

Súd: Správny súd v Banskej Bystrici
Spisová značka: ZA-31S/147/2022
Identifikačné číslo súdneho spisu: 5022200465
Dátum vydania rozhodnutia: 17. 07. 2024
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: Mgr. Andrej Maukš
ECLI: ECLI:SK:SpSBB:2024:5022200465.3

ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Správny súd v Banskej Bystrici v senáte zloženom z predsedu senátu Mgr. Andreja Maukša (sudca spravodajca) a členiek senátu JUDr. Kataríny Kochan Morovej a JUDr. Aleny Majerovej, vo veci žalobcu AMJ Restaurant, s.r.o., Oškerda 106, 023 32 Kysucké Nové Mesto, IČO: 51 976 455, zast. Advokátska kancelária ŠČURY, s. r. o., M. R. Štefánika 2618, 022 01 Čadca, IČO: 47 258 055, proti žalovanému Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky, Trnavská cesta 52, 826 45 Bratislava, IČO: 00 607 223, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutí žalovaného č. ÚVZSR/OLP/1002/16306/2022 zo dňa 23. 05. 2022 a č. ÚVZSR/OLP/1257/16293/2022 zo dňa 26. 05. 2022, takto

rozhodol:

I. Žalobu o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. ÚVZSR/OLP/1002/16306/2022 zo dňa 23. 05. 2022 z a m i e t a .

II. Žalobu o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. ÚVZSR/OLP/1257/16293/2022 zo dňa 26. 05. 2022 z a m i e t a .

III. Návrh žalobcu na prerušenie konania z a m i e t a .

IV. Žalobcovi ani žalovanému náhradu trov konania n e p r i z n á v a .

odôvodnenie:

Administratívne konanie a napadnuté rozhodnutie

1. Regionálny úrad verejného zdravotníctva v Čadci (ďalej len „prvostupňový správny orgán“) listom z 12. 11. 2021, v spojení s opravou z 23. 11. 2021, upovedomil žalobcu o začatí správneho konania o správnom delikte na úseku verejného zdravotníctva podľa § 57 ods. 33 písm. a) 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“). Prvostupňový správny orgán rozhodnutím č. RH/2021/02337-4 z 17. 12. 2021 (ďalej len „prvostupňové rozhodnutie 1“) uznal žalobcu za vinného zo správneho deliktu na úseku verejného zdravotníctva podľa § 57 ods. 33 písm. a) zákona o ochrane verejného zdravia tým, že neplnil ustanovenie § 52 ods. 1 písm. a) citovaného zákona tak, že porušil opatrenia nariadené § 10 ods. 1 a 2 písm. a) vyhlášky žalovaného č. 253/2021 V. v., pretože v dňoch 27. 10. 2021, 03. 11. 2021, 05. 11. 2021, 10. 11. 2021, 12. 11. 2021 a 16. 11. 2021 v prevádzke verejného stravovania Reštaurácia POSSESSIO neplnil povinnosť vydávať pokrmy a nápoje zabalené na odber so sebou alebo prostredníctvom donáškovskej služby, za čo mu podľa § 57 ods. 41 zákona o ochrane verejného zdravia uložil pokutu 5.000 eur.

2. Prvostupňový správny orgán listom z 25. 10. 2021 upovedomil žalobcu o začatí správneho konania o správnom delikte na úseku verejného zdravotníctva podľa § 57 ods. 33 písm. a) zákona o ochrane

verejného zdravia. Prvostupňový správny orgán rozhodnutím č. RH/2021/02251-4 z 22. 11. 2021 (ďalej len „prvostupňové rozhodnutie 2“) uznal žalobcu za vinného zo správneho deliktu na úseku verejného zdravotníctva podľa § 57 ods. 33 písm. a) zákona o ochrane verejného zdravia tým, že neplnil ustanovenie § 52 ods. 1 písm. a) citovaného zákona tak, že porušil opatrenia nariadené § 10 ods. 1 a 2 písm. a) vyhlášky žalovaného č. 253/2021 V. v., pretože v dňoch 18. 10. 2021, 19. 10. 2021, 21. 10. 2021 a 25. 10. 2021 v prevádzke verejného stravovania Reštaurácia POSSESSIO neplnil povinnosť vydávať pokrmy a nápoje zabalené na odber so sebou alebo prostredníctvom donáškovej služby, za čo mu podľa § 57 ods. 41 zákona o ochrane verejného zdravia uložil pokutu 3.000 eur.

3. V odôvodneniach obidvoch prvostupňových rozhodnutí prvostupňový správny orgán uviedol, že podľa § 10 ods. 1 vyhlášky č. 253/2021 V. v. sa uzatvárajú všetky prevádzky zariadení verejného stravovania v územných obvodoch okresov 1. až 3. stupňa ostražiteľnosti COVID AUTOMATU, pričom podľa § 10 ods. 2 písm. a) uvedenej vyhlášky sa zákaz nevzťahuje na prevádzky vydávajúce pokrmy a nápoje zabalené na odber so sebou alebo prostredníctvom donáškovej služby. Podľa § 52 ods. 1 písm. a) zákona o ochrane verejného zdravia bolo povinnosťou žalobcu plniť opatrenia podľa § 12 a § 48 ods. 4 zákona o ochrane verejného zdravia nariadené vyhláškou žalovaného ako príslušného orgánu verejného zdravotníctva. Kontrolami vykonanými zamestnancami prvostupňového správneho orgánu, príslušníkmi OR PZ Čadca a Mestskej polície Čadca bolo preukázané nedodržiavanie opatrení žalobcom, ktorého prevádzka sa nachádzala v územnom obvode okresu Čadca zaradeného od 18. 10. 2021 do 3. stupňa ohrozenia (čierna farba) príslušným uznesením Vlády SR k návrhu aktualizácie mapy okresov podľa aktuálnej rizikovosti s ohľadom na šírenie ochorenia COVID-19. Pri určení výšky pokuty prvostupňový správny orgán zohľadnil závažnosť porušenia, zavinenie, čas trvania a následky protiprávneho konania.

4. Proti obidvom prvostupňovým rozhodnutiam podal žalobca odvolania, pričom žalovaný rozhodnutím č. ÚVZSR/OLP/1002/16306/2022 z 23. 05. 2022 (ďalej len „napadnuté rozhodnutie 1“) potvrdil prvostupňové rozhodnutie 1 a rozhodnutím č. ÚVZSR/OLP/1257/16293/2022 z 26. 05. 2022 (ďalej len „napadnuté rozhodnutie 2“) potvrdil prvostupňové rozhodnutie 2 a odvolania žalobcu zamietol. V odôvodneniach napadnutých rozhodnutí k odvolacím argumentom žalobcu zhodne poukázal na nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 17/2014 (publikovaný pod č. 4/2016), podľa ktorého je žalovaný v súvislosti s pandemickou normotvorbou na úseku verejného zdravotníctva ústredným orgánom štátnej správy s normotvornou právomocou. Podporne poukázal aj na uznesenia Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 10/2021 a PL. ÚS 11/2021, ktorými boli prijaté návrhy na prieskum ústavnosti vyhlášok žalovaného na ďalšie konanie. Ustanovenia zákona o ochrane verejného zdravia a vydávané vyhlášky žalovaného plne korešpondujú s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 122 a čl. 123 Ústavy SR, keďže žalovaný ako ústredný orgán štátnej správy na úseku verejného zdravotníctva vydáva všeobecne záväzné právne predpisy na základe zákonného splnomocnenia, ktoré určuje medze tejto normotvorby. Právomoc žalovaného na vydávanie všeobecne záväzných právnych predpisov je daná v zmysle § 5 ods. 4 písm. k) zákona o ochrane verejného zdravia, podľa ktorého nariaďuje opatrenia na predchádzanie ochoreniam podľa § 12 a opatrenia pri ohrozeniach verejného zdravia podľa § 48 ods. 4 uvedeného zákona, ak ich treba vykonať v rozsahu presahujúcom územnú pôsobnosť regionálneho úradu verejného zdravotníctva. K domnienke, že vyhlášky vydané žalovaným nie sú všeobecne záväzné právne predpisy z dôvodu ich absencie zverejnenia v Zbierke zákonov SR, žalovaný uviedol, že Ústava SR neuvádza, že štátnym publikačným nástrojom pre všeobecne záväzné právne predpisy ministerstiev a iných štátnych orgánov je striktnie Zbierka zákonov SR. Ústava SR dokonca v čl. 87 ods. 4 neuvádza povinnosť ich vyhlásenia v publikačnom nástroji. Podľa § 59b ods. 3 zákona o ochrane zdravia sa všeobecne záväzný právny predpis žalovaného označuje názvom vyhláška, ktorá nadobúda platnosť dňom vyhlásenia vo Vestníku Vlády SR. Tento vestník však nie je jediným publikačným nástrojom pre vyhlášky, ktoré sa ďalej uverejňujú na úradných tabuliach okresných úradov a obcí v dotknutom území. Takáto publikácia vyhlášok je v súlade s princípom právneho štátu, pretože vyhlášky sú formálne aj prakticky dostupné adresátom právnych noriem a nemusia byť v zmysle ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu publikované v Zbierke zákonov SR, pretože tento zákon má vlastný režim publikácie. Ďalej žalovaný poukázal na to, že čl. 23 ods. 3 Ústavy SR predpokladá možnosť obmedzenia slobody pohybu a pobytu v záujme ochrany zdravia ako aj práv a slobôd iných. Povinnosti vyplývajúce z opatrení boli vždy uložené adekvátne k aktuálnej pandemickej situácii a v nevyhnutnom rozsahu, pričom tento zásah sledoval legitímny cieľ a zároveň bola dodržaná aj spravodlivá rovnováha medzi sledovaným cieľom, ktorým bola ochrana života a zdravia a právami dotknutých subjektov, napríklad právami na výkon podnikania. V súvislosti s ústavným právom na ochranu zdravia a života v kontexte so šírením ochorenia COVID-19 znamená

povinnosť orgánov verejnej správy aktívne prijímať opatrenia chrániace život a zdravie. K poukazu žalobcu na uznesenie Ústavného súdu SR sp. zn. II. ÚS 411/2020 žalovaný uviedol, že v tomto náleze sa Ústavný súd SR zaoberal povahou opatrenia žalovaného zo dňa 17. 04. 2020 a nie povahou vyhlášok žalovaného vydávaných podľa § 59b zákona o ochrane verejného zdravia.

Správne žaloby a vyjadrenia účastníkov

5. Žalobca sa včas podanými správnymi žalobami na Krajský súd v Žiline ako správny súd domáhal pod sp. zn. 31S/147/2022 zrušenia napadnutého rozhodnutia 1 a pod sp. zn. 31S/148/2022 zrušenia napadnutého rozhodnutia 2 a vrátenia veci žalovanému na ďalšie konanie. V obidvoch správnych žalobách zhodne uviedol, že žiada preskúmať aj prvostupňové rozhodnutia a konať aj s prvostupňovým správnym orgánom postupom podľa § 27 ods. 1 SSP, pretože toto rozhodnutie nebolo samostatne možné preskúmať správnym súdom. V rámci žalobných bodov žalobca namietal, že prvostupňový správny orgán vydal prvostupňové rozhodnutie mimo jeho zákonnej právomoci. Na predmetnú vec aplikoval právny predpis vydaný žalovaným, ktorý sa podľa § 59b v ods. 3 zákona o ochrane verejného zdravia označuje ako vyhláška a vyhlasuje sa vo Vestníku Vlády SR. Žalovaný však nie ministerstvom ani ústredným orgánom štátnej správy podľa zákona č. 575/2001 Z. z., ale v súlade s § 5 ods. 1 zákona o ochrane verejného zdravia dekoncentrovaný orgán štátnej správy s celoštátnou pôsobnosťou podriadený Ministerstvu zdravotníctva SR. Podľa právnej úpravy zákona o ochrane verejného zdravia (§ 12 alebo § 48 ods. 4), ak je potrebné nariadiť opatrenia na celom území SR, určitej časti územia alebo pre skupinu inak ako individuálne určených osôb, nariaďuje ich ministerstvo zdravotníctva, úrad verejného zdravotníctva (žalovaný) alebo regionálny úrad verejného zdravotníctva všeobecne záväzným právnym predpisom. Z čl. 125 Ústavy SR je možné vyvodiť právnu silu jednotlivých právnych predpisov a ich hierarchickú štruktúru. Základné pravidlá tvorby všeobecne záväzných právnych predpisov upravuje zákon č. 400/2015 Z. z., ktorý obsahuje ich výpočet v § 1 ods. 1, kde však absentuje právny akt s názvom „COVID AUTOMAT“, ktorým sa počas pandémie zasahovalo občanom SR do ich základných práv a slobôd. Zákon č. 400/2015 Z. z. je predĺženou rukou Ústavy SR (čl. 120, 123 a 125). V súlade s nálezom Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 11/04 môžu byť normatívne akty vydávané ministerstvami a inými ústrednými orgánmi štátnej správy ako všeobecne záväzné alebo akty riadenia, ktoré nie sú všeobecne záväzné. Všeobecne záväzné normatívne akty vydávané týmito orgánmi vychádzajú z limitov čl. 123 Ústavy SR a zákonných splnomocnení na ich vydanie, vyhlasujú sa v Zbierke zákonov SR a spravidla len upravujú podrobnosti otázok, ktoré majú svoj základ v zákone. Zákon nemôže splnomocniť orgán výkonnej moci na vydanie predpisu nižšej právnej sily, ktorý by určoval medze základných práv a slobôd. To je zverené len zákonodarnému zboru. Všeobecne záväzný predpis vydaný na základe splnomocňovacieho ustanovenia zákona, ktorým by boli upravené ďalšie podmienky dotýkajúce sa medzí Ústavou SR zaručených práv, nie je dovolené (PL. ÚS 8/94). Žalobca považuje § 59b zákona o ochrane verejného zdravia za nesúladný s Ústavou SR. Podľa právnej teórie je edícia (publikácia) právneho predpisu druhou fázou legislatívneho procesu a nevyhnutnou podmienkou jeho platnosti. Prijatím § 59b zákona o ochrane verejného zdravia sa vytvára dvojkolajný právny poriadok s dvoma druhmi prameňov práva, jedny zverejňované v Zbierke zákonov SR a vyhlášky žalovaného a regionálneho úradu verejného zdravotníctva zverejňované vo Vestníku Vlády SR. V súlade s § 5 zákona č. 180/2013 Z. z. sa vo Vestníku Vlády SR zverejňujú všeobecne záväzné právne predpisy miestnych orgánov štátnej správy označené ako vyhláška (obdobná úprava v zákone č. 295/1992 Zb.). Žalobca vyslovil pochybnosti o dostupnosti predpisov publikovaných vo vestníku Vlády SR. Právne predpisy s celoštátnou pôsobnosťou nemožno uverejňovať v publikačnom nástroji miestnej štátnej správy, a teda vyhlásenie vyhlášok žalovaného týmto spôsobom nemožno považovať za publikáciu vo formálnom zmysle. Vyhlásenie právneho predpisu je podmienkou jeho platnosti a len platný predpis môže nadobudnúť účinnosť. Vestník Vlády SR v čiastke č. 4/2014 upravuje zásady vydávania, z ktorých vyplýva, že zákonodarcu nemal pôvodne v úmysle aby tento obsahoval aj všeobecne záväzné právne predpisy upravujúce základné oblasti života spoločnosti. Princíp právnej istoty nevyklučuje zmenu právnej úpravy, pokiaľ nie je svojvoľná a spája sa s akceptovateľnými príčinami jej zmeny (nález sp. zn. PL. ÚS 11/2008). V tomto prípade však zákonodarcu neuviedol dostatočné príčiny, ktoré viedli k zmene štruktúry a publikácie právnych predpisov a nevysvetlil, prečo majú právne vzťahy podliehať dvom paralelným právnym režimom (zákonu 400/2015 Z. z. a zákonu o ochrane verejného zdravia). Preto § 59b zákona o ochrane verejného zdravia nie je v súlade s princípom právnej istoty garantovaným čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2 a čl. 123 Ústavy SR. Z právnej úpravy čl. 125 ods. 1 Ústavy SR je zrejmé, že vyhlášky žalovaného nie je možné zaradiť do žiadneho ustanovenia, nakoľko žalovaný nie je ústredným orgánom verejnej správy podľa písmena b) ani miestnym orgánom štátnej správy podľa písmena d). Jeho postavenie

ako ústredného orgánu štátnej správy vylučuje výpočet týchto orgánov v zákone č. 575/2001 Z. z. Podľa § 5 ods. 1 zákona o ochrane verejného zdravia je žalovaný rozpočtovou organizáciou zapojenou na rozpočet Ministerstva zdravotníctva SR. Povahu rozhodnutí o nariadených opatreniach vydávaných žalovaným Ústavný súd SR opakovane označil za hybridný správny akt, teda individuálny právny akt s prvkami normatívneho právneho aktu a dospel k záveru, že sú preskúmateľné správnym súdom v rámci konania o správnej žalobe podľa tretej časti prvej hlavy SSP (nález sp. zn. I. ÚS 354/08 z 22. 01. 2009). Z uvedeného vyplýva, že ide o dôvod zrušenia napadnutého rozhodnutia ako ničotného aktu. Ide o právny akt, z ktorého nevyplývajú právne následky, nikoho nezaväzuje od počiatku, pretože vôbec nie je rozhodnutím orgánu verejnej moci, resp. je vydaný mimo zákonom zverenej právomoci. Žalovaný nie je v zmysle čl. 123 Ústavy SR oprávnený vydávať vyhlášky ako všeobecne záväzné predpisy. Tieto je v zmysle § 62 ods. 1 písm. a) až w) zákona o ochrane verejného zdravia oprávnené vydávať iba Ministerstvo zdravotníctva SR, tieto sa vyhlasujú v Zbierke zákonov SR a dňom vyhlásenia sa stávajú súčasťou právneho poriadku Slovenskej republiky. Vyhlášky nemôžu zakladať nové práva a povinnosti, nesmú vytvárať nové právne pojmy a nesmú upravovať medze základných práv a slobôd podľa čl. 13 ods. 2 Ústavy SR, ktoré sa môžu upraviť len zákonom.

6. Žalovaný navrhol obidve správne žaloby zamietnuť. Vo vyjadreniach k žalobám zhodne zotrval na svojej argumentácii z napadnutých rozhodnutí. Podľa žalovaného sú správne žaloby podľa ich obsahu návrhom na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 Ústavy SR. Správnou žalobou sa však žalobca môže domáhať len ochrany svojich subjektívnych práv proti rozhodnutiam alebo opatreniam orgánu verejnej správy. Podľa nálezov Ústavného súdu SR PL. ÚS 8/2021 sú vyhlášky žalovaného preskúmateľné v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 Ústavy SR, a preto je ich prieskum v správnom súdnom konaní vylúčený v zmysle § 7 písm. c) SSP. Právomoc žalovaného na vydávanie všeobecne záväzných právnych predpisov je daná § 5 ods. 4 písm. k) podľa § 12 a § 48 zákona o ochrane verejného zdravia. Oprávnenie žalovaného vydávať vyhlášky v tomto rozsahu vyplýva aj z nálezov Ústavného súdu SR PL. ÚS 17/2014 (publikovaný v Zbierke nálezov a uznesení Ústavného súdu SR ako 4/2016), podľa ktorého je žalovaný na úseku verejného zdravotníctva ústredným orgánom štátnej správy s normotvornou právomocou. Preto mal prvostupňový správny orgán kompetenciu vydať rozhodnutie, ktoré bolo založené na porušení vyhlášky žalovaného. K tzv. COVID AUTOMATU žalovaný uviedol, že nejde o normatívny právny akt, ako tvrdí žalobca, ale systém, ktorým sa sledoval vývoj pandémie COVID-19, na základe ktorého bolo možné určiť, akým opatreniam podrobiť príslušný okres. Ústava SR nikde neuvádza, že výhradným publikačným nástrojom je Zbierka zákonov. Vestník Vlády SR je zákonom stanovený publikačný nástroj vyhlášok žalovaného (§ 59b ods. 3 zákona o ochrane verejného zdravia) a je verejne prístupný. Ústavný súd SR v náleze sp. zn. PL. ÚS 8/2021 rozhodol, že (okrem iných) § 59b zákona o ochrane verejného zdravia nie je v nesúlade s príslušnými ustanoveniami Ústavy SR. Pokiaľ ide o namietanú nulitu, tento pojem je spájaný s individuálnymi právnymi aktami. Pri normatívnych právnych aktoch možno uvažovať o neústavnosti alebo nesúlade s predpisom vyššej právnej sily, o čom rozhoduje Ústavný súd SR a kým tak nerozhodne, platí prezumpcia ústavnosti a zákonnosti právneho predpisu.

7. Žalobca v replikách zhodne zopakoval svoju argumentáciu o tom, že COVID AUTOMAT nie je normatívny právny akt, že žalovaný nie je ústredným orgánom štátnej správy (a nevyplýva to ani z nálezov Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 17/2014), že vyhlášky žalovaného nie sú vydané v procese podľa zákona č. 400/2015 Z. z. a sú v rozpore s Ústavou SR, že žalovaný nemá právomoc nariaďovať opatrenia podľa zákona o ochrane verejného zdravia a o nutnosti publikácie právnych predpisov v Zbierke zákonov SR. Poukázal na nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 4/2021, ktorým bol vyslovený nesúlad § 4 ods. 1 písm. g) zákona o ochrane verejného zdravia s príslušnými ustanoveniami Ústavy SR. Žalovaný podľa žalobcu porušuje jeho právo na podnikanie podľa čl. 35 Ústavy SR. Obmedzovanie základných práv a slobôd je možné len zákonom. Tiež argumentoval tým, že Slovensko sa od 11. 03. 2020 nachádza v situácii ohrozenia verejného zdravia II. stupňa podľa § 48 ods. 2 zákona o ochrane verejného zdravia, ktorý odkazuje na zákon č. 42/1994 Z. z., podľa ktorého opatrenia vydávajú len členovia vlády a nie hlavný hygienik. Tiež nemá túto právomoc podľa ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. K replikám priložil uznesenie Vlády SR č. 111 z 11. 03. 2020 o vyhlásení mimoriadnej situácie a oznámenie Úradu Vlády SR, podľa ktorého nebolo toto uznesenie doteraz zrušené ani upravované.

8. Žalovaný v duplikách zhodne zopakoval svoju argumentáciu, že COVID AUTOMAT nie je právny predpis a že ho nevydal žalovaný. Tiež s poukazom na rozhodovaciu činnosť Ústavného súdu SR zopakoval, že na úseku verejného zdravotníctva je ústredným orgánom štátnej správy s normotvornou

právomocou. V reakcii na repliky žalobcu uviedol, že v zmysle zákona č. 42/1994 Z. z. aj po vyhlásení mimoriadnej situácie všetky orgány, vrátane žalovaného, plnia svoje zákonné úlohy, a preto je daná právomoc žalovaného nariaďovať opatrenia podľa zákona o ochrane verejného zdravia aj v tejto situácii. Žalobcom uvedený nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 4/2021 sa týka kompetencií Ministerstva zdravotníctva SR a nie žalovaného.

Posúdenie veci správnym súdom

9. S účinnosťou od 01. 06. 2023 prešla pôsobnosť Krajského súdu v Žiline ako správneho súdu na Správny súd v Banskej Bystrici podľa § 3 ods. 3 písm. a) zákona č. 151/2022 Z. z., ktorý veci na základe vyššie uvedených správnych žalôb vedie pod sp. zn. ZA-31S/147/2022 a ZA-31S/148/2022. Uznesením sp. zn. ZA-31S/147/2022 zo dňa 12. 06. 2024 spojil správny súd uvedené veci na spoločné konanie pod sp. zn. ZA-31S/147/2022. Správny súd vo veci nariadil na žiadosť žalobcu pojednávanie na 17. 07. 2024. Správny súd preskúmal obidve správne žaloby a dospel k záveru, že všetky žalobné body sú nedôvodné, a preto správne žaloby podľa § 190 SSP zamietol. Keďže obidve správne žaloby obsahovali totožné žalobné body a aj žalovaný a prvostupňový správny orgán argumentovali v preskúmaných rozhodnutiach totožne, smeruje aj odôvodnenie tohto rozsudku k obidvom správnym žalobám.

10. Správny súd sa v prvom rade vysporiadal s procesným návrhom žalobcu preskúmať aj prvostupňové rozhodnutia podľa § 27 ods. 1 SSP a v tejto súvislosti konať s prvostupňovým správnym orgánom ako účastníkom konania podľa § 32 ods. 3 písm. c) SSP. Ustanovenie § 27 ods. 1 SSP umožňuje správne súdu preskúmať zákonnosť skôr vydaného rozhodnutia orgánu verejnej správy, z ktorého preskúmané rozhodnutie vychádza, ak bolo preň toto skôr vydané rozhodnutie záväzné a ak ho nebolo samostatne možné preskúmať správnym súdom. Toto zákonné ustanovenie nedopadá na prípady prieskumu prvostupňového rozhodnutia v konaní, v rámci ktorého správny súd preskúma zákonnosť odvolacieho rozhodnutia v tej istej veci. V takomto konaní nie sú splnené definičné znaky uvedené v § 27 ods. 1 SSP, pretože ad 1) prvostupňové rozhodnutie nie je záväzné pre žalovaného pri vydávaní rozhodnutia o odvolaní, keďže ho môže zmeniť alebo zrušiť a zároveň ad 2) nejde o rozhodnutie, ktoré by nebolo možné samostatne preskúmať súdom, pretože správny súd spolu s odvolacím rozhodnutím preskúma vždy aj prvostupňové rozhodnutie, ktoré môže podľa § 191 ods. 3 písm. a) SSP zrušiť. Prvostupňové rozhodnutie je tak vždy súčasťou prieskumu správneho súdu v rámci prieskumu odvolacieho rozhodnutia a nie je potrebné aplikovať osobitný režim § 27 ods. 1 SSP. Preto v danej veci neboli splnené podmienky na konanie s prvostupňovým správnym orgánom podľa § 32 ods. 3 písm. c) SSP.

11. Pokiaľ ide o žalobné body prednesené žalobcom, všetky smerujú proti všeobecne záväzným právnym predpisom, najmä § 59b a súvisiacim ustanoveniam zákona o ochrane verejného zdravia a proti vyhláške žalovaného č. 253/2021 V. v. Žalobca síce v úvode správnych žalôb namietal, že prvostupňový správny orgán vydal prvostupňové rozhodnutia mimo jeho zákonnej právomoci, toto tvrdenie však bližšie neodôvodnil a rozporoval len oprávnenie žalovaného vydávať vyhlášky ako všeobecne záväzné predpisy. Pre úplnosť správny súd dodáva (keďže túto okolnosť je povinný preskúmať ex offio podľa § 134 ods. 2 písm. b) SSP), že prvostupňový správny orgán mal právomoc vydať prvostupňové rozhodnutia, keďže mu toto oprávnenie výslovne vyplýva z § 6 ods. 3 písm. l) zákona o ochrane verejného zdravia, podľa ktorého prejednáva priestupky a iné správne delikty, ukladá pokuty a povinnosť nahradiť náklady podľa § 56 až 58.

12. Prieskum všeobecne záväzných predpisov správnym súdom je vo všeobecnosti vylúčený v súlade s § 7 písm. c) SSP. Výnimku predstavuje len všeobecne záväzné nariadenie obce, mesta, mestskej časti alebo samosprávneho kraja v zmysle § 357 a nasl. SSP, kam však žalobcom rozporované predpisy nepatria. Skutočnosť, že žalobca v rámci žalobných bodov rozporuje všeobecne záväzné právne predpisy, však nepredstavuje dôvod na odmietnutie správnej žaloby pre jej neprípustnosť podľa § 98 ods. 1 písm. g) SSP, pretože žalobca sa petitom výslovne domáha prieskumu a zrušenia napadnutých rozhodnutí 1 a 2 ako individuálnych právnych aktov, ktoré sú spôsobilými predmetmi prieskumu. Preto pristúpil správny súd k vecnému prieskumu správnych žalôb.

13. Hoci správny súd nemá možnosť sám preskúmať žalobcom rozporované právne predpisy, môže v súlade s § 100 ods. 1 písm. b) SSP konanie prerušiť a dať Ústavnému súdu SR (ktorý má právomoc preskúmať všeobecne záväzné predpisy) návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 v spojení s čl. 144 ods. 2 Ústavy SR, ak sa domnieva, že všeobecne

záväzný právny predpis, jeho časť alebo jeho jednotlivé ustanovenie, ktoré sa týka prejednávanej veci, odporuje Ústave SR, ústavnému zákonu, medzinárodnej zmluve podľa čl. 7 ods. 5 Ústavy SR alebo zákonu. Po preskúmaní žalobných bodov takto správny súd nepostupoval, pretože vo vyššie uvedených normatívnych právnych aktoch nevzhladol rozpor s predpismi vyššej právnej sily.

14. Pokiaľ ide o § 59b zákona o ochrane verejného zdravia, tento už bol predmetom prieskumu pred Ústavným súdom SR, ktorý nálezom PL. ÚS 8/2021 zo dňa 01. 12. 2021 nevyhovel návrhu na vyslovenie nesúlady § 59b ods. 1 v časti „úrad verejného zdravotníctva [§ 5 ods. 4 písm. k)] alebo regionálny úrad verejného zdravotníctva [§ 6 ods. 3 písm. e)]“, § 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“, § 59b ods. 3, 4, 5 a 6 a § 63l zákona o ochrane verejného zdravia s Ústavou SR a ústavným zákonom č. 227/2002 Z. z. Tento nález bol publikovaný aj v Zbierke nálezov a uznesení Ústavného súdu SR ako 4/2016 s právnou vetou:

I. Úrady verejného zdravotníctva sú tak, ako vyžaduje čl. 123 Ústavy SR, zákonom zriadené orgány štátnej správy, ktoré sú zákonom o ochrane verejného zdravia splnomocnené vydávať všeobecne záväzné právne predpisy (vyhlášky).

II. Vyhlášky Úradu verejného zdravotníctva môžu byť vyhlasované vo Vestníku vlády Slovenskej republiky.

15. Ústavný súd vo vyššie uvedenom náleze dal odpoveď na všetky námietky žalobcu prednesené v správnych žalobách a uzavrel, že žalovaný je v súlade s čl. 123 Ústavy SR orgánom verejnej správy oprávneným vydávať všeobecne záväzné právne predpisy (odseky 65. a 66.), že Vestník Vlády SR je zákonom predpokladaný publikačný nástroj v súlade s čl. 123 Ústavy SR (odsek 85.), vyhlášky žalovaného sú formálne aj prakticky dostupné adresátom práva (odsek 92.) a taktiež skonštatoval, že žalovaný má pre účely vydávania vyhlášok postavenie ústredného orgánu štátnej správy a jeho vyhlášky sú preskúmateľné v konaní pred Ústavným súdom SR podľa čl. 125 Ústavy SR. (odseky 94. až 97.). Z vyššie uvedeného je zrejma nedôvodnosť žalobných bodov týkajúcich sa nemožnosti žalovaného vydávať vyhlášky ako všeobecne záväzné právne predpisy.

16. Pokiaľ žalobca namietal, že Ústavný súd SR opakovane označil akty žalovaného za hybridné správne akty preskúmateľné správnym súdom v rámci konania o správnej žalobe podľa tretej časti prvej hlavy SSP (nález sp. zn. I. ÚS 354/08 z 22. 01. 2009), tieto závery nie sú aplikovateľné na predmetnú vec. Ustanovenie § 59b zákona o ochrane verejného zdravia bolo zavedené zákonom č. 286/2020 Z. z. s účinnosťou od 15. 09. 2020, podľa ktorého ak je potrebné nariadiť opatrenia podľa § 12 alebo § 48 ods. 4 na celom území Slovenskej republiky, určitej časti jej územia alebo pre skupinu inak ako jednotlivu určených osôb, nariaďuje ich úrad verejného zdravotníctva [§ 5 ods. 4 písm. k)] alebo regionálny úrad verejného zdravotníctva [§ 6 ods. 3 písm. e)] všeobecne záväzným právnym predpisom, ktorý sa označuje názvom vyhláška a nadobúda platnosť dňom vyhlásenia vo Vestníku vlády Slovenskej republiky. Rozhodovacia činnosť uvedená žalobcom časovo predchádza zavedenie uvedenej právnej úpravy a ako hybridné správne akty preskúmateľné správnym súdom označuje opatrenia žalovaného podľa § 12 a § 48 ods. 4 zákona o ochrane verejného zdravia vydané do 14. 09. 2020, teda nie formou všeobecne záväzného právneho predpisu – vyhlášky. Preto tieto závery nemožno aplikovať na vyhlášky žalovaného vydané podľa § 59b zákona o ochrane verejného zdravia vrátane vyhlášky č. 253/2021 V. v. aplikovanej v predmetnej veci, ale je nutné ju považovať za všeobecne záväzný právny predpis, ako správny súd ustálil vyššie. Tiež je nedôvodný poukaz žalobcu na nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 4/2021, pretože tento nález sa netýkal právomoci žalovaného vydávať vyhlášky ako všeobecne záväzné nariadenia, ale právomoci Ministerstva zdravotníctva SR nariaďovať určité opatrenia.

17. Pokiaľ ide o samotnú vyhlášku žalovaného č. 253/2021 V. v., žalobca sa na pojednávaní domáhal prerušenia konania a podania návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov na Ústavný súd SR pre jej nesúlad s § 59b zákona o ochrane verejného zdravia. Správny súd nevzhladol rozpor tejto vyhlášky s uvedeným zákonným ustanovením. Podľa § 59b zákona o ochrane verejného zdravia môže žalovaný vyhláškou nariadiť opatrenia podľa § 12 alebo § 48 ods. 4, ak ich je potrebné nariadiť na celom území Slovenskej republiky, určitej časti územia alebo pre skupinu inak ako jednotlivu určených osôb. Vyhláškou žalovaného č. 253/2021 V. v. boli nariadené opatrenia podľa § 48 ods. 4 písm. a), e), r), w), x), y), z) a aa) zákona o ochrane verejného zdravia, pričom žalobca bol sankcionovaný konkrétne za porušenie § 10 ods. 1 a 2 písm. a), podľa ktorých sa uzatvárajú všetky prevádzky zariadení verejného stravovania v územných obvodoch okresov stupňa Ostražitosti a 1. až 3. stupňa ohrozenia COVID

AUTOMAT-u, s tým, že zákaz sa nevzťahoval na prevádzky verejného stravovania vydávajúce pokrmy a nápoje zabalené na odber so sebou alebo prostredníctvom donáškovej služby. Takéto opatrenie je nariadené v súlade s § 48 ods. 4 písm. e) zákona o ochrane verejného zdravia, pretože ustanovuje obmedzenie prevádzky zariadení, v ktorých dochádza k zhromažďovaniu osôb, pričom medzi takéto prevádzky možno bezpochyby zaradiť aj reštaurácie. Vyhláška žalovaného č. 253/2021 V. v. je teda vydaná v medziach zákona o ochrane verejného zdravia (namietaného § 59b aj súvisiacich ustanovení), preto sa nemožno stotožniť ani s tvrdením žalobcu, že ide o nulitný právny akt vydaný mimo kompetencie žalovaného.

18. Taktiež v tomto smere nemožno prisvedčiť tvrdeniu žalobcu, že týmto bolo porušené jeho právo na podnikanie podľa čl. 35 Ústavy SR. Vyhláškou žalovaného č. 253/2021 V. v. nebolo žalobcovi zakázané podnikáť v oblasti prevádzky reštaurácie, len bola v súlade s § 48 ods. 4 písm. e) zákona o ochrane verejného zdravia obmedzená prevádzka reštauračných zariadení výlučne v otázke formy vydávania pokrmov a nápojov, a to zabalených na odber so sebou alebo prostredníctvom donáškovej služby. Takéto obmedzenie nie je zjavne neprimerané, keďže umožňuje prevádzku reštaurácie, teda nezakazuje v tejto oblasti podnikáť, len stanovuje formu tejto prevádzky, ktorou sa predíde hromadeniu ľudí v uzavretom priestore a tým šíreniu ochorenia COVID-19. Ide o proporcionálne preventívne opatrenie, ktoré zachováva maximum z obidvoch kolidujúcich práv, a to práva na podnikanie (žalobcu a iných osôb podnikajúcich v oblasti reštauračných služieb) aj práva na ochranu života a zdravia (všetkých občanov). Preto správny súd nevzhladol rozpor vyhlášky žalovaného č. 253/2021 V. v. s právnymi predpismi vyššej právnej sily a návrh žalobcu na prerušenie konania podľa § 100 ods. 1 písm. b) SSP zamietol.

19. Pokiaľ žalobca namietal, že COVID AUTOMATOM bolo počas pandémie zasahované do základných práv a slobôd občanov a že nejde o právny predpis vymenovaný v § 1 ods. 1 zákon č. 400/2015 Z. z., tieto argumenty sú pre posúdenie správnych žalôb irelevantné. Žalobca bol sankcionovaný za spáchanie správneho deliktu podľa § 57 ods. 33 písm. a) zákona o ochrane verejného zdravia tým, že neplnil ustanovenie § 52 ods. 1 písm. a) zákona o ochrane verejného zdravia, pretože porušil opatrenia nariadené vyhláškou žalovaného č. 253/2021 V. v. Samotným COVID AUTOMATOM neboli žalobcovi ukladané žiadne povinnosti ani obmedzenia, a teda týmto aktom mu ani nemohlo byť zasiahnuté do jeho práv v súvislosti s vydaním napadnutých rozhodnutí. COVID AUTOMATOM sa len vymedzil stupeň ohrozenia jednotlivých okresov podľa aktuálnej pandemickej situácie, avšak všetky povinnosti a obmedzenia boli uložené vyhláškou žalovaného č. 253/2021 V. v. v súlade so zákonným zmocnením.

20. Nedôvodný je aj odkaz žalobcu na ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu, nakoľko pri vydávaní vyhlášok žalovaným podľa § 59b zákona o ochrane verejného zdravia nebol nijakým spôsobom aplikovaný ani dotknutý tento zákon. Vydávanie vyhlášok žalovaným totiž nie je viazané na vyhlásenie vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu podľa uvedeného ústavného zákona.

21. Vzhľadom na vyššie uvedené správny súd konštatuje, že všetky uplatnené žalobné body boli nedôvodné, a preto obidve správne žaloby podľa § 190 SSP v celom rozsahu zamietol.

22. Keďže žalobca nebol v konaní úspešný, nakoľko správna žaloba bola v celom rozsahu zamietnutá, správny súd mu podľa § 167 ods. 1 SSP a contrario nepriznal náhradu trov konania. Správny súd nepriznal náhradu trov ani vo veci úspešnému žalovanému, pretože v súlade s § 168 SSP nezistil v predmetnej veci také dôvody, pre ktoré by to bolo možné spravodlivo požadovať.

23. Tento rozsudok prijal senát správneho súdu pomerom hlasov 3 : 0.

Poučenie:

P o u č e n i e : Proti tomuto rozsudku je prípustná kasačná sťažnosť v lehote 30 dní od doručenia rozhodnutia na Správny súd v Banskej Bystrici. O kasačnej sťažnosti rozhoduje Najvyšší správny súd Slovenskej republiky. Kasačná sťažnosť podaná v listinnej podobe musí byť podaná v dvoch vyhotoveniach.

V kasačnej sťažnosti sa musí okrem všeobecných náležitostí podania podľa § 57 uviesť:

a) označenie napadnutého rozhodnutia,

- b) údaj, kedy napadnuté rozhodnutie bolo sťažovateľovi doručené,
- c) opísanie rozhodujúcich skutočností, aby bolo zrejmé, v akom rozsahu a z akých dôvodov podľa § 440 sa podáva (ďalej len „sťažnostné body“),
- d) návrh výroku rozhodnutia (sťažnostný návrh).

Sťažnostné body možno meniť len do uplynutia lehoty na podanie kasačnej sťažnosti.

Sťažovateľ musí byť v konaní o kasačnej sťažnosti zastúpený advokátom a kasačná sťažnosť a iné podania sťažovateľa alebo opomenutého sťažovateľa musia byť spísané advokátom. To neplatí, ak

- a) má sťažovateľ alebo opomenutý sťažovateľ, jeho zamestnanec alebo člen, ktorý za neho na kasačnom súde koná alebo ho zastupuje, vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa,
- b) ide o konania o správnej žalobe podľa § 6 ods. 2 písm. c) a d),
- c) je žalovaným Centrum právnej pomoci.