

Súd: Krajský súd Bratislava  
Spisová značka: 6S/322/2021  
Identifikačné číslo súdneho spisu: 1021201885  
Dátum vydania rozhodnutia: 14. 07. 2022  
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: Mgr. Marián Degma  
ECLI: ECLI:SK:KSBA:2022:1021201885.3

## Uznesenie

Krajský súd v Bratislave, ako správny súd v právnej veci žalobcu: JUDr. W. J., D. H. XXX/X, XXX XX Ž. R. H., proti žalovanému: Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky, so sídlom Trnavská cesta č. 52, 826 45 Bratislava, IČO: 00 607 223, v konaní o preskúmanie zákonnosti vyhlášky žalovaného č. 264/2021, jednohlasne, takto

### rozhodol:

Krajský súd v Bratislave žalobu **o d m i e t a**.

Žiaden z účastníkov **n e m á** právo na náhradu trov konania.

### o d ô v o d n e n i e :

#### Žaloba

1. V zákonnej lehote podanou správnu žalobou zo dňa 28.11.2021 doručenou Krajskému súdu v Bratislave (ďalej aj správny súd) sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti a zrušenia ako nezákonnej vyhlášky č. 264/2021 vydané Úradom verejného zdravotníctva SR (ÚVZSR) a uverejnenej vo Vestníku Vlády SR dňa 24.11.2021 (ďalej aj len napadnuté opatrenie, resp. napadnutá vyhláška) a žiadal priznať náhradu trov konania. Zároveň navrhol priznať podanej žalobe odkladný účinok.

2. Žalobca sa domnieval, že napadnutá vyhláška je vydaná v rozpore s vnútroštátnymi právnymi predpismi, ako aj medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná a bolo ňou zasiahnuté do jeho subjektívneho práva na spravodlivé konanie pred orgánom verejnej správy, do práva na ochranu pred neoprávneným zasahovaním do súkromného a rodinného života, do práva vlastníť majetok, do práva na slobodu pobytu a pohybu, do práva na prácu, do práva na ochranu zdravia, a to tým, že sa umožňuje vstup na pracovisko a iných priestorov zamestnávateľa len zamestnancovi v režime OTP (očkovaný, testovaný, prekonaný) a za účelom dodržania režimu OTP sa stanovuje povinnosť zamestnávateľovi vykonávať pravidelné kontroly, a to i napriek tomu, že žalobca ako zamestnanec je zdravý a má preukázateľne protilátky proti ochoreniu COVID-19.

3. Žalobca mal za to, že s odvolaním na čl. 46 ods. 2 Ústavy SR z preskúmvacej právomoci súdu nesmie byť vylúčené preskúmanie napadnutej vyhlášky, nakoľko táto priamo zasahuje do základných práv a slobôd žalobcu a bližšie neurčeného okruhu fyzických a právnických osôb. V tejto súvislosti dal do pozornosti uznesenie Ústavného súdu SR sp. zn. II. ÚS 411/2020 zo dňa 24.09.2020. Napadnutá vyhláška podľa žalobcu nemôže byť všeobecne záväzným právnym predpisom podľa čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 Ústavy a ani podľa § 1 ods. 1 a § 15 zákona č. 400/2015 Z.z., ale hybridným správnym aktom, pretože nie je vydaná na základe splnomocnenia zákona podľa čl. 123 Ústavy, ale na základe kompetenčného ust. § 5 ods. 4 písm. k) zákona č. 355/2007 Z.z. a žalovaný pri jej vydávaní musel s prihliadnutím na § 59 ods. 1 zákona č. 355/2007 Z.z. postupovať podľa ustanovení Správneho poriadku. Keďže napadnutá vyhláška priamo zasahuje do základných práv a slobôd žalobcu a bližšie neurčených

fyzických a právnických osôb je žalobca aktívne legitimovaným subjektom na jej podanie podľa § 178 ods. 1 SSP.

4. Podľa žalobcu vynucovanie povinností hoc aj nepriamo na ňom a iných osobách, ktoré nie sú stanovené zákonom alebo na jeho základe je kvôli svojmu obsahu contra legem. Žalobca poukázal na to, že napadnutá vyhláška okrem uložených povinností a obmedzení v podstate neurčitému okruhu osôb a výnimiek tam uvedeným neobsahuje žiadne odôvodnenie prijatých opatrení. Žalobca mal za to, že vyhláška musí mať náležitosti tak z hľadiska materiálneho, ako aj z hľadiska formálneho práva. Jej odôvodnenie má predstavovať zákonom stanovenú súčasť vyhlášky, ako hybridného správneho aktu plynule nadväzujúcu na jej výrokovú časť, ktorou sú v podstate len uložené povinnosti a obmedzenia. Správny poriadok v § 47 ods. 3 spolu s Odporúčaním Výboru Rady Európy zakotvuje, že žalovaný musí v odôvodnení vyhlášky uviesť, ktoré skutočnosti boli podkladom na jej vydanie, akými úvahami bol vedený pri hodnotení dôkazov, ako žalovaný použil správnu úvahu pri použití právnych predpisov, na základe ktorých rozhodoval a či nejde o neprimeraný zásah do základných ľudských práv a slobôd.

5. Žalobca vychádzajúc z § 2 ods. 1 písm. a) zákona č. 355/2007 Z.z. má za to, že verejné zdravotníctvo je systém zameraný na ochranu, podporu a rozvoj verejného zdravia a preto napadnutá vyhláška vo svojom odôvodnení mala poskytovať adresátom predovšetkým odpovede na zásadné právne a medicínske otázky. Žalovaný v napadnutej vyhláške neuvádza žiadne hodnotenie dôkazov, neuvádza čo bolo podkladom pre jej vydanie, neuvádza ktoré skutočnosti považuje za nepochybne zistené a aký je právny význam týchto skutočností. Nie je v nej uvedená analýza epidemiologickej situácie v súvislosti s ochorením COVID-19. Na základe chýbajúceho odôvodnenia žalobca považuje napadnutú vyhlášku za nezrozumiteľnú pre nedostatok dôvodov. Zároveň je žalobca názoru, že žalovaný uložením povinností uvedenej v § 2 napadnutej vyhlášky spôsobom bez riadneho odôvodnenia porušil hoc aj nepriamo jeho základné ľudské právo na ochranu pred neoprávneným zasahovaním do súkromného a rodinného života, do práva vlastníť majetok, do práva na slobodu pobytu a pohybu, do práva na prácu, do práva na ochranu zdravia a na právo na spravodlivé konanie pred orgánom verejnej správy. Žalobca namietal, že § 1 ods. 1 a § 3 napadnutej vyhlášky má diskriminačný charakter a nesleduje legitímny cieľ, ktorým má byť deklarovaná ochrana verejného zdravia pred ochorením COVID-19.

6. Replikou zo dňa 21.06.2022 žalobca zaujal stanovisko k vyjadreniu žalovaného k žalobe, s ktorého argumentami nesúhlasil a zotrval na svojich žalobných námietkach.

Vyjadrenie žalovaného.

7. K žalobe sa vyjadril žalovaný podaním zo dňa 27.04.2022 a navrhol ju ako neprípustnú odmietnuť, alternatívne ako nedôvodnú zamietnuť.

8. Poukázal na to, že podaná správna žaloba smeruje voči vyhláške, t.j. voči všeobecne záväznému právnomu predpisu. Uskutočneniu súdneho konania v tejto veci bráni niekoľko závažných procesných prekážok, a to najmä: 1/ nedostatok právomoci správneho súdu na prieskum napadnutej vyhlášky (§ 7 písm. c/ SSP), 2/ nedostatok aktívnej vecnej legitímácie žalobcu (aktívne legitimovaný na podanie žaloby na prieskum všeobecne záväzného predpisu je len prokurátor), 3/ nedostatok pasívnej vecnej legitímácie žalovaného (správny súd môže preskúmať iba všeobecne záväzné predpisy územnej samosprávy, nie orgánov štátnej správy, medzi ktoré patrí aj žalovaný), 4/ neexistujúci predmet konania (napadnutá vyhláška bola už zrušená).

9. Žalovaný uviedol, že zákon č. 355/2007 Z. z. obsahuje splnomocňovaciu normu § 59b, ktorá oprávňuje žalovaného prijímať nevyhnutné opatrenia podľa § 12 a § 48 ods. 4 zákona č. 355/2007 Z.z. vo forme všeobecne záväzného právneho predpisu. Normatívna povaha opatrení žalovaného bola zakotvená novelou - zákonom č. 286/2020 Z.z., do účinnosti ktorej boli opatrenia žalovaného kvalifikované ako hybridné správne akty majúce konkrétny predmet a vzťahujúce sa na neurčitý počet adresátov. S nástupom účinnosti tejto novely nadobudli žalovaným vydané opatrenia normatívny charakter. Podľa žalovaného právna veda a aj súdna prax vylučujú prieskum vyhlášok v správnom súdnom konaní. Poukázal na odôvodnenie rozsudku Najvyššieho súdu SR sp. zn. 6Sžk/11/2019 z 15.10.2020, v zmysle ktorého správne súdnictvo vo všeobecnosti neposkytuje ochranu vo vzťahu k všeobecne

záväzným právnym predpisom orgánov verejnej správy. Od takejto praxe sa všeobecne a správne súdy neodchýlili ani pri súdnom prieskume vyhlášok žalovaného nariadených na účely zmiernenia dôsledkov pandémie COVID-19. Na vyhlášky žalovaného je potrebné nazerať ako na všeobecne záväzné právne predpisy podľa čl. 123 Ústavy SR vydané na základe špeciálneho delegačného ustanovenia zákona č. 355/2007 Z.z.. Žalovaný poukázal na odôvodnenie nálezu Ústavného súdu SR PL. ÚS 8/2021, podľa ktorého vyhlášku úradu verejného zdravotníctva, ako aj vyhlášky regionálnych úradov verejného zdravotníctva sú preskúmateľné v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 Ústavy. Vyhlášky úradu verejného zdravotníctva i regionálnych úradov verejného zdravotníctva totiž v zmysle ust. § 59b zákona o ochrane verejného zdravia nepredstavujú rozhodnutia ako individuálne právne akty orgánov verejnej správy, ale normatívne právne akty, ktoré sú preskúmateľné v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 Ústavy.

Napadnuté opatrenie.

10. Žalovaný vydal napadnutú vyhlášku uverejnenú vo Vestníku Vlády SR dňa 24.11.2021 z dôvodu pandémie ochorenia Covid-19 a nariadil ňou podľa § 48 ods. 4 písm. ab) zákona č. 355/2007 Z.z. s účinnosťou od 29.11.2021 opatrenie pri ohrození verejného zdravia, v ktorom definoval kategóriu očkovaných, testovaných, prekonavších ochorenie COVID-19 a zároveň ňou upravoval vstup zamestnancov na pracoviská a do iných priestorov zamestnávateľa.

Relevantné právne predpisy a právne posúdenie.

11. Podľa § 2 ods. 1 SSP, v správnom súdnictve poskytuje správny súd ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy a rozhoduje v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

12. Podľa § 2 ods. 2 SSP, každý, kto tvrdí, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli porušené alebo priamo dotknuté rozhodnutím orgánu verejnej správy, opatrením orgánu verejnej správy, nečinnosťou orgánu verejnej správy alebo iným zásahom orgánu verejnej správy, sa môže za podmienok ustanovených týmto zákonom domáhať ochrany na správnom súde.

13. Podľa § 3 ods. 1 písm. a) SSP, na účely tohto zákona sa rozumie administratívnym konaním postup orgánu verejnej správy v rámci výkonu jeho pôsobnosti v oblasti verejnej správy pri vydávaní individuálnych správnych aktov a normatívnych správnych aktov.

14. Podľa § 3 ods. 1 písm. b) SSP, na účely tohto zákona sa rozumie rozhodnutím orgánu verejnej správy správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorý je formálne označený ako rozhodnutie alebo je za rozhodnutie považovaný podľa osobitného predpisu a zakladá, mení, zrušuje alebo deklaruje práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby, alebo sa jej priamo dotýka.

15. Podľa § 3 ods. 1 písm. c) SSP, na účely tohto zákona sa rozumie opatrením orgánu verejnej správy správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté.

16. Podľa § 6 ods. 1 SSP, správne súdy v správnom súdnictve preskúmajú na základe žalôb zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy, opatrení orgánov verejnej správy a iných zásahov orgánov verejnej správy, poskytujú ochranu pred nečinnosťou orgánov verejnej správy a rozhodujú v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

17. Podľa § 7 písm. c) SSP, správne súdy nepreskúmajú všeobecne záväzné právne predpisy, ak tento zákon neustanovuje inak.

18. Podľa § 7 písm. h) SSP, správne súdy nepreskúmajú rozhodnutia, opatrenia, rozkazy, nariadenia, príkazy a pokyny, personálne rozkazy a disciplinárne rozkazy orgánov verejnej správy, ktorých preskúmanie vylučuje osobitný predpis.

19. Podľa § 97 SSP, ak tento zákon neustanovuje inak, správny súd kedykoľvek počas konania prihliada na to, či sú splnené podmienky, za ktorých môže správny súd konať a rozhodnúť (ďalej len "procesné podmienky").

20. Podľa § 98 ods. 1 písm. g) SSP, správny súd uznesením odmietne žalobu, ak je neprípustná.

21. Podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy SR, každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky.

22. Podľa čl. 46 ods. 2 Ústavy SR, kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.

23. Podľa čl. 123 Ústavy SR, 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. Tieto všeobecne záväzné právne predpisy sa vyhlasujú spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

24. Podľa čl. 129 ods. 6 Ústavy SR, Ústavný súd rozhoduje o tom, či rozhodnutie o vyhlásení výnimočného stavu alebo núdzového stavu a na toto rozhodnutie nadväzujúce ďalšie rozhodnutia boli vydané v súlade s ústavou alebo s ústavným zákonom.

25. Podľa čl. 5 ods. 4 ústavného zákona č. 227/2002 Z.z., v čase núdzového stavu vyhláseného z dôvodu ohrozenia života a zdravia osôb v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie možno v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas podľa závažnosti ohrozenia obmedziť základné práva a slobody a uložiť povinnosti na postihnutom alebo na bezprostredne ohrozenom území, ktorým môže byť aj celé územie Slovenskej republiky, a to najviac v rozsahu podľa odseku 3 písm. a), b), e), g), h) alebo písm. j).

26. Podľa čl. 1 ods. 2 ústavného zákona č. 227/2002 Z.z., základnou úlohou verejnej moci v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu je vykonávať všetky potrebné opatrenia na obranu štátu a zachovanie jeho bezpečnosti, na ochranu života a zdravia osôb, na ochranu majetku, na dodržiavanie základných práv a slobôd, na odvrátenie ohrozenia alebo na obnovu narušeného hospodárstva, najmä riadneho fungovania zásobovania, dopravy a verejných služieb v obciach a na riadne fungovanie ústavných orgánov.

27. Podľa § 5 ods. 4 písm. k) zákona č. 355/2007 Z.z., úrad verejného zdravotníctva nariaďuje opatrenia na predchádzanie ochoreniam podľa § 12 a opatrenia pri ohrozeniach verejného zdravia podľa § 48 ods. 4, ak ich treba vykonať v rozsahu presahujúcom územnú pôsobnosť regionálneho úradu verejného zdravotníctva.

28. Podľa § 48 ods. 4 písm. ab) zákona č. 355/2007 Z.z., úrad verejného zdravotníctva alebo regionálny úrad verejného zdravotníctva pri ohrození verejného zdravia nariaďuje opatrenia, ktorými sú: dočasné podmieňovanie vstupu zamestnanca na pracovisko zamestnávateľa preukázaním sa potvrdením o absolvovaní očkovania proti ochoreniu COVID-19, alebo potvrdením o prekonaní ochorenia COVID-19 alebo potvrdením o negatívnom výsledku testu na ochorenie COVID-19 alebo vykonaním testu na ochorenie COVID-19 u zamestnávateľa; potvrdenie, ktorým sa zamestnanec preukazuje musí byť platné v zmysle nariadeného opatrenia; úrad verejného zdravotníctva nariadi opatrenie na základe rozhodnutia vlády Slovenskej republiky.

29. Podľa § 59b ods. 1 zákona č. 355/2007 Z. z., 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 ministerstvo zdravotníctva [§ 4 ods. 1 písm. g)], úrad verejného

zdravotníctva [§ 5 ods. 4 písm. k)] alebo regionálny úrad verejného zdravotníctva [§ 6 ods. 3 písm. e)] všeobecne záväzným právnym predpisom.

30. Krajský súd v Bratislave ako správny súd vecne a miestne príslušný na konanie vo veci (§ 10, § 11 ods. 1 SSP) pred samotným meritorným posúdením veci v súlade s ust. § 97 SSP primárne skúmal splnenie zákonných procesných podmienok na konanie a rozhodovanie vo veci súdneho prieskumu napadnutej vyhlášky žalovaného.

31. Na rozdiel od normatívnych právnych aktov, individuálny správny akt (po nadobudnutí právoplatnosti) vytvára hmotné právo medzi účastníkmi konkrétneho administratívneho konania a záväzne upravuje ich právne pomery, teda nemá všeobecnú záväznosť. Na uvedené nadväzuje aj právna úprava vymedzená v ust. § 32 ods. 3 SSP, v zmysle ktorej účastníkov správneho súdneho konania sú aj tí, ktorí boli účastníkmi administratívneho konania. Treba si uvedomiť, že preskúvanie rozhodnutia (opatrenia) orgánu verejnej správy môže konštituovať alebo deklarovať práva a povinnosti určitým fyzickým alebo právnickým osobám, alebo sa môže priamo dotýkať práv takýchto osôb. Pokiaľ tieto osoby mali v administratívnom konaní, v ktorom bolo vydané žalobou napadnuté rozhodnutie alebo opatrenie postavenie účastníkov konania, mohli by byť na svojich subjektívnych právach dotknutí aj rozhodnutím správneho súdu. Preto všetky tieto osoby musia byť za každých okolností účastníkmi konania pred správnym súdom s čím je spojené aj ich základné procesné právo vyjadrovať sa ku všetkým skutočnostiam tvrdených v správnej žalobe. Jednou zo základných ideí rekodifikácie správneho súdneho procesu bolo nezúženie prístupu k správne súdu, kedy de facto bol zvolený model opačný k právnej úprave Českej republiky, pri ktorom sa účastník administratívneho konania bez ďalšieho považuje za účastníka správneho súdneho konania s tým, že ak nemá záujem byť jeho účastníkom, musí mať možnosť sa účastníctva kvalifikovaným spôsobom vzdať. Z tohto aspektu žalobca opomenul jednu dôležitú skutočnosť (nakolko žalobou napadnutú vyhlášku považuje za spôsobilé prieskumu v správnom súdnictve), a to označiť všetkých účastníkov daného konania, teda všetkých účastníkov, ktorým bolo napadnuté opatrenie adresované, aby tak mohli naplniť svoje ústavou garantované práva účastníka súdneho konania. V opačnom prípade nastáva procesne absurdná situácia, kedy by správny súd rozhodoval o právach a povinnostiach neurčitého počtu subjektov, a títo by zároveň neboli účastníkmi tohto súdneho konania. Nie je preto na mieste komparácia právnej úpravy Českej republiky, kde všeobecný predpis o správnom konaní pozná inštitút tzv. „opatření obecní povahy“ (§ 171 a nasl. zákona č. 500/2004 Sb.) a zákon priamo zakladá právomoc správneho súdu tieto akty preskúmať (§ 4 ods. 2 písm. c/ zákona č. 150/2002 Sb. soudní řád správní). Právomoc správneho súdu v SR je možné založiť iba zákonom, nie rozhodnutím Ústavného súdu SR o hybridnej povahe konkrétneho preskúmaného správneho aktu (Z povahy moci veřejné plyne, že nerozumi se sama sebou, nýbrž že musí se zakládati na právní normě. Ústavní listina obsahuje v §§ 89 a 90 pozitivní ustanovení, z nichž jest patrnó, že výsostná pravomoc může se zakládati jen na zákoně a toliko podrobná úprava může býti svěřena moci nařizovací. Z této základní zásady sluší vycházeti při posuzování otázky, zdali je možno rozhodovací pravomoc úřední, která je zřejmě pravomocí výsostní, založiti na analogii. Odpověď může býti ovšem jen záporná - Boh. A 5753/1926 rozhodnutí sp. zn. 11916/26 zo dňa 09.06.1926). Taká interpretácia práva ide v priamom protiklade so zákonom - § 1aa zákona č. 575/2001 Z. z. v spojení s § 7 písm. c) SSP.

32. Správny súd poukazuje na to, že ust. § 7 písm. c) SSP vylučuje právomoc správneho súdu pri preskúmaní všeobecne záväzných právnych predpisov (normatívnych právnych aktov). Dôvody pre vyňatie vecí uvedených v § 7 SSP zo súdneho prieskumu sú však predovšetkým procesného charakteru. Ide najmä o aplikáciu zásady subsidiarity súdneho prieskumu a negáciu tých verejno-správnych vecí, pri ktorých nie je daný priamy dotyk na subjektívnych právach alebo sú spojené s inými než právnymi odbornými otázkami. Primárnym účelom správneho súdnictva je poskytovanie ochrany subjektívnym právam fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy (§ 2, § 5 ods. 2). Priamy dotyk na týchto právach je u fyzických a právnických osôb procesnou podmienkou spojenou s unesením ich aktívnej žalobnej legitímácie. O priamom dotyku na subjektívných právach však možno hovoriť v zásade len pri individuálnych správnych aktoch, teda takých, ktoré majú konkrétneho adresáta. Z tohto dôvodu preto správne súdnictvo vo všeobecnosti neposkytuje ochranu vo vzťahu k všeobecne záväzným právnym predpisom orgánov verejnej správy. Adresátom týchto predpisov je totiž v zásade neurčitý počet osôb. Jedinou výnimkou v tomto smere však naďalej zostáva preskúvanie zákonnosti všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy v zmysle § 357 až 367 SSP. Pokiaľ preto zákon v § 3 ods. 1 písm. a) SSP spája administratívne konanie aj s vydávaním normatívnych správnych aktov, je nutné pod týmito rozumiť práve všeobecne záväzné nariadenia obcí, miest, mestských

častí a samosprávnych krajov. Vzhľadom na to, že pri všeobecne záväzných právnych predpisoch nemožno vo vzťahu k ich adresátovi hovoriť o priamom dotyku na subjektívnych právach, aktívnu žalobnú legitimáciu pri preskúvaní zákonnosti všeobecne záväzných nariadení zákon zveruje vo všeobecnosti prokurátorovi a po novom pri ochrane verejného záujmu v oblasti životného prostredia aj zainteresovanej verejnosti (§ 359). Na preskúvanie súladu všeobecne záväzného nariadenia s Ústavou však je naďalej výlučne oprávnený len Ústavný súd SR v zmysle čl. 125 ods. 1 písm. c) a d) Ústavy. Takýto model pritom prešiel aj kontrolou ústavnosti (nález Ústavného súdu SR, sp. zn. PL. ÚS 2/2013 z 12.11.2014).

33. Ako už konštatoval kompetenčný senát Najvyššieho súdu SR v uznesení sp.zn. 1KO/36/2020 zo dňa 25.05.2021: „Pokiaľ preto zákon v § 3 ods. 1 písm. a) SSP spája administratívne konanie aj s vydávaním normatívnych správnych aktov, je nutné pod týmto rozumieť práve všeobecne záväzné nariadenia obcí, miest, mestských častí a samosprávnych krajov. Vzhľadom na to, že pri všeobecne záväzných právnych predpisoch nemožno vo vzťahu k ich adresátovi hovoriť o priamom dotyku na subjektívnych právach, aktívnu žalobnú legitimáciu pri preskúvaní zákonnosti všeobecne záväzných nariadení zákon zveruje vo všeobecnosti prokurátorovi a po novom pri ochrane verejného záujmu v oblasti životného prostredia aj zainteresovanej verejnosti (§ 359). Na preskúvanie súladu všeobecne záväzného nariadenia s Ústavou SR však je naďalej výlučne oprávnený len Ústavný súd SR v zmysle čl. 125 ods. 1 písm. c) a d) Ústavy. Takýto model pritom prešiel aj kontrolou ústavnosti (pozri nález Ústavného súdu SR, sp. zn. PL. ÚS 2/2013 z 12.11.2014). (F., K., § 7 [Negatívne vymedzenie právomoci správnych súdov]. In: D., a kol. Správny súdny poriadok. 1. vydanie. Bratislava: Nakladateľství C. H. Beck, 2017, s. 119.). Ako vyplýva zo zákona č. 355/2007 Z.z. aj „napadnutých“ vyhlášok ÚVZ SR možno ich jednoznačne považovať za všeobecne záväzné právne predpisy. Nesprávne resp. neúplné sa javí tvrdenie okresného súdu, že ide o správne akty a preto ich majú preskúmať správne súdy. Ustanovenie § 3 ods. 1 SSP ale dlhodobo i teória správneho práva totiž akty verejnej správy delí na normatívne správne akty a individuálne správne akty. Avšak ako je uvedené vyššie spomedzi normatívnych právnych aktov prieskumu prostredníctvom správnych súdov podliehajú len všeobecne záväzné nariadenia vydávané orgánmi samosprávy, lebo sú osobitne upravené v SSP a aj samotné znenie § 7 písm. c) SSP toto predpokladá.“

34. V preskúvanej veci je kľúčovou otázkou prípustnosti súdneho prieskumu napadnutého opatrenia/vyhlášky. V správnom súdnictve je právo na prístup k súdnemu preskúmaniu právoplatného rozhodnutia orgánu verejnej správy na základe správnej žaloby podmienené princípom generálnej klauzuly s negatívnym výpočtom, z ktorého vyplýva, že súdy v zásade preskúmajú všetky rozhodnutia alebo opatrenia orgánov verejnej správy, ktorými sa zakladajú, menia alebo zrušujú oprávnenia a povinnosti fyzických alebo právnických osôb alebo ktorými môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb priamo dotknuté, okrem tých, ktoré zákon výslovne z prieskumu vylučuje (§ 7 SSP). Podľa § 7 písm. c) SSP, správne súdy nepreskúmajú všeobecne záväzné právne predpisy, ak tento zákon neustanovuje inak. Pri posudzovaní prípustnosti súdneho preskúmania rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy je v zmysle uvedeného ustanovenia § 7 písm. c) SSP správny súd povinný posúdiť, či žalobou napadnuté rozhodnutie alebo opatrenie, nie je normatívnym aktom, pričom jedinou výnimkou, kedy SSP umožňuje súdny prieskum normatívnych aktov, je preskúvanie zákonnosti všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy. Pokiaľ teda zákon v ustanovení § 3 ods. 1 písm. a) SSP spája administratívne konanie aj s vydávaním normatívnych správnych aktov, je nutné pod týmto rozumieť práve všeobecne záväzné nariadenia obcí, miest, mestských častí a samosprávnych krajov. O takýto prípad však v prejednávanej veci nejde. Primárnym účelom správneho súdnictva je poskytovanie ochrany subjektívnym právam fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy. K priamemu dotyku na subjektívnych právach dochádza v zásade len pri individuálnych správnych aktoch, teda takých, ktoré majú konkrétneho adresáta. Z toho dôvodu správne súdnictvo vo všeobecnosti neposkytuje ochranu vo vzťahu k všeobecne záväzným právnym predpisom verejnej správy, keďže ich adresátom je neurčitý počet osôb.

35. Správny súd konštatuje, že je zrejmé, že napadnuté opatrenie je výsledkom procesu tvorby práva, lebo ho vydáva žalovaný ako príslušný orgán štátnej správy na úseku verejného zdravotníctva v medziach zákona, konkrétne na základe zákonného splnomocnenia v ustanovení § 5 ods. 4 písm. k) zákona č. 355/2007 Z. z.. Preskúvané napadnuté opatrenie sa vzťahuje na neurčitý počet adresátov rovnakého druhu (zamestnávateľov a zamestnancov) v súvislosti so snahou o zamedzenie šírenia ochorenia COVID-19. Napadnutá vyhláška neindividualizuje subjekty, ktorým je určená uvádza, že ide o zamestnancov a osoby vykonávajúce prácu na základe iného zmluvného vzťahu v režime očkovanej,

testovaný alebo prekonavší ochorenie COVID-19, ako aj zamestnávateľov. Obsahom napadnutého opatrenia sú určené opatrenia, zákazy a nariadenia - obmedzenia základných práv a slobôd, a to z dôvodu zamedzenia šírenia pandémie ochorenia COVID-19. Napadnuté opatrenie je normatívnym aktom vydaným žalovaným ako orgánom verejnej správy na úseku ochrany verejného zdravia. Správny súd poukazuje na právny názor vyslovený vo viacerých konaniach vedených pred tunajším správnym súdom, ktorých predmetom súdneho prieskumu boli vyhlášky žalovaného vydané v súvislosti s ochorením COVID-19 zavádzajúce rôzne druhy obmedzení a povinností fyzickým a právnickým osobám a ktoré boli odmietnuté na rovnakom právnom a skutkovom základe ako predmetná vec (napr. uznesenie sp.zn. 2S/77/2021 z 08.12.2021, sp.zn. 6S/81/2021 a 6S/98/2021 obe z 24.02.2022). V danom prípade je treba konštatovať, že nie je prípustný súdny prieskum napadnutého opatrenia, nakoľko sú dané rovnaké znaky normatívneho aktu, a to všeobecnosť a abstraktnosť.

36. Žalovaný napadnuté opatrenie vydal a konal v rozsahu svojej zákonnej kompetencie, pričom charakter napadnutého opatrenia nie je individuálny, konkrétny, charakteristický pre individuálny správny akt. Najvyšší súd SR v rozsudku sp.zn. 6Sžk/11/2019 zo dňa 15.10.2020 vyslovil názor, že normatívny správny akt, ktorý nie je rozhodnutím a contrario, nepodlieha súdnemu prieskumu podľa čl. 46 ods. 2 prvej vety Ústavy SR, a to ani v prípade, ak sa týka základných práv a slobôd. Napadnuté opatrenie nie je individuálne adresované žalobcovi, ani konkrétnym adresátom, ale upravuje práva a povinnosti vo vzťahu k subjektom, ktoré sú označené vo všeobecnosti, bez ohľadu na určitého, individuálne určeného adresáta. Najvyšší súd SR v rozsudku sp. zn. 6Sžk/11/2019 dal do pozornosti, že zákony, resp. podzákonné normy upravujú práva a povinnosti subjektov, ktoré nie sú vymedzené adresne, ale všeobecne. Tak je tomu aj v napadnutom opatrení, ktoré nariaďuje opatrenia a obmedzenia v súvislosti so vstupom zamestnancov na pracoviská a iné priestory zamestnávateľov z dôvodu ochrany verejného zdravia. Preto nie je možné odvodiť charakter individuálnosti napadnutého opatrenia (pri akceptácii opatrenia ako zmiešaného správneho aktu), nakoľko okruh dotknutých subjektov je určený všeobecne, sú nimi fyzické a právnické osoby (zamestnávatelia) na území celej Slovenskej republiky, ktoré sú priamo dotknuté zákazmi a vymedzenými povinnosťami, bez individuálne určeného adresáta.

37. Normatívne správne akty sú výsledky normotvorného (právo tvorného) procesu, ktorý je regulovaný inými všeobecne záväznými predpismi. Majú svoju právnu silu, ktorá určuje ich postavenie v hierarchii právnych predpisov. Normotvorné oprávnenie orgánov štátnej správy vyplýva z čl. 123 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého tieto orgány na základe zákonov a v ich medziach môžu vydávať všeobecne záväzné predpisy, ak sú na to splnomocnené zákonom. Napadnutá vyhláška žalovaného všetky vyššie uvedené atribúty spĺňa, a preto je podľa správneho súdu všeobecne záväzným právnym predpisom v zmysle čl. 123 Ústavy SR. Aj v zmysle rozsudku Najvyššieho súdu SR sp. zn. 6Sžk/11/2019 zo dňa 15.10.2020, nie je možné subsumovať normatívne akty orgánov štátnej správy do rozsahu preskúmvanej činnosti v správnom súdnictve, ktorý vymedzuje Správny súdny poriadok; neexistuje právny inštitút, ktorý by umožňoval správnomu súdu prieskum opatrení všeobecnej povahy tak, ako je to v českom právnom poriadku (za splnenia zákonných podmienok). Jedinou zákonnou výnimkou, kedy správny súd v slovenskom právnom poriadku má právomoc preskúmať normatívne akty, je prieskum všeobecne záväzných nariadení obcí, miest, mestských častí a samosprávnych krajov.

38. V zmysle Uznesenia Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 37/2015 zo dňa 17.06.2015 „Právomoc súdom preskúmať zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy je primárne ústavná, založená priamo ustanovením čl. 142 ods. 1 časť vety za bodkočiarkou Ústavy, aby na to bol potrebný zákon. Právomoc preskúmať zákonnosť opatrení alebo iných zásahov akýchkoľvek orgánov verejnej moci, nie je originálne ústavná, ale vyžaduje si výslovné zákonné ustanovenie, ktoré takúto právomoc súdom zverí. Ustanovenie čl. 46 ods. 2 Ústavy výslovne zaručuje len právo na prieskum zákonnosti „rozhodnutí“, čím sa zreteľne odlišuje od čl. 142 ods. 1 Ústavy. Preto nie je zrejmé, prečo by malo byť na základe tohto ustanovenia nevyhnutné pripustiť preskúvanie aj aktu typu „opatrenia všeobecnej povahy“, ktorý v právnom poriadku SR nie je pozitívne upravený.“ Z uvedeného vyplýva, že súdny prieskum v správnom súdnictve, pri preskúvaní opatrení všeobecnej povahy, je limitovaný.

39. Vychádzajúc z citovaných článkov Ústavy SR a ustanovení SSP, upravujúcich právomoc súdov v správnom súdnictve, môže byť predmetom správneho súdneho preskúmania také rozhodnutie orgánu verejnej správy, ktoré vydal orgán verejnej správy v administratívnom konaní, ktoré je formálne označené ako rozhodnutie alebo je za rozhodnutie považované podľa osobitného predpisu a zakladá, mení, zrušuje alebo deklaruje práva, právom chránené záujmy, alebo povinnosti fyzickej a právnickej osoby,

alebo sa jej priamo dotýka. Opatrenie orgánu verejnej správy je preskúmateľné správnym súdom, ak ide o správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy, alebo povinnosti fyzickej osoby, a právnickej osoby priamo dotknuté.

40. Z obsahu žaloby je podľa správneho súdu zrejmé, že žalobca sa v podstate domáha preskúmania súladu napadnutého opatrenia ako všeobecne záväzného právneho predpisu, teda podzákonnej právnej normy s Ústavou SR, čo však správne mu súdu neprislúcha. Na súdny prieskum ústavnosti normatívnych aktov je oprávnený podľa čl. 125 ods. 1 písm. c) a d) alebo čl. 129 ods. 6 Ústavy SR výlučne Ústavný súd SR. Správny súd rovnako konštatuje, že v prípade vydania rozsudku ani v jednom z dvoch eventuálne navrhovaných zneniach, ktoré žalobca uviedol v žalobnom návrhu, by tento rozsudok bol nevykonateľný, nakoľko správny súd nemá právomoc vydať rozhodnutie, ktorým by všeobecne záväznú napadnuté opatrenie zrušil alebo ktorým by rozhodol, že všeobecne záväznú napadnuté opatrenie bolo vydané nezákonne.

41. Správny súd rozumie požiadavku, že ochrana základných práv a slobôd v čase pandemickej krízy si zaslúži osobitnú pozornosť, avšak poukazuje na to, že žalobcom zvolený právny prostriedok ochrany jeho práv - podanie všeobecnej správnej žaloby, nie je, v kontexte príslušných ustanovení SSP, prípustný. Správny súd nie je, v zmysle jemu zákonom zverených právomocí, oprávnený o veci konať a rozhodovať.

42. Správny súd zastáva názor, že napadnuté opatrenie žalovaného je treba pokladať za všeobecne záväzný právny predpis a preto v zmysle ust. § 7 písm. c) SSP nie je preskúmateľný správnym súdom. Podľa čl. 125 ods. 1 písm. c) a d) Ústavy Slovenskej republiky má na to právomoc výlučne len Ústavný súd Slovenskej republiky. Všeobecná právomoc správneho súdnictva vyplýva z čl. 142 ods. 1 Ústavy, v zmysle ktorého: „Súdy preskúmajú aj zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy a zákonnosť rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov orgánov verejnej moci, ak tak ustanoví zákon.“ Určujúcim pre rozsah právomocí správneho súdnictva je obsah čl. 46 ods. 2 Ústavy: „Kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanovuje inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.“ Tento článok súčasne vymedzuje aj vzťah správneho súdnictva k ústavnému súdnictvu a k právomoci Ústavného súdu Slovenskej republiky, ktorého kompetencie fungujú na princípe subsidiarity (čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky) s tým, že podľa jej čl. 46 ods. 4 podmienky a podrobnosti súdnej a inej právnej ochrany ustanoví zákon. Týmto zákonom, z hľadiska súdneho prieskumu, je Správny súdny poriadok. Z čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky teda vyplýva nárok na preskúmanie iných než individuálnych správnych aktov, keď citované ustanovenie vyslovene zaručuje len právo na prieskum zákonnosti rozhodnutí. Zákon č. 153/2011 Z. z. upravuje rozsah pôsobnosti prokuratúry pri výkone dozoru nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej správy, orgánmi štátnej správy, orgánmi územnej samosprávy, štátnymi orgánmi a inými právnickými osobami, ktorým osobitný zákon zveril rozhodovanie o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy. Právnym prostriedkom dozoru nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov je aj návrh generálneho prokurátora na začatie konania pre ústavným súdom o súlade právnych predpisov (rozhodnutie NS SR spis. zn. 10Sžo/120/2015).

43. Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti správny súd dospel k záveru, že napadnutá vyhláška žalovaného nie je spôsobilým predmetom preskúmania správnym súdom, nakoľko zákon takúto právomoc správne mu súdu *expressis verbis* nezveruje, a právomoc na jeho preskúmanie je Ústavou SR zverená Ústavnému súdu Slovenskej republiky. Ustanovenie § 7 SSP vymedzuje negatívne procesné podmienky týkajúce sa predmetu súdneho prieskumu, ktoré správny súd skúma *ex offio* zo skutočností vyplývajúcich zo žaloby. Skúmanie procesných podmienok je súčasťou zásady oficiality a správny súd ho vykonáva z úradnej povinnosti s tým, že nedostatok právomoci správneho súdu je neodstrániteľnou prekážkou konania, ktorého následkom vo všeobecnosti je zastavenie súdneho konania. V posudzovanej veci správny súd po skúmaní procesných podmienok podľa § 97 SSP ale rozhodol, že žalobu žalobcu o preskúmanie zákonnosti napadnutej vyhlášky žalovaného je potrebné podľa § 98 ods. 1 písm. g) SSP odmietnuť, pretože je vylúčená z preskúmania správnym súdom.

44. Poukazujúc na vyššie uvedený záver správneho súdu je zrejmé, že postupom správneho súdu v prejednávanej veci a jeho rozhodnutím o odmietnutí správnej žaloby nemohlo dôjsť k porušeniu zákazu

„denegatio iustitiae“, teda k odmietnutiu spravodlivosti. Pod pojmom odmietnutie spravodlivosti, resp. odňatie možnosti konať pred súdom sa rozumie postup súdu, ktorým znemožnil účastníkovi konania realizáciu tých procesných práv, ktoré mu poskytuje Správny súdny poriadok (predtým Občiansky súdny poriadok), (pozri napríklad rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5Cdo 102/2001 z 27.09.2001). V prejednávanej veci, ako už súd vyššie konštatoval, nie je daná právomoc správneho súdu na preskúmanie napadnutých uznesení vlády SR (vyhlášok ÚVZ), pričom sa jedná o rozhodnutie vydané iným než orgánom verejnej správy, čo je esenciálnym základom konania o všeobecnej žalobe v zmysle Správneho súdneho poriadku majúceho základ v čl. 46 ods. 2 Ústavy SR. Právomoc preskúmať napadnutú vyhlášku bola Ústavou SR zverená Ústavnému súdu SR. Odmietnutím správnej žaloby v dôsledku neodstrániteľnej prekážky konania, akým je nespôsobilý predmet preskúmania, nemôže preto dôjsť k porušeniu procesných práv žalobcu, ktoré má ako účastník konania podľa SSP. Správny súd môže konať, vec prejednať a rozhodnúť len v prípade, ak sú splnené všetky procesné podmienky konania, ktoré je správny súd povinný skúmať počas celého konania z úradnej povinnosti a robiť vhodné opatrenia na prípadné odstránenie nedostatku procesných podmienok konania, ktoré sú odstrániteľné. V prípade, že prejednávaniu a rozhodnutiu veci bránia neodstrániteľné prekážky konania, ako je to i v tejto posudzovanej veci, nezostáva správne súdu iné, len žalobu odmietnuť, prípadne konanie zastaviť. Postúpenie veci Ústavnému súdu Slovenskej republiky ako orgánu verejnej moci s právomocou preskúmať napadnutú vyhlášku, správnym súdom nie je možné, pretože konanie pred ústavným súdom nemožno začať tak, že všeobecný súd, do sústavy ktorých v súčasnosti patrí aj správny súd, vec postúpi ústavnému súdu (bližšie pozri napr. uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp.zn. PL. ÚS 12/1995 z 18.01.1995). Ústava Slovenskej republiky v súčasnosti ustanovuje len jeden spôsob začatia konania pred ústavným súdom, a to návrh na začatie konania (článok 130 ods. 1 a 2). Uvedený spôsob začatia konania pred ústavným súdom podrobnejšie upravuje zákon č. 314/2018 o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Žiaden iný spôsob začatia konania pred ústavným súdom nie je možný. Z uvedeného dôvodu nemôže správny súd po odmietnutí žaloby postúpiť vec Ústavnému súdu SR, keďže toto konanie je možné začať len na návrh oprávneného subjektu podľa ust. § 189 zákona č. 314/2018 Z. z..

45. Vzhľadom na skutočnosť, že správny súd po posúdení procesných podmienok konania dospel k záveru, že v danom prípade nie je daná právomoc správneho súdu na konanie o preskúmanie zákonnosti napadnutej vyhlášky žalovaného a odmietnutie podanej žaloby, sa návrhom žalobcu na priznanie odkladného účinku podanej správnej žalobe nezaoberal a o ňom nerozhodoval.

46. O nároku na náhradu trov konania správny súd rozhodol podľa § 170 písm. a) SSP tak, že žiaden z účastníkov konania nemá právo na náhradu trov konania, nakoľko žaloba bola odmietnutá.

47. Toto rozhodnutie senát Krajského súdu v Bratislave prijal pomerom hlasov 3:0 (§ 139 ods. 4 v spojení s § 147 ods. 2 SSP).

#### **Poučenie:**

Proti tomuto uzneseniu možno podať kasačnú sťažnosť. Kasačná sťažnosť musí byť podaná v lehote jedného mesiaca od doručenia rozhodnutia súdu. Ak bolo vydané opravné uznesenie, lehota plynie znovu od doručenia opravného uznesenia len v rozsahu vykonanej opravy (§ 443 SSP).

Kasačná sťažnosť sa podáva na krajskom súde, ktorý napadnuté rozhodnutie vydal.

Sťažovateľ musí byť v konaní o kasačnej sťažnosti zastúpený advokátom. Kasačná sťažnosť a iné podania sťažovateľa alebo opomenutého sťažovateľa musia byť spísané advokátom. Tieto povinnosti neplatia, ak má sťažovateľ, jeho zamestnanec alebo člen, ktorý za neho na kasačnom súde koná alebo ho zastupuje, vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa.

V kasačnej sťažnosti sa musí okrem všeobecných náležitostí podania podľa § 57 SSP uviesť označenie napadnutého rozhodnutia, údaj, kedy napadnuté rozhodnutie bolo sťažovateľovi doručené, opísanie rozhodujúcich skutočností, aby bolo zrejmé, v akom rozsahu a z akých dôvodov podľa § 440 SSP sa podáva a návrh výroku rozhodnutia (sťažnostný návrh).