrane verejného zdravia žiadnu vecne vymedzenú povinnosť neustanovuje, medze sú dané len **nejakými vágnymi pojmami „v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas“, čo ale nie je vecné vymedzenie povinnosti**, t. j. absolútne absentuje vecné vymedzenie (vecný spôsob) konania štátneho orgánu, t. j. je ponechané úplne na ľubovôľu hlavného hygienika, aké iné nevyhnutné opatrenia, než ktoré sú v zákone výslovne ustanovené, použije a vydá vo forme vyhlášky; tým hlavný hygienik núti právne subjekty konať takým spôsobom, ktorý nie je v zákone ustanovený (nie je v zákone vecne vymedzený); podotýkam, že ustanovenia čl. 2 ods. 2 a 3 Ústavy SR sú priame výkladové ustanovenia v právnom živote, ktorými je povinný riadiť sa každý štátny orgán, teda aj Úrad verejného zdravotníctva SR (hlavný hygienik) a predpokladám preto tiež, že ak sa Slovenská republika cíti byť právnym štátom, bude mať súčasný stav v budúcnosti aj trestnoprávnu dohru, a to nielen pre hlavného hygienika.
- c. V podstate je to stále o tom istom, aby to bolo ešte právne „zdupľované“, aj významný ústavný

zákaz (resp. komplexný ústavný príkaz) ustanovený v čl. 13 Ústavy SR, ktorý je povinný rešpektovať každý orgán a ktorý je zároveň tiež výkladovým pravidlom pre uplatnenie zákonných ustanovení, bol porušený tým, že § 48 ods. 4 písm. z) zákona o ochrane verejného zdravia umožnil hlavnému hygienikovi ustanovovať zákonom vecne nevymedzené povinnosti **(mimo vecných medzí zákona)** podzákonným predpisom.

Takže čo som to vlastne chcel povedať?

Mám taký dojem, že to, že ÚVZ SR nielenže nemôže podzákonným predpisom ukladať povinnosti, ale už vôbec nie také povinnosti, ktorých vecné vymedzenie abscentuje v zákone.

Aby to bolo v súlade s Ústavou SR, medze zákonnej povinnosti musia byť vyjadrené z hľadiska personálnych, časových, kvantitatívnych a kvalitatívnych (vecných) parametrov; § 48 ods. 4 písm. z) zákona o ochrane verejného zdravia však žiadne kvalitatívne (vecné) parametre neustanovuje, t. j. len zveruje hlavnému hygienikovi, aby hlavný hygienik sám ustanovil nejaké, v zákone neustanovené právne povinnosti, ktoré on sám považuje za nevyhnutné.

Takže je celkom zrejmé, že najmä ustanovenie § 48 ods. 4 písm. z) zákona o ochrane verejného zdravia (bežný zákon) je pokusom doplniť pre štátne orgány možnosť zaviesť také povinnosti, ktoré nie je možné aplikovať ani podľa taxatívneho výpočtu uvedeného v zákone č. 227/2002 Z. z. (ústavný zákon).

Takže predpokladám, že už je zrejmé aj to, že ide o ukážkovú, celkom absurdnú právnu konštrukciu, v podstate o nepriamu novelizáciu, a to dokonca takú, že **pre prípad núdzového stavu (resp. krízovej situácie) sa bežným zákonom dopĺňajú také možnosti pre štátne orgány, ktoré neumožňuje ani ústavný zákon**, t. j. podľa ustanovenia § 48 ods. 8 zákona o ochrane verejného zdravia opatrenia podľa § 48 ods. 4 písm. z) (podľa bežného zákona) môže úrad verejného zdravotníctva alebo regionálny úrad verejného zdravotníctva nariaďovať iba počas krízovej situácie, čiže počas vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu, núdzového stavu a tiež mimoriadnej situácie.

V tejto súvislosti teda podotýkam, že mimoriadna situácia je právny inštitút, na základe ktorého vás – občanov, vláda SR a hlavný hygienik (vyhláškou) obmedzia vo vašich ústavných a zákonných právach aj mimo rámca ústavného zákona, napr. počas domnejšej epidémie môže hlavný hygienik počas núdzového stavu (ale aj počas krízovej situácie) vydať akékoľvek opatrenia, ktoré považuje on sám za nevyhnutné a to formou podzákonného predpisu, ktorým by sa nemali ukladať absolútne žiadne, v zákone nevymedzené povinnosti.

Čo by sa asi stalo, ak by si hlavný hygienik vymienil vo svojej vyhláške, že všetky deti musia prísť do školy zásadne dohola ostrihané, pretože vo vlasoch sa nachádza a zachytáva zvýšené množstvo patogénov, a preto je to podľa jeho názoru nutné z hľadiska zlepšenia epidemiologickej situácie? Budú právne subjekty povinné rešpektovať takúto absurdnosť s poukazom na to, že je „asi“ právne záväzná? Nebola by takáto absurdita v priamom rozpore s ústavnými právami a so zákonnou ochranou osobnosti? Právne subjekty sa ale aj v takomto prípade musia niečím riadiť, takže to bude buď ústava a zákon alebo vyhláška? Boli to samozrejme otázky básnické, a preto na ne odpovedať nebudem. Za seba hovorím, pre mňa platia ústavné a zákonné povinnosti, žiadne vyhláškové

nepoznám.

Samozrejme aj iné ustanovenia slovenskej legislatívy sú zneužiteľné, ich množstvo časom stúpa, nechcem zachádzať do nezmyselností, ale ad absurdum si viem predstaviť, že by citované ustanovenie § 48 ods. 4 písm. z) zákona o ochrane verejného zdravia bolo celkom zrejme zneužiteľné napr. pre prípad, ak by v núdzovom stave alebo výnimočnom stave, v súčinnosti s nejakou autoritatívnou ba až diktátorskou vládou, nejaký dostatočne šialený hlavný hygienik nariadil v prípade epidémie nútenú doživotnú alebo „len“ dlhoročnú izoláciu infikovaných ľudí, prípadne inú neludskú zvrátenosť (napr. fyzickú elimináciu infikovaných jedincov v zdravotníckych zariadeniach), keďže to bude on sám pokladať za nevyhnutné opatrenie na ochranu zdravia a života neinfikovanej časti populácie? Bolo by aj toto právne možné? Dúfam, že nie. Ešteže tu máme ten úžasný a nepoužiteľný čl. 32 Ústavy SR.

Laicky povedané, do rúk jedného človeka sa dala formou bežného zákona možnosť, aby podzákonným predpisom normoval život 5,5 miliónu ľudí na Slovensku spôsobom, ktorý nie je v zákone výslovne ustanovený, t. j. ktorý nevyplýva zo zákona, ale len a len z názoru hlavného hygienika, ktorý to dokonca robí spôsobom, že okamžite, bezhlavo a submisívne poslúcha rôzne typy vládnych pokynov (návrhy pandemickej komisie, návrhy krízového štábu, odporúčania z uznesení vlády SR ...).

Pre dnešok len tolko.

Autor: JUDr. Marián Sivák

Zdroj: <https://akw.sk>