

Súd: Krajský súd Bratislava
Spisová značka: 2S/174/2021
Identifikačné číslo súdneho spisu: 1021201128
Dátum vydania rozhodnutia: 27. 04. 2022
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Jeannette Hajdinová
ECLI: ECLI:SK:KSBA:2022:1021201128.2

Uznesenie

Krajský súd v Bratislave v právnej veci žalobcu: JUDr. Y. S., narodený X.X.XXXX, bytom v G. nad Z., Z. XXX/X, proti žalovanému: Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky, IČO: 00607223, so sídlom v Bratislave, Trnavská cesta 52, o preskúmanie zákonnosti § 2 ods. 3 vyhlášky žalovaného č. 226/2021, ktorou sa nariaďujú opatrenia pri ohrození verejného zdravia ku karanténnym povinnostiam osôb po vstupe na území Slovenskej republiky uverejnenej vo Vestníku vlády Slovenskej republiky dňa 2.7.2021, takto

rozhodol:

Krajský súd v Bratislave žalobu **o d m i e t a**.
Žalovanému právo na náhradu trov konania **n e p r i z n á v a**.

o d ô v o d n e n i e :

I.

Napadnutá vyhláška žalovaného

1. Vyhláškou žalovaného č. 226/2021 sa nariaďujú opatrenia pri ohrození verejného zdravia ku karanténnym povinnostiam osôb po vstupe na území Slovenskej republiky s účinnosťou od 9.7.2021; uverejnená bola vo Vestníku vlády Slovenskej republiky dňa 2.7.2021.

2. Žalobca v žalobe a v znení jej doplnenia namieta ustanovenie § 2 ods. 3 citovanej vyhlášky, v zmysle ktorej ustanovenie odsekov 1 a 2 sa nevzťahuje na: (a) plne zaočkované osoby, (b) osoby od 12 do 18 rokov veku, za podmienky, že sa na žiadnu osobu v spoločnej domácnosti nevzťahuje režim podľa ods. 1. Z uvedeného dôvodu sa správny súd zaoberá len touto časťou napadnutej vyhlášky.

3. Pre úplnosť je potrebné citovať aj ustanovenia § 2 ods. 1 a ods. 2 napadnutej vyhlášky č. 226/2021:
- § 2 ods.1: Podľa § 48 ods. 4 písm. u) a § 12 ods. 2 písm. c) zákona sa pre všetky osoby, ktoré od 9. júla 2021 od 06:00 hod. vstúpia na územie Slovenskej republiky, nariaďuje izolácia v domácom prostredí alebo karanténnom ubytovacom zariadení, ktorá sa skončí pri bezpríznakovom priebehu izolácie dovŕšením jej 14. dňa alebo obdržaním negatívneho výsledku RT-PCR testu na ochorenie COVID-19, pričom laboratórnu diagnostiku na ochorenie COVID-19 je možné vykonať najskôr v piaty deň izolácie. U detí do dvanástich rokov sa pri bezpríznakovom priebehu izolácie, táto ukončuje ukončením povinnosti domácej izolácie pre osoby žijúce s nimi v spoločnej domácnosti.

- § 2 ods. 2: Podľa § 12 ods. 2 písm. f) zákona sa všetkým osobám žijúcim v spoločnej domácnosti s osobami uvedenými v odseku 1 nariaďuje izolácia v domácom prostredí, ktorá sa skončí dňom ukončenia izolácie v domácom prostredí všetkých osôb uvedených v odseku 1, s ktorými táto osoba žije v spoločnej domácnosti.

II.

Žaloba

4. Žalobca namietal, že žalovaný napadnutou vyhláškou v ustanovení § 2 ods. 3 zasiahol do jeho subjektívnych práv a právom chránených záujmov tým, že mu ako občanovi SR v rozpore s čl. 23 Ústavy SR bezdôvodne obmedzil slobodu pohybu a pobytu na území SR napriek tomu, že žalobca ako zdravý človek, má preukázateľne protilátky proti ochoreniu COVID-19, musí pri návrate do SR absolvovať

povinnú karanténu v izolácii v domácom prostredí alebo v karanténnom ubytovacom zariadení. Uvedené ustanovenie považuje za diskriminačné.

5. Podľa názoru žalobcu je vyhláška správnym aktom vydaným orgánom verejnej správy pri plnení jeho úloh, ktorý má charakter hybridného správneho aktu. V tomto kontexte poukázal na rozhodnutia Ústavného súdu SR sp. zn. I. ÚS 345/2008 a II. ÚS 411/2020.

III.

Vyjadrenie žalovaného

6. Žalovaný v písomnom vyjadrení navrhol žalobcu odmietnuť alternatívne zamietnuť ako nedôvodnú.

7. Žalovaný poukázal na prekážky, ktoré podľa jeho názoru správneho súdu bránia vo veci konať, a spočívajú v nedostatku právomoci správneho súdu na prieskum vyhlášky, nedostatku aktívnej vecnej legitímácie žalobcu, nedostatku pasívnej vecnej legitímácie žalovaného a v neexistujúcom predmete konania.

IV.

Replika žalobcu

8. Žalobca v písomnej replike k vyjadreniu žalovaného zotrval na argumentoch uvedených v žalobe a s námietkami žalovaného sa nestotožnil. S odvolaním na čl. 46 ods. 2 Ústavy SR nemôže byť preskúmanie napadnutej vyhlášky vylúčené z preskúmania správnym súdom, pretože zasahuje do základných práv a slobôd žalobcu a bližšie neurčeného okruhu osôb.

9. Žalobca predložil súdu nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 4/2021 zo dňa 8.12.2021.

10. Žalovaný sa k replike žalobcu písomne nevyjadril.

V.

Relevantné právne predpisy

11. Podľa § 2 ods. 1 zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len 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/ až písm. c/ 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 (písm. a/), 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 (písm. b/), 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 (písm. c/).

14. Podľa § 4 SSP orgánmi verejnej správy sa na účely tohto zákona rozumejú orgány štátnej správy (písm. a/), orgány územnej samosprávy, ktorými sú obce, mestá, a v hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave a v meste Košice mestské časti a samosprávne kraje (písm. b/), orgány záujmovej samosprávy, ktorým osobitný predpis zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy (písm. c/), právnické osoby

a fyzické osoby, ktorým osobitný predpis zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy (písm. d/), štátne orgány, iné orgány alebo subjekty, ktorým osobitný predpis zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy (písm. e/).

15. Podľa § 6 ods. 1 SSP správne sudy 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.

16. Podľa § 7 písm. c/ SSP správne sudy nepreskúmajú všeobecne záväzné právne predpisy, ak tento zákon neustanovuje inak.

17. 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").

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

19. Podľa čl. 1 ods. 1 veta prvá Ústavy SR Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát.

20. 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.

21. 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.

22. Podľa článku čl. 124 Ústavy SR Ústavný súd Slovenskej republiky je nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti.

23. Podľa článku 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.

24. Podľa čl. 5 ods. 1, ods. 2 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu (ďalej len ako ústavný zákon č. 227/2002 Z.z.) núdzový stav môže vláda vyhlásiť len za podmienky, že došlo alebo bezprostredne hrozí, že dôjde k ohrozeniu života a zdravia osôb, a to aj v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie, k ohrozeniu životného prostredia alebo k ohrozeniu značných majetkových hodnôt v dôsledku živeľnej pohromy, katastrofy, priemyselnej, dopravnej alebo inej prevádzkovej havárie; núdzový stav možno vyhlásiť len na postihnutom alebo na bezprostredne ohrozenom území, ktorým môže byť aj celé územie Slovenskej republiky (ods. 1). Núdzový stav možno vyhlásiť v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas, najdlhšie na 90 dní. Núdzový stav vyhlásený z dôvodu ohrozenia života a zdravia osôb v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie možno v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas predĺžiť najviac o ďalších 40 dní, a to aj opakovane. S predĺžením núdzového stavu podľa druhej vety musí vysloviť súhlas národná rada, a to do 20 dní od prvého dňa predĺženého núdzového stavu. Ak národná rada nevysloví súhlas, predĺžený núdzový stav zanikne dňom neschválenia návrhu vlády na vyslovenie súhlasu s predĺžením núdzového stavu, inak uplynutím lehoty podľa tretej vety na vyslovenie takéhoto súhlasu. Súhlas národnej rady je potrebný aj v prípade opätovného vyhlásenia núdzového stavu, ak od skončenia predchádzajúceho núdzového stavu vyhláseného z tých istých dôvodov neuplynulo 90 dní; tretia a štvrtá veta sa použijú rovnako (ods. 2).

25. Podľa čl. 5 ods. 3 písm. a/, písm. g/ ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. v čase núdzového stavu, okrem 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 tomto rozsahu: obmedziť nedotknuteľnosť osoby a jej súkromia núteným pobytom v obydli alebo evakuáciou na určené miesto (písm. a/), obmedziť slobodu pohybu a pobytu (písm. g/).

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 čl. 1 ods. 3 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. bezpečnosť je stav, v ktorom je zachovávaný mier a bezpečnosť štátu, jeho demokratický poriadok a zvrchovanosť, územná celistvosť a nedotknuteľnosť hraníc štátu, základné práva a slobody a v ktorom sú chránené životy a zdravie osôb, majetok a životné prostredie.

28. Podľa čl. 6 ods. 2 písm. a/, písm. b/ ústavného zákona č. 227/2002 Z.z. vláda zodpovedá za obranu a bezpečnosť štátu (písm. a/), určuje základnú koncepciu obrany a bezpečnosti štátu (písm. b/).

VI.

Posúdenie veci správnym súdom

29. Správny súd sa primárne zaoberal otázkou, či sú splnené podmienky na konanie vo veci, medzi ktoré nepochybne patrí aj právomoc správneho súdu vo veci konať a rozhodnúť a spôsobilý predmet prieskumu, t.j. rozhodnutie alebo opatrenie orgánu verejnej správy, ktoré zasahuje do práv, právom chránených povinností a povinností dotknutého subjektu alebo sa ich priamo dotýka.

30. Právomoc správnych súdov je vo všeobecnosti vymedzená v § 6 ods. 1 SSP prostredníctvom predmetu prieskumu a skúmanej otázky. Predmetom prieskumu sú rozhodnutia, opatrenia, iné zásahy, nečinnosť orgánov verejnej správy a ďalšie veci ustanovené zákonom týkajúce sa činnosti orgánov verejnej správy. Spoločným menovateľom všetkých týchto predmetov prieskumu je, že ide o výsledky konania, resp. nekonania orgánov verejnej správy pri výkone verejnej správy. Od tohto elementárneho vyjadrenia predmetu prieskumu možno potom odvodiť prvé základné vymedzenie toho, čo správne súdy nepreskúmajú, a to právne a iné akty či úkony subjektov, ktoré nie sú orgánmi verejnej správy, resp. tie právne akty orgánov verejnej správy, ktoré nie sú výsledkom výkonu verejnej správy a v ktorých absentuje vrchnostenský vzťah medzi orgánom verejnej správy a adresátom daného aktu. Čo sa týka skúmanej otázky, tú predstavuje zákonnosť predmetu prieskumu. Správny súd teda koná a rozhoduje o tom, či rozhodnutím, opatrením, iným zásahom orgánu verejnej správy bol porušený zákon, alebo iný všeobecno-záväzný právny predpis, alebo či je orgán verejnej správy v strave nezákonnej nečinnosti atď. Charakteristickým znakom normatívnych právnych aktov je ich všeobecná záväznosť, ktorá sa vzťahuje na neurčitý počet adresátov s tým, že tieto akty sú výsledkom tvorby práva. Normatívny právny akt je možné definovať ako akt normotvornej činnosti subjektu, majúceho legislatívnu právomoc; ide o výsledok realizovanej legislatívnej právomoci. Medzi subjekty s legislatívnou právomocou je v zmysle právnych predpisov možné zaradiť NR SR, vládu ako celok, ministerstvá, resp. aj iný správny orgán alebo zastupiteľstvo územného samosprávneho celku (t.j. obce či samosprávneho kraja). Individuálne správne akty predstavujú rozhodnutia orgánov verejnej správy pri aplikácii práva v individuálnych administratívnych veciach, ide pritom o širokú oblasť právnych vzťahov.

31. Z článku 13 ods. 2 Ústavy SR vyplýva, že medze základných práv a slobôd možno upraviť za podmienok ustanovených touto ústavou výlučne formou zákona. Vymedzením práva sa identifikuje „priestor práva“, teda rozsah spoločenských vzťahov, v ktorých sa dané právo priznáva. Mimo svojho „priestoru“ právo neexistuje. Základné práva a slobody spravidla nie sú výslovne definované v ústavných normách, ale sú ponechané na identifikáciu pomocou rozumného výkladu tomu, kto je oprávnený právo aplikovať. Obmedzenie práva je zásah do „priestoru práva“, teda medzi hranice, ktorými je právo vymedzené. Ústava SR výslovne určuje podmienky, ktoré legitimizujú obmedzenie základného práva alebo slobody. Podmienky obmedzenia základného práva alebo slobody ustanovuje čl. 13 ods. 2 až 4. Účelom úpravy

čl. 13 ods. 2 je určiť formálnu záruku obmedzenia základných práv a slobôd. Na rozdiel od uloženia povinnosti, ktoré môže mať jednu zo štyroch foriem uvedených v taxatívnom výpočte čl. 13 ods. 1, ústavne konformné obmedzenie základného práva alebo slobody musí mať formu zákona, ktorý splnil všetky podmienky určené pre schvaľovanie zákona. Zákon, ktorý primárne upravuje právomoc vlády v čase vyhláseného núdzového stavu obmedziť základné práva a slobody je zákon o bezpečnosti štátu, ktorý v čl. 5 ods. 3 taxatívne vymenúva základné práva a slobody, ktoré vláda môže počas núdzového stavu obmedziť, prípadne aké povinnosti môže uložiť a zároveň vládu pri obmedzovaní práv a slobôd a ukladaní povinností limituje rozsahom, časom a postihnutým územím. Citovaný ústavný zákon v čl. 5 upravuje kompetencie vlády SR, ktorá môže 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 najviac v stanovenom rozsahu podľa ods. 3. písm. a/ až l/. Rozhodnutím vlády o obmedzení základných práv a slobôd, resp. uložením povinnosti vládou v zmysle čl. 5 ods. 3 zákona o bezpečnosti štátu nejde o ukladanie (normatívne) novej povinnosti, ako to predpokladá čl. 13 ods. 1 Ústavy SR, ale len o obmedzenie už existujúcich práv a slobôd a o možnosť vyžadovať splnenie zákonom uložených povinností, ktoré sú potrebné na odvrátenie krízovej situácie, pričom tieto kompetencie vlády upravuje okrem zákona o bezpečnosti štátu napríklad aj zákon č. 387/2002 Z.z. o riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu v znení neskorších predpisov. Ide teda o aplikáciu práva vyjadreného v Ústave SR, ústavných zákonoch a zákonoch, ktoré vláda robí v rámci svojej Ústavou SR a zákonom o bezpečnosti štátu zverenej právomoci.

32. 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 § 32 ods. 3 SSP, v zmysle ktorej účastníkov správneho súdneho konania sú aj tí, ktorí boli účastníkmi administratívneho konania. Treba si uvedomiť, že preskúmvanie 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 a majú základné právo sa vyjadrovať ku všetkým skutočnostiam tvrdených v správnej žalobe. Z tohto aspektu žalobca opomenul jednu dôležitú skutočnosť (pokiaľ žalobou napadnuté rozhodnutie považuje za spôsobilé prieskumu v správnom súdnictve), a to označiť všetkých účastníkov daného konania, teda všetkých účastníkov, ktorým bolo napadnuté rozhodnutie adresované, aby tak mohli naplniť svoje ústavou garantované práva účastníka súdneho konania. V opačnom prípade nastáva situácia, kedy by správny súd rozhodoval o právach a povinnostiach neurčitého počtu subjektov, a títo by zároveň neboli účastníkmi 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 preskúmvávať (§ 4 ods. 2 písm. c/ zákona č. 150/2002 Sb. soudní řád správní).

33. Právomoc správneho súdu v Slovenskej republike je možné založiť iba zákonom, nie rozhodnutím Ústavného súdu SR o hybridnej povahe správneho aktu. Ide navyše o dlhodobu ustálenú judikatúru súdov, čo demonštruje napríklad aj rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu ČSR sp. zn. 11916/26 zo dňa 9.6.1926 publikované v Bohuslavovej zbierke nálezov vo veciach administratívnych pod č. Boh. A 5753/1926, v zmysle ktorého z povahy moci verejnej vyplýva, že ako taká nie je samozrejma, ale musí vyplývať z právnej normy. Ústavná listina obsahuje v § 89 a § 90 pozitívne ustanovenie, z ktorých vyplýva, že výsostná právomoc štátnych orgánov sa môže zakladať výlučne zákonom. Z tejto základnej zásady sa má vychádzať pri posudzovaní otázky, či možno rozhodovaciu právomoc štátneho orgánu, ktorá je zrejme výsostnou právomocou, založiť na analógii. Odpoveď na túto otázku môže byť len záporná.

34. Ústava SR ani SSP neupravujú právomoc správneho súdu preskúmvávať vyhlášky Úradu verejného zdravotníctva.

35. Ustanovenie § 7 SSP negatívne vymedzuje právomoc správnych súdov teda ustanovuje, čo správne súdy nepreskúmvávajú. Tento výpočet je len demonštratívny, nie úplný. Konkrétne, ustanovenie § 7 písm. c/ SSP vylučuje právomoc správneho súdu pri preskúmvaní všeobecne záväzných právnych predpisov

(normatívnych právnych aktov). Dôvody pre vyňatie vecí uvedených v § 7 zo súdneho prieskumu sú predovšetkým procesného charakteru. Ide najmä o aplikáciu zásady subsidiarity súdneho prieskumu a negáciu tých verejnosprávnych 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 konkrétnych 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 subjektívnych právach však možno hovoriť v zásade len pri individuálnych správnych aktoch, teda takých, ktoré majú konkrétneho pomenovaného 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 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, no táto právomoc vyplýva priamo zo zákona. Pokiaľ preto SSP v § 3 ods. 1 písm. a/ 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 legitímáciu 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 je však naďalej kompetentný len Ústavný súd SR v zmysle čl. 125 ods. 1 písm. c/ a písm. d/ Ústavy SR. Takýto model pritom prešiel aj kontrolou ústavnosti (nález Ústavného sudu SR sp. zn. PL. ÚS 2/2013).

36. Ako už konštatoval kompetenčný senát Najvyššieho súdu SR v uznesení sp. zn. 1KO/36/2020 zo dňa 25.5.2021: „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 legitímáciu 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. novembra 2014). (FEČÍK, Marián. § 7 [Negatívne vymedzenie právomoci správnych súdov]. In: BARICOVÁ, 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.“

37. Vo vzťahu k vyššie uvedenému, správny súd poukazuje na názor Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, ktorý vyslovil v rozsudku 6Sžk/11/2019: „Podľa názoru kasačného súdu normatívny správny akt, ktorý nie je rozhodnutím a contrario, nepodlieha súdному prieskumu podľa čl. 46 ods. 2 prvej vety Ústavy SR, a to ani v prípade, ak sa týka základných práv a slobôd. Preskúvaná vyhláška sa vzťahuje na neurčitý počet adresátov rovnakého druhu, informácie obsiahnuté vo vyhláške, sú záväzné pre každý subjekt, na ktorý sa vzťahujú práva, povinnosti a obmedzenia súvisiace s vlastníctvom, nájmom alebo iným postavením subjektov (fyzických a právnických osôb), nehnuteľností nachádzajúcich sa v rozsahu inundačného územia a nehnuteľností, na ktoré sa práva, povinnosti a obmedzenia, určené rozsahom inundačného územia, vzťahujú. Vyhláška žalovaného je normatívnym aktom vydaným žalovaným ako kompetentným orgánom verejnej správy... Pokiaľ žalovaný vyhlášku vydal a konal v rozsahu kompetencie určenej zákonom, charakter vyhlášky ako normatívneho aktu, vzhľadom na jej obsah, podľa kasačného súdu, nie je možné považovať za tzv. zmiešaný alebo hybridný správny akt, ktorý by za splnenia zákonných podmienok mohol byť preskúmateľný súdom v súdnom prieskume. Podľa názoru kasačného súdu posudzovaná vyhláška - akt nie je individuálne adresovaný žalobcom,

ani konkrétnym adresátom, keď upravuje práva a povinnosti vo vzťahu k subjektom, ktoré sú označené vo všeobecnosti, bez ohľadu na určitého, individuálne určeného adresáta. Kasačný súd zdôrazňuje, že zákony, iné podzákonné normy upravujú práva a povinnosti subjektov, ktoré nie sú vymedzené adresne, ale všeobecne, úprava sa vzťahuje na určitý okruh subjektov, reguluje určitú oblasť a pod., tak ako posudzovaná vyhláška, ktorá vymedzuje určením rozsahu inundačného územia, aj okruh subjektov, na ktoré sa táto úprava bude aplikovať. Preto nie je možné odvodíť charakter individuálnosti - posudzovanej vyhlášky (pri akceptácii vyhlášky ako zmiešaného správneho aktu), od určenia okruhu dotknutých subjektov, ktorými sú vlastníci, nájomcovia alebo iné osoby určené zákonom ako vlastníci, nájomcovia pozemkov, osôb oprávnených z iných vecných alebo obligatórnych práv, resp. iné osoby, ktoré budú priamo dotknutí zákazmi, povinnosťami a obmedzeniami, na určenom rozsahu inundačného územia, bez individuálne určeného adresáta. Spôsobilosť aktu zasiahnuť do práv a právom chránených záujmov alebo do povinností fyzickej alebo právnickej osoby je rozhodujúcim meradlom v otázke posúdenia súdneho prieskumu, týmto meradlom nie je označenie ani povaha správneho aktu. Tento záver však je potrebné vykladať v súvislosti s rozsahom preskúmvanej činnosti v správnom súdnictve, ktorý vymedzuje Správny súdny poriadok a do ktorého nie je možné subsumovať normatívne akty orgánov štátnej správy. ... Neexistuje právny inštitút, ktorý by umožňoval správne mu súdu prieskum opatrení všeobecnej povahy, tak ako je to v českom právnom poriadku, keď v súdnom prieskume v ČR, cez tento právny inštitút je možné preskúmať aj normatívne právne akty, za splnenia zákonných podmienok, pri materiálnom ponímaní opatrenia všeobecnej povahy. Za opatrenie všeobecnej povahy (v ČR) sa považuje vymedzenie záplavového územia a jeho aktívne zóny. Kasačný súd poukazuje aj na rozhodnutie Ústavného súdu SR PL.ÚS 37/2015, v ktorom ústavný súd konštatoval: „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.“

38. Správny súd zastáva názor, že napadnutá vyhláška žalovaného je všeobecne záväzným právnym predpisom, a preto v zmysle § 7 písm. c/ SSP nie je preskúmateľná správnym súdom. Podľa čl. 125 ods. 1 písm. c/ a písm. d/ Ústavy SR má na to právomoc výlučne Ústavný súd SR.

39. 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 generálna klauzula obsiahnutá v 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 SR, ktorá je postavená na princípe subsidiarity (čl. 127 Ústavy SR), 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 SR 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 sp. zn. 10Sžo/120/2015).

40. 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 ich preskúmanie je Ústavou SR zverená výlučne Ústavnému súdu SR. Na základe toho správny súd žalobu žalobcu o preskúmanie zákonnosti vyhlášky žalovaného odmietol podľa § 98 ods. 1 písm. g/ SSP.

41. O zastavení konania, pretože nie je daná právomoc správneho súdu na preskúmanie napadnutej vyhlášky žalovaného, správny súd podľa § 99 písm. b/ SSP nerozhodol, pretože primárne bol daný dôvod na odmietnutie žaloby. Zároveň vec nebolo možné postúpiť na konanie Ústavnému súdu SR ani inému orgánu, ktorý by disponoval právomocou na jej rozhodnutie. Postúpenie veci Ústavnému súdu SR ako orgánu verejnej moci s právomocou preskúmať napadnuté uznesenia žalovaného, správnym súdom nie je možné, pretože konanie pred ústavným súdom nemožno začať tak, že všeobecný súd (správny súd) vec postúpi ústavnému súdu (uznesenie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 12/1995). Ústava SR v súčasnosti ustanovuje len jeden spôsob začatia konania pred ústavným súdom, a to návrh na začatie konania taxatívne uvedených subjektov (čl. 130 ods. 1 a 2). Žiaden iný spôsob začatia konania pred ústavným súdom nie je možný. Správny súd záverom dodáva, že princíp zákazu „denegatio iustitiae“ je nevyhnutné interpretovať v tom zmysle, že súd nemôže odmietnuť sa vecou zaoberať a tým neposkytnúť ochranu subjektu domáhajúceho sa súdnej ochrany bez zákonného dôvodu (aj v prípade pochybností pri skúmaní procesných podmienok - napr. uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 8Sžo/31/2013).

42. O náhrade trov konania súd rozhodol podľa § 171 ods. 1 SSP tak, že žalovanému nepriznal právo na náhradu trov konania.

43. Vo všeobecnosti platí, že náhradu trov konania ovláda zásada úspechu vo veci, ktorá je doplnená zásadou zavinenia. Zmyslom zásady zavinenia je sankčná náhrada trov konania, ktoré by pri jeho riadnom priebehu nevznikli, uložená rozhodnutím súdu tomu, kto ich vznik zaviniel. Pri odmietnutí žaloby je potom pre vyriešenie otázky náhrady trov konania kľúčové zistenie, či niektorý z účastníkov (a pokiaľ áno, ktorý z nich) z procesného hľadiska zaviniel odmietnutie žaloby. Kritérium procesného zavinenia treba posudzovať z objektívneho hľadiska, a to vo vzťahu medzi tým, čo žalobca v konaní požadoval, resp. akého výsledku sa domáhal, a skutočnosťou, pre ktorú bola žaloba odmietnutá. To znamená, že použitý termín „zavinenie“ nemožno interpretovať v doslovnom jazykovom zmysle, ale vo vzťahu k príčinnej súvislosti, v ktorom príčinou je správanie strany a následkom je odmietnutie žaloby (m.m. nález Ústavného súdu SR sp. zn. III. ÚS 454/2010, uznesenia Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3 Sžo 225/2010, sp. zn. 2 Sžf 2/2011).

44. Podľa názoru správneho súdu žalobca zaviniel odmietnutie žaloby, preto by bol povinný nahradiť žalovanému trovy konania, ktoré mu v konaní vznikli. Žalovaný si však náhradu trov konania neuplatnil a ani mu v konaní pred správnym súdom nevznikli, preto mu ich náhradu správny súd nepriznal.

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

Poučenie:

Proti tomuto uzneseniu možno podať kasačnú sťažnosť v lehote jedného mesiaca od jeho doručenia, na Krajský súd v Bratislave.

V kasačnej sťažnosti sa má popri všeobecných náležitostiach (§ 57 SSP) uviesť označenie napadnutého rozhodnutia, údaj, kedy bolo napadnuté rozhodnutie doručené sťažovateľovi, opísanie rozhodujúcich skutočností, aby bolo zrejmé, v akom rozsahu a z akých dôvodov podľa § 440 SSP sa podáva (sťažnostné body) a návrh výroku rozhodnutia (sťažnostný návrh). Sťažnostné body možno meniť len do uplynutia lehoty na podanie kasačnej sťažnosti.

V konaní o kasačnej sťažnosti musí byť sťažovateľ alebo opomenutý sťažovateľ v zmysle § 449 ods. 1 SSP zastúpený advokátom. Kasačná sťažnosť a iné podania sťažovateľa alebo opomenutého sťažovateľa musia byť spísané advokátom. Povinné zastúpenie advokátom v kasačnom konaní sa nevyžaduje, 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.