

Súd: Najvyšší správny súd SR  
Spisová značka: 8Stk/2/2023  
Identifikačné číslo súdneho spisu: 5021200538  
Dátum vydania rozhodnutia: 30. 05. 2024  
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: Mgr. Kristína Babiaková  
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2024:5021200538.1

## ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu Mgr. Kristíny Babiakovej (sudkyňa spravodajkyňa), zo sudkyne JUDr. Anity Filovej a sudcu JUDr. Rastislava Dlugoša, PhD. v právnej veci žalobkyne: TESCO STORES SR, a.s., so sídlom Cesta na Senec 2, 821 04 Bratislava, IČO: 31 321 828, proti žalovanému: Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky, so sídlom Trnavská cesta 52, 826 45 Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. OLP/5113/43065 zo dňa 27. septembra 2021, o kasačnej sťažnosti žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Žiline č. k. 31 S 194/2021-186 zo dňa 23. mája 2023, takto

### rozhodol:

- I. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť z a m i e t a.
- II. Žalobkyni p r i z á v a právo na úplnú náhradu dôvodne vynaložených trov kasačného konania.

### odôvodnenie:

#### I. Priebeh administratívneho konania

1. Regionálny úrad verejného zdravotníctva so sídlom v Čadci (ďalej len „prvostupňový orgán“) vykonal dňa 20. januára 2021 o 8:45 hod. štátny zdravotný dozor v prevádzkarni žalobkyne - Hypermarket TESCO, Ul. Slobody 2917/4B, Čadca (ďalej len „prevádzka žalobkyne“). Počas dozoru bolo zistené sprístupnenie tovaru zákazníkom v dotknutej prevádzkarni (školské potreby, bytový textil, drobný elektro tovar a pod.), ktorý nespadá pod účel zaobstarania nevyhnutných životných potrieb. Prvostupňový orgán vyhotovil fotodokumentáciu predmetného tovaru.

2. Prvostupňový orgán rozhodnutím č. RH/2021/00646-5 zo dňa 12. apríla 2021 (ďalej len „prvostupňové rozhodnutie“) uložil žalobkyni pokutu 1000,- € za spáchanie správneho deliktu 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“), ktorého sa žalobkyňa mala dopustiť tým, že vo svojej prevádzke „si nesplnil[a] povinnosť podľa § 52 ods. 1 písm. a) zákona č. 355/2007 Z.z., nakoľko porušil[a] ustanovenia § 1 ods. 1, ods. 2 písm. c) w) vyhlášky ÚVZ SR č. 3 zo dňa 07. januára 2021, ktorou sa nariaďujú opatrenia podľa § 48 ods. 4 písm. a) d) e) r) w) x) y) a z) zákona č. 355/2007 Z.z. pri ohrození verejného zdravia k obmedzeniam prevádzok a hromadných podujatí s účinnosťou od 11. januára 2021 tým, že dňa 20.01.2021 o 08:45h. umožnil[a] predaj tovaru nespádajúceho pod rozsah nevyhnutne životných potrieb taxatívne vymedzených uznesením vlády Slovenskej republiky č. 1 zo dňa 6. januára 2021, písm. B.1, bod č. 2, a to elektroniky, textilu, domácich potrieb, kníh, tovar ponechal[a] voľne prístupný v regáloch bez akejkoľvek zábrany za účelom predaja zákazníkom, čím neobmedzil[a] predaj v rozsahu uspokojenia nevyhnutných životných potrieb.

Účastník konania prevádzkoval prevádzku v rozpore s opatreniami nariadenými vyhláškou č. 3/2021 V.v. a to: § 1 ods. 1, ktorým sa podľa § 48 ods. 4 písm. e) zákona uzatvárajú maloobchodné prevádzky a prevádzky poskytujúce služby, pričom zákaz sa podľa § 1 ods. 1 nevzťahuje na predajne uvedené v § 1

ods. 2 písm. c) a to predajne potravín v rozsahu uspokojenia nevyhnutných životných potrieb v zmysle uznesenia vlády Slovenskej republiky č. 1 zo 6. januára 2021.“

3. Žalovaný rozhodnutím č. OLP/5113/43065 zo dňa 27. septembra 2021 (ďalej len „rozhodnutie žalovaného“) zamietol odvolanie žalobkyne a potvrdil prvostupňové rozhodnutie.

4. Vo svojom rozhodnutí žalovaný zrekapituloval právny stav platný a účinný v čase spáchania skutku. Konštatoval, že príslušnými vyhláškami žalovaného boli do odvolania uzatvorené maloobchodné prevádzky a prevádzky poskytujúce služby, pričom výnimkou podľa § 1 ods. 2 písm. c) vyhlášky č. 3/2021 V. v. Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky, ktorou sa nariaďujú opatrenia pri ohrození verejného zdravia k obmedzeniam prevádzok a hromadných podujatí (ďalej len „vyhláška č. 3/2021 V. v.“), boli predajne potravín v rozsahu uspokojenia nevyhnutných životných potrieb v zmysle uznesenia vlády Slovenskej republiky č. 1/2021 Z. z. k návrhu na zmenu prijatých opatrení podľa čl. 5 ods. 4 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov (ďalej len „uznesenie vlády č. 1/2021 Z. z.“). Uznesením vlády č. 1/2021 Z. z. bola na území Slovenskej republiky (okrem okresu Nitra) s účinnosťou od 11. januára 2021 obmedzená sloboda pohybu a pobytu zákazom vychádzania, pričom toto obmedzenie sa nevzťahovalo na cestu v nevyhnutnom rozsahu na účel obstarania nevyhnutných životných potrieb do najbližšej maloobchodnej predajne. Žalobkyňa mala dodržať tieto opatrenia.

5. Zopakujúc skutkový stav zistený prvostupňovým orgánom žalovaný konštatoval, že žalobkyňa sa dopustila správneho deliktu tým, že porušila vyššie uvedené povinnosti, keď umožnila predaj tovaru (školských potrieb, bytového textilu, drobného elektro tovaru a ďalšieho tovaru podľa fotodokumentácie), ktorý nie je v rozsahu uspokojenia nevyhnutných životných potrieb v zmysle uznesenia vlády č. 1/2021 Z. z.

6. Žalovaný sa v podstatnej časti odôvodnenia nestotožnil s názorom žalobkyne, že ňou sprístupnené tovary majú povahu tovarov nevyhnutných na uspokojenie životných potrieb. V tomto smere podľa názoru žalovaného nemožno aplikovať ani § 2 ods. 3 zákona č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o sociálnych službách“), keďže ide o úpravu vzťahujúcu sa len na zákon o sociálnych službách. Rovnako to platí aj pre vymedzenie základných životných podmienok podľa § 2 ods. 2 zákona č. 417/2013 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o pomoci v hmotnej núdzi“). Nemožno preto rozširovať sortiment, ktorého predaj umožňovala vyhláška v spojení s uznesením vlády, keďže na účely vyhlášky č. 3/2021 V. v. bol rozsah nevyhnutných životných potrieb vymedzený bode B.1. ods. 2 uznesenia vlády č. 1/2021 Z. z.

7. V zmysle § 1 ods. 1 vyhlášky č. 3/2021 V. v. boli uzatvorené maloobchodné prevádzky a prevádzky poskytujúce služby, avšak podľa § 1 ods. 1 písm. c) vyhlášky č. 3/2021 V. v. sa uzatvorenie nevzťahovalo na predajne potravín v rozsahu uspokojenia nevyhnutných životných potrieb v zmysle bodu B.1. ods. 2 uznesenia vlády - a to nákup a zaobstaranie potravín, liekov a zdravotníckych prostriedkov, hygienického tovaru, drogériového tovaru, krmív a ďalších potrieb pre zvieratá, zabezpečenie starostlivosti o deti, zabezpečenie starostlivosti o domáce zvieratá, čistiarne odevov, doplnenie pohonných hmôt, novín a tlačovín, očnej optiky, cesta do banky, poisťovne, servisu bicyklov, servisu motorových vozidiel, na poštu, vrátane výdajného miesta zásielkovní. Aj keď je podľa žalovaného tento výpočet demonštratívny, ďalšie kategórie možno doplniť do tohto výpočtu tak, aby boli logicky a teleologicky podobné tým, ktoré sú vo výpočte explicitne obsiahnuté. Kuchynský riad, baterky, žiarovky, bytový textil (plachty), papiernický tovar (školské potreby), elektrické spotrebiče (žehličky, mixér, sendvičovač) a ďalší tovar podľa fotodokumentácie v danom prípade podľa žalovaného nepochybne nemožno subsumovať pod pojem „nevyhnutné životné potreby“ a nemožno ho považovať ani za tovar kategórie logicky a teleologicky podobný a odvodený od toho, ktorý je uvedený v bode B.1. ods. 2 uznesenia vlády č. 1/2021 Z. z.

II. Priebeh konania pred správnym súdom a jeho rozhodnutie

8. Proti rozhodnutiu žalovaného podala žalobkyňa správnu žalobu na Krajský súd v Žiline (ďalej len „správny súd“) a žiadala, aby správny súd zrušil rozhodnutie žalovaného ako aj prvostupňové rozhodnutie a vec vrátil na ďalšie konanie.

9. V správnej žalobe žalobkyňa namietala, že bod B.1. ods. 2 uznesenia vlády č. 1/2021 Z. z. obsahuje demonštratívny výpočet nevyhnutných životných potrieb, čo pripustil aj žalovaný. Napriek tomu však nezrušil rozhodnutie prvostupňového orgánu, ktoré vychádzalo z toho, že tento výpočet je taxatívny.

10. Nesprávne právne posúdenie vecí videla žalobkyňa v tom, že tovar, ktorý v spornom období predávala, podľa jej názoru spadal do kategórie tovaru zabezpečujúceho nevyhnutné životné potreby.

Tento pojem je podľa názoru žalobkyne potrebné vykladať v kontexte individuálnych potrieb fyzických osôb.

11. Pokiaľ žalovaný vyčítal žalobkyni predaj kníh, dala do pozornosti, že jedna z výnimiek sa týka práve predaja tlačovín, pričom pojem tlačovina zahŕňa aj knihy (k obdobnému záveru dospel Regionálny úrad verejného zdravotníctva so sídlom v Humennom v inej veci žalobkyne). Predaj domácich/kuchynských potrieb a elektrospotrebičov je zase nevyhnutnou životnou potrebou pre zabezpečenie starostlivosti o deti a blízkych (ide o spotrebiče a nástroje na prípravu a servírovanie pokrmov, liekov rozpustných v horúcej vode a pod.). Rovnako predaj elektroniky zabezpečoval podmienky pre výkon povolania či štúdia z domu. Textil ponímala žalobkyňa ako nevyhnutnú životnú potrebu pre zabezpečenie starostlivosti o deti a blízkych a ako súčasť hygienického tovaru (posteľná bielizeň, vankúše, deky, topánky a pod.). Žalobkyňa namietala, že žalovaný nepodal žiadne usmernenie či vysvetlenie, aký konkrétny druh tovaru považuje za potreby nevyhnutné pre život v zmysle uznesenia vlády č. 1/2021 Z. z.

12. Podľa názoru žalobkyne sú tak vyhláška č. 3/2021 V. v. ako aj uznesenie vlády č. 1/2021 Z. z. nejasné pre svojich adresátov a v konečnom dôsledku nevykonateľné. Žalobkyňa je maloobchodnou predajňou so zmiešaným tovarom, predávala preto tovar, ktorý vedela odôvodnene zaradiť do potrieb nevyhnutných pre život. Príslušné predpisy nevysvetlili, aký druh tovaru si predstavujú pod jednotlivými kategóriami nevyhnutných životných potrieb. Z hľadiska výkladu pojmu „nevyhnutné životné potreby“ žalobkyňa poukázala na § 2 ods. 3 zákona o sociálnych službách či § 2 ods. 2 a § 17 ods. 1 zákona o pomoci v hmotnej núdzi.

13. Žalobkyňa tiež poukázala na nekonzistentný postup žalovaného, resp. správnych orgánov pri výkone štátneho zdravotného dozoru v Slovenskej republike. Hoci pre realizáciu vyhlášky a uznesenia vlády boli v každej maloobchodnej prevádzke žalobkyne uplatnené rovnaké opatrenia a bol predávaný rovnaký sortiment, príslušné orgány pristupovali k žalobkyni rozdielne. V predmetnej veci bola žalobkyňa sankcionovaná za predaj kníh, ale naopak v rozhodnutí Regionálneho úradu verejného zdravotníctva so sídlom v Humennom č. 21/0038 zo dňa 6. mája 2021 bol tovar knihy uznaný za tovar, ktorý možno v zmysle vyhlášky č. 3/2021 V. v. a uznesenia vlády č. 1/2021 Z. z. predávať.

14. Podľa názoru žalobkyne bola nedostatočne odôvodnená aj výška uloženej pokuty, keď rozhodnutia správnych orgánov mali v relevantnej časti spočítať len v rekapitulácii skutkových tvrdení.

15. Správny súd rozsudkom č. k. 31S 194/2021-186 zo dňa 23. mája 2023 (ďalej len „napadnutý rozsudok“) zrušil rozhodnutie žalovaného ako aj prvostupňové rozhodnutie a vec vrátil prvostupňovému orgánu na ďalšie konanie.

16. Správny súd skonštatoval, že jednou z podstatných náležitostí rozhodnutia vo veciach správneho trestania je náležité formulovanie skutkovej vety vo výroku rozhodnutia tak, aby spáchaný skutok nebol zameniteľný. Teda jednoznačné vymedzenie, za aké konkrétne konanie je subjekt postihnutý (požiadavka na vecnú, časovú a miestnu špecifikáciu). Tieto požiadavky prvostupňové rozhodnutie a žalované rozhodnutie podľa názoru správneho súdu nespĺňajú. V príslušných rozhodnutiach totiž absentovalo presné vymedzenie konkrétneho tovaru, ktorý mala žalobkyňa ponúkať na predaj. Nie je postačujúce len druhové vymedzenie ako „elektronika, textil, domáce potreby, knihy.“ Vysvetlenia obsiahnuté v odôvodnení rozhodnutia žalovaného či v jeho vyjadreniach k správnej žalobe (predaj kuchynského riadu, bateriek, žiaroviek, bytového textilu (plachty), papiernického tovaru (školské potreby), elektrických spotrebičov (žehličky, mixér, sendvičovač), živé kvety, dekorácie, športové potreby, hračky, pánske a dámske odevy, železiarske potreby, elektronáradia, ručené náradia a pod.) zistenú vadu podľa názoru správneho súdu nie sú spôsobilé odstrániť.

17. Správny súd tiež dospel k názoru, že knihy ako tovar môžu spĺňať výnimku podľa vyhlášky č. 3/2021 V. v. a uznesenia vlády č. 1/2021 Z. z. ako predaj „tlačovín“. Žalovaný a ani prvostupňový orgán nevysvetlili odlišný prístup rôznych úradov k rovnakému typu tovaru.

18. Na druhej strane správny súd odmietol argumentáciu žalobkyne, podľa ktorej mala skúmať individuálne potreby zákazníkov a podľa tohto sprístupňovať tovar, ktorý bolo možné individuálne posúdiť ako nevyhnutné životné potreby. To, čo sú nevyhnutné životné potreby bolo vymedzené už v samotnom uznesení vlády č. 1/2021 Z. z. a nebolo závislé od individuálnych potrieb každého jednotlivého zákazníka. Zohľadňovanie potrieb každého jednotlivého zákazníka by viedlo k ad absurdum záveru, že je potrebné obslúžiť každého zákazníka, napriek normám obsiahnutým vo vyhláške č. 3/2021 V. v. a v uznesení vlády č. 1/2021 Z. z. Toto by totiž nebolo spôsobilé naplniť účel príslušnej právnej úpravy - obmedzenie návštev miest s vyššou hustotou mobility z dôvodu pandemickej situácie týkajúcej sa ochorenia COVID-19.

III. Kasačná sťažnosť a priebeh konania na kasačnom súde

19. Proti napadnutému rozsudku správneho súdu podal žalovaný - sťažovateľ kasačnú sťažnosť z dôvodu nesprávneho právneho posúdenia veci podľa § 440 ods. 1 písm. g) zákona č. 162/2015 Z.

z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „SSP“). Žiadal zrušiť napadnutý rozsudok a vec vrátiť správne mu súdu na ďalšie konanie.

20. Sťažovateľ argumentuje, že v ustanovení § 1 ods. 2 vyhlášky č. 3/2021 V. v. boli taxatívne vymenované prevádzky, ktoré mohli byť otvorené, pričom tovar, ktorý mohol byť predávaný, bolo možné logicky vyvodiť z rozsahu ich bežného sortimentu. Vyhláška č. 3/2021 V. v. preto neupravovala/nestanovala výnimky pre konkrétny tovar. Platilo teda všeobecné pravidlo, že pokiaľ prevádzka nie je uvedená v ustanovení § 1 ods. 2 vyhlášky č. 3/2021 V. v., musela byť uzatvorená, alebo ak prevádzka zvykne ponúkať aj tovar, ktorý nemožno podradiť pod sortiment predávaný v prevádzkach uvedených v § 1 ods. 2 vyhlášky č. 3/2021 V. v., takýto tovar predávať nemôže. Rovnako to bolo aj v prípade oprávnenia predajní potravín predávať tovar v rozsahu uspokojenia životných potrieb v zmysle uznesenia vlády č. 1/2021 Z. z. Z uznesenia vlády č. 1/2021 Z. z. je podľa neho zrejmé, že tovar, ktorý mohli predajne potravín predávať bol určený druhovo a nebol určený konkrétny tovar, ktorý prevádzky môžu predávať. Nebolo preto pre posúdenie porušenia pravidla podstatné, aký konkrétny tovar zo zakázaného druhu žalobkyňa predávala, ale podstatné bolo to, že predávala taký druh tovaru, ktorý nebol zahrnutý v rozsahu nevyhnutných životných potrieb. Preto je podľa názoru sťažovateľa nesprávny právny názor správneho súdu, podľa ktorého bolo potrebné vo výroku prvostupňového rozhodnutia uviesť konkrétne tovary, ktorých predávanie porušovalo vyhlášku č. 3/2021 V. v. Konkretizovanie každého jednotlivého kusu tovaru, ktorý prevádzka protiprávne predávala, by navyše ani nebolo možné, preto bola počas dozoru vyhotovená fotodokumentácia.

21. Čo sa týka predávaných kníh, sťažovateľ poukazuje na skutočnosť, že vo vyhláške č. 3/2021 V. v. neboli v rámci výnimiek povolené prevádzky „kamenných“ kníhkupectiev a cesta do kníhkupectva nebola ani vo výnimkách podľa uznesenia vlády č. 1/2021 Z. z. Preto nemožno vyvodiť, že by bol povolený predaj kníh v rámci iných prevádzok. Čo sa týka novin a tlačovín, resp. predajní novin a tlačovín podľa vyhlášky č. 3/2021 V. v. a uznesenia vlády č. 1/2021 Z. z., tieto podľa sťažovateľa boli zaradené pod výnimku, keďže ide o periodickú ako aj dennú tlač, prostredníctvom ktorej by obyvateľstvo mohlo získať potrebné informácie týkajúce sa pandemickej situácie. Informovanosť je pritom jednou z kľúčových okolností pre zvládnutie pandémie. Predaj novin a tlačovín preto splňal podmienky zabezpečenia nevyhnutných životných potrieb, predaj kníh nie.

22. K rozdielnej rozhodovacej činnosti regionálnych úradov verejného zdravotníctva sťažovateľ uviedol, že mu nie sú zasielané zápisnice z vykonaného zdravotníckeho dozoru, preto sa nevie vyjadriť k rozdielnym názorom rozdielnych úradov. V rámci odvolacích konaní sa sťažovateľ zaoberá len správnosťou tých rozhodnutí, proti ktorým bolo podané odvolanie. Sťažovateľ poukázal na rad svojich rozhodnutí, kde vytykal žalobkyni predaj tovaru obdobného ako v predmetnej veci. Nejde preto o situáciu, že by vo veciach žalobkyne rozhodovali príslušné orgány diametrálne (zásadne) odlišne.

23. Žalobkyňa sa ku kasačnej sťažnosti nevyjadřila.

#### IV. Posúdenie kasačného súdu

24. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 SSP), po zistení, že kasačná sťažnosť sťažovateľa bola podaná včas (§ 443 ods. 1 SSP), oprávnenou osobou (§ 442 ods. 1 SSP) a je prípustná (§ 439 ods. 1 SSP), preskúmal napadnutý rozsudok správneho súdu spolu s konaním, ktoré predchádzalo jeho vydaniu a dospel k názoru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná.

25. Kľúčovými právnymi otázkami, ktoré mal kasačný súd v predmetnej veci zodpovedať, boli otázky (i) či bol výrok rozhodnutia žalovaného spolu s prvostupňovým rozhodnutím vymedzený a formulovaný riadne a (ii) či predaj kníh možno chápať ako predaj tovaru typického pre predajne novin a tlačovín, ktorých prevádzka bola v rozhodnom období umožnená.

26. Podľa § 57 ods. 33 písm. a) zákona o ochrane verejného zdravia v znení účinnom do 14. júna 2021 správneho deliktu na úseku verejného zdravotníctva sa dopustí fyzická osoba - podnikateľ alebo právnická osoba, ak a) nesplní nariadené opatrenie na predchádzanie ochoreniam podľa § 12 ods. 2 písm. a) až c), e) a g) až n) a ods. 3 až 5 alebo opatrenie pri ohrození verejného zdravia podľa § 4 ods. 1 písm. g) alebo § 48 ods. 4 alebo vykonáva činnosť v rozpore s nariadeným opatrením.

27. Podľa § 52 ods. 1 písm. a) zákona o ochrane verejného zdravia v znení účinnom do 14. júna 2021 fyzické osoby-podnikatelia a právnické osoby sú povinné a) plniť opatrenia na predchádzanie ochoreniam podľa § 12 ods. 2 písm. a) až c), e) a g) až n) a ods. 3 a 4 a opatrenia pri ohrozeniach verejného zdravia podľa § 48 ods. 4 nariadené príslušným orgánom verejného zdravotníctva.

28. Podľa § 48 ods. 4 písm. e) zákona o ochrane verejného zdravia v znení účinnom do 14. júna 2021 úrad verejného zdravotníctva alebo regionálny úrad verejného zdravotníctva pri ohrození verejného zdravia nariaďuje opatrenia, ktorými sú: e) zákaz alebo obmedzenie prevádzky zariadení, v ktorých dochádza k zhromažďovaniu osôb.

29. Podľa písm. B bodu B.1. podbodu 2 uznesenia vlády č. 1/2021 Z. z. Vláda obmedzuje s účinnosťou od 11. januára 2021... okrem územného obvodu okresu Nitra, slobodu pohybu a pobytu zákazom vychádzania od 11. januára 2021 v čase od 05.00 hod. do 01.00 hod. nasledujúceho dňa, obmedzenie končí uplynutím 24. januára 2021, pričom toto obmedzenie sa nevzťahuje na:

2. cestu v nevyhnutnom rozsahu na účel obstarania nevyhnutných životných potrieb (nákup alebo zaobstaranie potravín, liekov a zdravotníckych prostriedkov, hygienického tovaru, drogériového tovaru, krmív a ďalších potrieb pre zvieratá... novín a tlačovín...) do najbližšej maloobchodnej predajne alebo obdobného miesta od miesta bydliska a cestu späť.

30. Podľa písm. D bodu D.1. uznesenia vlády č. 1/2021 Z. z. Vláda odporúča hlavnému hygienikovi D.1. prijať vyhlášku, ktorou zabezpečí realizáciu obmedzení podľa tohto uznesenia vlády uzatvorením príslušných prevádzok, na ktorých návštevu sa nevzťahuje výnimka z obmedzenia zákaz vychádzania a zákazom podujatí, na ktoré sa nevzťahuje výnimka z obmedzenia zákazu vychádzania.

31. Podľa § 1 ods. 1 vyhlášky č. 3/2021 V. v. podľa § 48 ods. 4 písm. e) zákona sa uzatvárajú maloobchodné prevádzky a prevádzky poskytujúce služby.

32. Podľa § 1 ods. 2 písm. c) a f) vyhlášky č. 3/2021 V. v. zákaz podľa odseku 1 sa nevzťahuje na:

c) predajne potravín v rozsahu uspokojenia nevyhnutných životných potrieb v zmysle uznesenia vlády Slovenskej republiky č. 1 zo 6. januára 2021,

f) predajne novín a tlačovín.

33. V súvislosti s nastolenými právnymi otázkami dáva kasačný súd do pozornosti, že žalobkyňa bola v predmetnej veci sankcionovaná podľa § 57 ods. 33 písm. a) v spojení s § 52 ods. 1 písm. a) a § 48 ods. 4 písm. e) zákona o ochrane verejného zdravia v znení účinnom do 14. júna 2021 a v spojení s § 1 ods. 1 a 2 vyhlášky č. 3/2021 V. v., a to za nespĺnenie nariadeného opatrenia (vykonávanie činnosti v rozpore s opatrením) pri ohrození verejného zdravia spočívajúcom v uzatvorení maloobchodných prevádzok a prevádzok poskytujúcich služby v rozhodujúcom období. Kasačný súd sa zhoduje so správnym súdom v tom, že nevyhnutnou súčasťou rozhodnutia vydaného v správnom trestaní je výrok, ktorý nezameniteľne vymedzuje skutok, ktorým sa mal dotknutý subjekt dopustiť sankcionovaného správneho deliktu, a to tak, aby z neho boli zrejmé všetky podstatné skutočnosti relevantné pre identifikovanie a posúdenie samotného deliktu. Pre posúdenie formulácie výroku (resp. jeho skutkovej vety) je preto potrebné pochopiť samotný delikt ako aj povinnosť, ktorá mala byť konaním dotknutej osoby - žalobkyne porušená.

34. V tomto kontexte dáva kasačný súd do pozornosti, že uznesenie vlády č. 1/2021 Z. z. neobsahovalo zákaz - uzatvorenie prevádzok v rozhodujúcom období za účelom ochrany verejného zdravia. Toto uznesenie v písm. D bodu D.1. odporučilo (delegovalo) na príslušný orgán - sťažovateľa úlohu spočívajúcu v prijatí nevyhnutných opatrení, ktorými sa zabezpečí plnenie prijatého zákazu vychádzania podľa písm. B bodu B.1. tohto uznesenia, a to aj formou uzatvorenia prevádzok, do ktorých osoby dotknuté zákazom vychádzania, nemôžu chodiť.

35. Realizujúc odporúčanie podľa písm. D bodu D.1. uznesenia vlády č. 1/2021 Z. z. sťažovateľ prijal príslušné opatrenie podľa § 48 ods. 4 písm. e) zákona o ochrane verejného zdravia v znení účinnom do 14. júna 2021 spočívajúce v uzatvorení dotknutých prevádzok (§ 1 ods. 1 a 2 vyhlášky č. 3/2021 V. v.). Až takto vydaná vyhláška tak dostatočne konkretizovala konanie, ktorého sa určitá fyzická osoba alebo právnická osoba mala zdržať, resp. ktoré bola povinná konať, prípadne stav, ktorý mala alebo nesmela udržiavať. Prípustnosť a ústavnú súladnosť takéhoto postupu už posudzoval aj Ústavný súd Slovenskej republiky, ktorý nepovažoval tento spôsob ukladania obmedzení a povinností za problematický sám osebe (porov. v tomto zmysle napr. nález sp. zn. PL. ÚS 4/2021, ods. 70 a nasl.). Vzhľadom na odkazovací, resp. blanketový charakter ustanovení § 57 ods. 33 písm. a) a § 48 ods. 4 zákona o ochrane verejného zdravia tak možno záver o spáchaní iného správneho deliktu urobiť až porovnaním konkrétneho správania takej osoby v konkrétnej situácii, resp. ňou udržiavaného stavu s príslušnou vyhláškou sťažovateľa, ktorá bola vydaná na týchto zákonných základoch. Naopak, citované zákonné ustanovenia neodkazuje pri vymedzení iného správneho deliktu alebo pri vymedzení opatrení pri ohrození verejného zdravia na uznesenia vlády, ktoré táto vydáva podľa ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu. Tieto uznesenia tak samy osebe nemôžu byť zdrojom obmedzení, ktorých porušenie by viedlo k naplneniu skutkovej podstaty iného správneho deliktu podľa citovaného § 57 ods. 33 zákona o ochrane verejného zdravia (obdobne rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4 Stk 23/2022 zo dňa 27. marca 2024)

36. Kasačný súd sa zhoduje so správnym súdom tiež v tom, že pre účely posúdenia nariadených opatrení a ich plnenia v zásade nie je relevantné individuálne posudzovanie nevyhnutnosti potrieb, na ktorých zaobstaranie bola daná výnimka zo zákazu vychádzania podľa písm. B bodu B.1. podbodu 2 uznesenia vlády č. 1/2021 Z. z. Toto posúdenie totiž podľa § 48 ods. 4 písm. e) zákona o ochrane verejného zdravia

v znení účinnom do 14. júna 2021 vykonal a premietol do normatívneho textu vyhlášky č. 3/2021 V. v. sťažovateľ, keď uzavrel maloobchodné prevádzky (§ 1 ods. 1 vyhlášky č. 3/2021 V. v.) a normoval výnimky z tohto zákazu (§ 1 ods. 2 vyhlášky č. 3/2021 V. v.). Pojem nevyhnutné životné potreby v spojení s jednotlivými činnosťami, ktoré sú vymedzené v zátvorke druhého bodu oddielu B.1 uznesenia vlády, je podľa kasačného súdu neurčitým právnym pojmom, ktorý je vždy potrebné vyplniť výkladom orgánov verejnej správy podobne ako v iných podobných prípadoch (porov. rozsudky tunajšieho súdu sp. zn. 1 Asan 12/2019, č. 12/2022 ZNSS, 3 Stk 3/2021 alebo 5 Stk 5/2022). Výsledkom takého výkladu potom musí byť záver, aké znaky a kritériá sú určujúce pri uvážení, či skutkový stav patrí pod daný právny pojem (porov. cit. rozsudok sp. zn. 5 Stk 5/2022), teda či určitý tovar alebo služba môže byť nevyhnutná na zabezpečenie nevyhnutnej životnej potreby. Z citovaného ustanovenia nevyplýva, že by sa malo skúmať, či aj skutočne ide o individuálnu potrebu daného jednotlivca (obdobne rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4 Stk 23/2022 zo dňa 27. marca 2024).

37. Žalovaný v § 1 ods. 1 vyhlášky č. 3/2021 V. v. uzavrel maloobchodné prevádzky, pričom v § 1 ods. 2 vyhlášky č. 3/2021 V. v., v nadväznosti na písm. B bod B.1. podbod 2 uznesenia vlády č. 1/2021 Z. z., typovo (druhovo) podľa štandardne predávaného sortimentu tovaru vymedzil prevádzky, na ktoré sa uložené opatrenie (uzatvorenie) nevzťahuje. Skúmanie nevyhnutnosti životných potrieb podľa písm. B bod B.1. podbod 2 uznesenia vlády č. 1/2021 Z. z. pritom sťažovateľ normoval len pri prevádzkach - predajne potravín podľa § 1 ods. 2 písm. c) vyhlášky č. 3/2021 V. v. Toto vymedzenie bolo v istej časti obsolétne, keďže potraviny ako také (vo všeobecnosti) boli považované za nevyhnutnú životnú potrebu podľa písm. B bod B.1. podbod 2 uznesenia vlády č. 1/2021 Z. z. Ak by sa ustanovenie § 1 ods. 2 písm. c) tejto vyhlášky skutočne malo vykladať tak, že ide o jediné písmeno, podľa ktorého by sa mal posudzovať rozsah tovaru povolený v predajni potravín, viedlo by to k záveru, že v takejto predajni by napríklad nebolo možné poskytovať služby telekomunikačného operátora alebo dohodnúť leasingové služby, a to napriek tomu, že prevádzka takýchto služieb by inak mala výnimku v zmysle § 1 ods. 2 písm. l) a m) vyhlášky. Podobne by v takýchto predajniach nebolo možné vydať tovar zakúpený na diaľku, hoci jeho výdajňa takisto mala potrebnú výnimku. Ešte nesystematickejšie by takýto výklad vyznieval v súvislosti s ďalšou výnimkou podľa § 1 ods. 2 písm. w), podľa ktorej sa povinnosť uzatvorenia nevzťahoval na obchodné domy. Obchodným domom sa podľa § 2 ods. 3 cit. vyhlášky rozumel vymedzený uzavretý priestor, stály architektonický objekt, ktorý tvorí súbor predajní alebo priestorov určených na poskytovanie služieb a tovaru vrátane ostatných verejne prístupných priestorov. V obchodnom dome podľa § 2 ods. 3 písm. a) tejto vyhlášky môžu byť otvorené iba maloobchodné prevádzky a prevádzky poskytujúce služby podľa § 1 ods. 2. Inak povedané, citované ustanovenie pripúšťalo, že predajňa potravín a prevádzka telekomunikačného operátora môže byť v obchodnom dome otvorená vedľa seba. V samotnej predajni potravín by sa však takéto služby nemohli poskytovať, ak by táto predajňa bola obmedzená len nevyhnutnými životnými potrebami v zmysle odd. B.1 druhého bodu uznesenia vlády č. 808, medzi ktoré služby telekomunikačného operátora nepatria (obdobne rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4 Stk 23/2022 zo dňa 27. marca 2024).

38. Kasačný súd musí konštatovať, že vyhláška č. 3/2021 V. v. nepamätala (neobsahovala osobitné pravidlá) pre predajne so zmiešaným tovarom. Teda také predajne, ktoré podľa povahy predávaného sortimentu môžu spĺňať viaceré výnimky podľa § 1 ods. 2 vyhlášky č. 3/2021 V. v. a zároveň aj časťou predávaného sortimentu môžu spĺňať podmienky pre uzatvorenie prevádzky podľa § 1 ods. 1 vyhlášky č. 3/2021 V. v. Takouto predajňou pritom bola aj žalobkyňa, ktorá ako maloobchodná prevádzka so zmiešaným tovarom nepochybne spĺňala tak povahu predajne potravín (§ 1 ods. 2 písm. c) vyhlášky č. 3/2021 V. v.), ako aj predajne drogerie (§ 1 ods. 2 písm. d) vyhlášky č. 3/2021 V. v.) či v časti sortimentu aj predajne podľa § 1 ods. 1 vyhlášky č. 3/2021 V. v. S ohľadom na účel predmetného opatrenia (obmedzenie prevádzky predajní ponúkajúcich sortiment, ktorého zabezpečenie nepredstavuje výnimku z nariadeného zákazu vychádzania podľa písm. B bodu B.1. podbodu 2 uznesenia vlády č. 1/2021 Z. z.) kasačný súd považuje za akceptovateľný a predvídateľný výklad, že prevádzka maloobchodných predajní so zmiešaným tovarom bola umožnená len v rozsahu predaja sortimentu, ktorý bol typický pre predajne tovaru vymedzeného vo výnimkách podľa § 1 ods. 2 vyhlášky č. 3/2021 V. v. Podľa kasačného súdu tak ustanovenie § 1 ods. 2 vyhlášky č. 77/2020 V. v. SR treba [s ohľadom na jeho systematicku, ale aj v spojení s cit. § 2 ods. 3 písm. a)] vykladať tak, že toto ustanovenie nevymedzuje striktné druhy prevádzok, ale vymedzuje tovary a služby, na ktorých predaj a poskytovanie je určená výnimka z povinnosti uzatvoriť prevádzky. Ak teda určitá prevádzka predáva viaceré tovary alebo poskytuje viaceré služby, je vždy potrebné posúdiť, či sa na tieto tovary a služby vzťahuje niektorá z výnimiek podľa § 1 ods. 2. Len vtedy, ak sa na ňu nevzťahuje žiadna z týchto výnimiek, možno uzavrieť, že prevádzkovateľ porušil povinnosť uzatvoriť prevádzku v zmysle § 1 ods. 1.

39. S ohľadom na vyššie uvedené a skutočnosť, že žalobkyňa bola predajňou so zmiešaným tovarom (čo vyplýva tak zo zistení sťažovateľa ako aj z obchodného registra) bolo preto pre náležité vymedzenie skutku (porušenia opatrení podľa § 48 ods. 4 písm. e) zákona o ochrane verejného zdravia v znení účinnom do 14. júna 2021 v spojení s § 1 ods. 1 a 2 vyhlášky č. 3/2021 V. v.) potrebné, aby sťažovateľ vo výrokovvej vete vymedzil tovary, ktorých predajom mala žalobkyňa porušiť predmetné opatrenia.

40. Kasačný súd však, na rozdiel od správneho súdu, dospel k názoru, že sťažovateľ tejto svojej povinnosti dostál. S ohľadom na znenie výroku prvostupňového rozhodnutia kasačný súd konštatuje, že v tomto boli druhovo vymedzené tovary, ktoré žalobkyňa mala v rozhodnom období predávať, a ktorých predajom podľa názoru sťažovateľa (prvostupňového orgánu) mala porušiť predmetný zákaz (bod 2 tohto rozsudku). Podľa názoru kasačného súdu vymedzenie predávaného tovaru druhom v miere, ako to vykonal sťažovateľ (prvostupňový orgán), postačuje pre náležité vymedzenie skutku tak, aby z neho bolo zrejmé, či a akým konaním žalobkyňa porušila nariadené opatrenia. V tomto smere je predmetnú vec potrebné odlišiť od rozhodnutí Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4 Stk 23/2022 zo dňa 27. marca 2024 či sp. zn. 1 Stk 15/2022 zo dňa 18. augusta 2023, v ktorých v skutkovej vete absentovalo čo i len druhové vymedzenie tovarov, ktorých predajom mala žalobkyňa porušiť § 1 ods. 1 a 2 vyhlášky č. 3/2021 V. v.

41. Hoci sa kasačný súd stotožnil s názorom sťažovateľa, že výrok prvostupňového rozhodnutia bol vymedzený dostatočne, kasačný súd neopomína skutočnosť, že správny súd zrušil napadnuté rozhodnutie a prvostupňové rozhodnutie aj z toho dôvodu, že jeden z predávaných druhov tovaru - knihy, bol sortimentom spadajúcim pod sortiment predajní novín a tlačovín, ktorého predaj bol predajniam zmiešaného tovaru podľa § 1 ods. 2 písm. f) vyhlášky č. 3/2021 V. v. umožnený (bod 17 tohto rozsudku).

42. V tejto súvislosti kasačný súd musí konštatovať, že pojem tlačovina je ustáleným výrazom pre polygrafické (tlačiarenské) výrobky (Krátky slovník slovenského jazyka z roku 2003 - <https://slovník.juls.savba.sk>). Pod takéto výrobky nepochybne možno zahrnúť aj knihy. Kasačný súd preto v zhode so správnym súdom zastáva názor, že knihy sú bežným sortimentom, ktorý môžu predávať predajne novín a tlačovín podľa výnimky v zmysle § 1 ods. 2 písm. f) vyhlášky č. 3/2021 V. v., a ktorých predaj, v súlade s výkladom kasačného súdu (bod 38 tohto rozsudku), v rozhodujúcom období mohli realizovať aj maloobchodné predajne so zmiešaným tovarom, akou je žalobkyňa.

43. Kasačný súd neopomína argumentáciu sťažovateľa o rozdieloch medzi knihami a periodickou či neperiodickou tlačou s ohľadom na význam pre ochranu verejného zdravia (bod 21 tohto rozsudku). Na druhej strane však musí konštatovať, že v predmetnej veci nemá v zásade právny význam individualizované posudzovanie jednotlivých tovarov ako nevyhnutných životných potrieb podľa podľa písm. B bodu B.1. podbodu 2 uznesenia vlády č. 1/2021 Z. z. (bod 36 tohto rozsudku). Toto váženie totiž vykonal už samotný sťažovateľ a mal ho pretaviť do záväzného (normatívneho) textu § 1 ods. 2 vyhlášky č. 3/2021 V. v. Nie je pritom prípustné, aby kasačný súd na základe úvah sťažovateľa, ktoré ho viedli k prijatiu právnej normy, prelamoval text samotnej vyhlášky - § 1 ods. 2 písm. f) vyhlášky č. 3/2021 V. v., a to ani po zohľadnení osobitnej povahy normotvorby v danom období definovanom časovou a pandemickou (z pohľadu ohrozenia verejného zdravia) mimoriadnosťou či normotvornou roztrieštenosťou.

44. Podľa názoru kasačného súdu sťažovateľ ako normotvorca tým, že vo výnimke podľa § 1 ods. 2 písm. f) vyhlášky č. 3/2021 V. v. použil širší pojem „tlačovina“, namiesto užších pojmov ako napr. tlač (periodická alebo neperiodická), umožnil vznik situácie, keď sa fyzické a právnické osoby v súlade so zaužívaným a ustáleným významom tohto pojmu (bod 43 tohto rozsudku) mohli legitímne spoliehať na to, že predaj kníh ako bežného sortimentu predajní novín a tlačovín v danom období nie je zakázaný. V pochybnostiach o výklade právnej normy, ktorou sa ukladajú fyzickým a právnickým osobám záväzné a sankcionovateľné povinnosti, je pritom potrebné postupovať v prospech väčšieho rozsahu práv a právom chránených záujmov fyzických a právnických osôb. Nejasnosť normatívneho predpisu má ísť v tomto prípade prioritne na vrub/neprospech štátu - verejnej moci. Mieru nejasnosti právnej normy pritom v predmetnej veci preukazuje aj rozdielna rozhodovacia činnosť samotných regionálnych úradov verejného zdravotníctva preukázaná žalobkyňou (bod 11 tohto rozsudku).

45. Keďže knihy boli jedným zo štyroch druhov tovaru, za ktorých predaj bola žalobkyňa sankcionovaná a ktorých predajom sa mala dopustiť porušenia § 48 ods. 4 písm. e) zákona o ochrane verejného zdravia v znení účinnom do 14. júna 2021 v spojení s § 1 ods. 1 a 2 vyhlášky č. 3/2021 V. v. (bod 2 tohto rozsudku), pričom závažnosť a spôsob protiprávneho konania sú okolnosti, ktoré musí sťažovateľ zohľadňovať pri správnej úvahe ohľadne výšky uloženej pokuty (§ 57 ods. 41 a 42 zákona o ochrane verejného zdravia v znení účinnom do 14. júna 2021), ide o vadu rozhodnutia žalovaného ako aj prvostupňového rozhodnutia, ktorá sa týka tak ich výroku ako aj (môže sa týkať) výšky uloženej pokuty.

46. Z dôvodu, že sa kasačný súd stotožnil s jedným z dvoch rovnocenných dôvodov nezákonnosti napadnutých rozhodnutí identifikovaných správnym súdom, pričom zrušenie rozsudku správneho súdu

len z dôvodu úpravy odôvodnenia nepovažoval kasačný súd za hospodárne, kasačnú sťažnosť sťažovateľa posúdil ako nedôvodnú. Vzhľadom na úpravu právnej argumentácie musel upraviť pokyn správneho súdu pre ďalší postup sťažovateľa a prvostupňového orgánu v ďalšom konaní. V ďalšom konaní príslušné orgány opätovne posúdila, či druhovo vymedzené tovary predávané žalobkyňou ako predajňou so zmiešaným tovarom v rozhodujúcom období porušovali § 48 ods. 4 písm. e) zákona o ochrane verejného zdravia v znení účinnom do 14. júna 2021 v spojení s § 1 ods. 1 a 2 vyhlášky č. 3/2021 V. v. a následne odôvodniť a zvážiť rozsah zisteného porušenia (závažnosť a spôsob protiprávneho konania) z hľadiska výšky uloženej pokuty. Právnym posúdením kasačného súdu vo vzťahu ku knihám ako tovaru predávanému predajňou novín a tlačovín podľa § 1 ods. 2 písm. f) vyhlášky č. 3/2021 V. v. sú tak žalovaný/sťažovateľ ako aj prvostupňový orgán viazaní (§ 469 SSP).

#### V. Záver

47. Sumarizujúc vyššie uvedené skutočnosti kasačný súd uzatvára, že sa stotožnil s právnym názorom správneho súdu v časti zisteného dôvodu nezákonnosti prvostupňového rozhodnutia a rozhodnutia žalovaného týkajúceho sa nesprávneho právneho posúdenia kníh ako tovaru (ne)spadajúceho pod pojem tlačovina podľa § 1 ods. 2 písm. f) vyhlášky č. 3/2021 V. v. Keďže ide o dôvod odôvodňujúci nezákonnosť a zrušenie tak prvostupňového rozhodnutia ako aj rozhodnutia žalovaného, kasačný súd kasačnú sťažnosť sťažovateľa ako nedôvodnú podľa § 461 SSP zamietol.

48. V ďalšom konaní budú prvostupňový orgán ako aj žalovaný/sťažovateľ postupovať spôsobom uvedeným v bode 46 tohto rozsudku. Právnym názorom kasačného súdu sú pritom obaja viazaní (§ 469 SSP).

49. O nároku na náhradu trov konania rozhodol kasačný súd podľa § 467 ods. 1 v spojení s § 167 ods. 1 a § 175 ods. 2 SSP tak, že plne úspešnej žalobkyni priznal nárok na úplnú náhradu dôvodne vynaložených trov konania voči procesne neúspešnému sťažovateľovi/žalovanému. O výške náhrady trov konania rozhodne správny súd po právoplatnosti rozhodnutia, ktorým sa konanie končí, samostatným uznesením, ktoré vydá súdny úradník (§ 175 ods. 2 SSP).

50. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky pomerom hlasov 3:0 (§ 463 SSP v spojení s § 139 ods. 4 SSP).

I. Knihy možno zahrnúť pod pojem tlačovina a sú preto bežným sortimentom, ktorý môžu predávať predajne novín a tlačovín podľa výnimky v zmysle § 1 ods. 2 písm. f) vyhlášky č. 3/2021 V. v.

II. V pochybnostiach o výklade právnej normy, ktorou sa ukladajú fyzickým a právnickým osobám záväzné a sankcionovateľné povinnosti je potrebné postupovať v prospech väčšieho rozsahu práv a právom chránených záujmov fyzických a právnických osôb. Nejasnosť normatívneho predpisu má ísť v tomto prípade prioritne na vrub/neprospech štátu - verejnej moci.

#### **Poučenie:**

Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.