

Súd: Krajský súd Bratislava  
Spisová značka: 6S/81/2021  
Identifikačné číslo súdneho spisu: 1021200596  
Dátum vydania rozhodnutia: 24. 02. 2022  
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: Mgr. Marián Degma  
ECLI: ECLI:SK:KSBA:2022:1021200596.2

## Uznesenie

Krajský súd v Bratislave ako správny súd v právnej veci žalobkyne: H. T. T., U.. XX.XX.XXXX, R. T. XXXX, XXX XX T., zastúpenej: Weis & Partners s. r. o., so sídlom Ivánska cesta 30/B, 821 04 Bratislava, IČO: 47 234 776, proti žalovaným: 1/ Vláda Slovenskej republiky, so sídlom Námestie slobody 1, 811 06 Bratislava, IČO: 00 151 513, 2/ Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky, so sídlom Trnavská cesta č. 52, 826 45 Bratislava IČO: 00 607 223, v konaní o preskúmanie zákonnosti: I. uznesenia vlády Slovenskej republiky č. 215 zo dňa 26.04.2021 uverejneného v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod číslom 160/2021 Z. z., II. uznesenia vlády Slovenskej republiky č. 225 zo dňa 28.04.2021 uverejneného v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod číslom 163/2021 Z. z., III. uznesenia vlády Slovenskej republiky č. 229 zo dňa 28.04.2021 uverejneného v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod číslom 164/2021 Z. z., IV. vyhlášky Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky č. 39 zo dňa 10.12.2020 uverejnenej v čiastke 23/2020 Vestníka vlády Slovenskej republiky, ročník 30, V. ustanovenia § 1 až 4 vyhlášky Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky č. 97 zo dňa 03.03.2021 uverejnenej v čiastke 40/2021 Vestníka vlády Slovenskej republiky, ročník 31, VI. ustanovenia § 1 až 3 vyhlášky Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky č. 175 zo dňa 15.04.2021 uverejnenej vo Vestníku vlády Slovenskej republiky, ročník 31, VII. ustanovenia § 1 až 8 vyhlášky Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky č. 195 zo dňa 23.04.2021 uverejnenej vo Vestníku vlády Slovenskej republiky, ročník 31, VIII. ustanovenia § 1 až 3 vyhlášky Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky č. 197 zo dňa 28.04.2021 uverejnenej vo Vestníku vlády Slovenskej republiky, ročník 31, IX. ustanovenia § 1 až 6 vyhlášky Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky č. 199 zo dňa 29.04.2021 uverejnenej vo Vestníku vlády Slovenskej republiky, ročník 31, jednohlasne, takto

### rozhodol:

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

Žiaden z účastníkov nemá právo na náhradu trov konania.

### odôvodnenie:

#### I. Žaloba.

1. Správnu žalobou zo dňa 30.04.2021 doručenou Krajskému súdu v Bratislave (ďalej aj správny súd) a doplnenou na základe výzvy správneho súdu podaním zo dňa 16.11.2021 sa žalobkyňa domáhala preskúmania zákonnosti a zrušenia ako nezákonných v zhlaví tohto uznesenia uvedených uznesení vlády SR, (ďalej aj napadnuté uznesenia vlády SR), ako aj vyhlášok, resp. častí vyhlášok Úradu verejného zdravotníctva SR (ďalej aj len napadnuté vyhlášky) a žiadala priznať náhradu trov konania. Zároveň sa domáhala priznania odkladného účinku podanej správnej žalobe.

2. Napadnutým uznesením vlády Slovenskej republiky č. 215 zo dňa 26.04.2021 uverejneným v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod číslom 160/2021 Z. z. dňa 26.04.2021, žalovaný 1/ schválil pod A.1. návrh na opakované predĺženie času trvania núdzového stavu podľa čl. 5 ods. 2 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 tiež len zákon č. 227/2002 Z. z., resp. zákon o bezpečnosti štátu), vyhláseného uznesením vlády SR č. 587 z 30. septembra 2020 a na prijatie 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; predĺžil pod B.1. opakovane podľa čl. 5 ods. 2 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov na obdobie 30 dní s účinnosťou od 29. apríla 2021 na postihnutom území Slovenskej republiky, ktorým je územie celej Slovenskej republiky, núdzový stav, vyhlásený uznesením vlády SR č. 587 z 30. septembra 2020, ktorý bol vyhlásený z dôvodu ohrozenia života a zdravia osôb v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie; obmedzil pod C.1. s účinnosťou od 29. apríla 2021, ak nie je ďalej uvedené inak, 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 na území Slovenskej republiky slobodu pohybu a pobytu zákazom vychádzania od 29. apríla 2021 v čase od 05.00 hod. do 01.00 hod. nasledujúceho dňa, do odvolania, najneskôr však do konca núdzového stavu, teda uplynutím 28. mája 2021, s určením výnimiek.

3. Napadnutým uznesením vlády Slovenskej republiky č. 225 zo dňa 28.04.2021 uverejneným v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod číslom 163/2021 Z. z. dňa 28.04.2021, žalovaný 1/ schválil pod A.1. v súlade s Alert systémom pre monitorovanie vývoja epidémie a prijímanie protiepidemických opatrení v závislosti od intenzity šírenia SARS-CoV-2 (Covid-19) (ďalej len COVID AUTOMAT) s účinnosťou od 3. mája 2021 rozdelenie okresov podľa aktuálnej rizikovosti s ohľadom na šírenie ochorenia COVID-19.

4. Napadnutým uznesením vlády Slovenskej republiky č. 229 zo dňa 28.04.2021 uverejneným v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod číslom 164/2021 Z. z. dňa 28.04.2021, žalovaný 1/ schválil pod A.1. návrh na aktualizáciu 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; obmedzil pod B.1. s účinnosťou od 3. mája 2021, ak nie je ďalej uvedené inak, 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 v územných obvodoch okresov v III. stupni varovania podľa COVID AUTOMAT-u slobodu pohybu a pobytu zákazom vychádzania od 3. mája 2021 v čase od 05.00 hod. do 01.00 hod. nasledujúceho dňa, do odvolania, najneskôr však do konca núdzového stavu, teda uplynutím 28. mája 2021, s určením výnimiek.

5. Napadnutou vyhláškou Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky (ÚVZ SR) č. 39 zo dňa 10.12.2020 uverejnenou v čiastke 23/2020 Vestníka vlády Slovenskej republiky, ročník 9/13, dňa 10.12.2021, žalovaný 2/ nariadil opatrenia pri ohrození verejného zdravia k preukazovaniu sa negatívnym výsledkom testu na ochorenie COVID-19 pred vstupom do priestorov škôl.

6. Ustanovením § 1 až 4 napadnutej vyhlášky Úradu verejného zdravotníctva SR č. 97 zo dňa 03.03.2021 uverejnenej v čiastke 40/2021 Vestníka vlády Slovenskej republiky, ročník 31, vrátane jej prílohy, dňa 03.03.2021, žalovaný 2/ nariadil opatrenia pri ohrození verejného zdravia k izolácii osôb pozitívnych na ochorenie COVID-19 a karanténe osôb, ktoré prišli do úzkeho kontaktu s osobou pozitívnu na ochorenie COVID-19.

7. Napadnutou vyhláškou Úradu verejného zdravotníctva SR č. 175 zo dňa 15.04.2021 uverejnenou vo Vestníku vlády Slovenskej republiky, ročník 31, dňa 15.04.2021, žalovaný 2/ nariadil opatrenia pri ohrození verejného zdravia ku karanténnym povinnostiam osôb po vstupe na územie Slovenskej republiky.

8. Napadnutou vyhláškou Úradu verejného zdravotníctva SR č. 195 zo dňa 23.04.2021 uverejnenou vo Vestníku vlády Slovenskej republiky, ročník 31, dňa 23.04.2021, žalovaný 2/ nariadil opatrenia pri ohrození verejného zdravia ku karanténnym povinnostiam osôb po vstupe na územie Slovenskej republiky.

9. Napadnutou vyhláškou Úradu verejného zdravotníctva SR č. 197 zo dňa 28.04.2021 uverejnenou vo Vestníku vlády Slovenskej republiky, ročník 31, dňa 28.04.2021, žalovaný 2/ nariadil opatrenia pri ohrození verejného zdravia k režimu vstupu osôb do priestorov prevádzok a priestorov zamestnávateľa.

10. Napadnutou vyhláškou Úradu verejného zdravotníctva SR č. 199 zo dňa 29.04.2021 uverejnenou vo Vestníku vlády Slovenskej republiky, ročník 31, dňa 29.04.2021, žalovaný 2/ nariadil opatrenia pri ohrození verejného zdravia k obmedzeniam prevádzok a hromadných podujatí.

11. Žalobkyňa považovala napadnuté uznesenia vlády SR ako aj napadnuté vyhlášky ÚVZ SR (napadnuté rozhodnutia) za nezákonné. Odôvodnenie podanej správnej žaloby bolo obdobné ako odôvodnenie žalôb v konaniach tunajšieho správneho súdu sp. zn. 2S/77/2021, 6S/98/2021 a 5S/86/2021.

12. V prvej časti žaloby žalobkyňa poukázala na nedostatočné požiadavky na uskutočňovanie klinického hodnotenia zdravotníckych prostriedkov a na hodnotenie funkčnej spôsobilosti diagnostických zdravotníckych prostriedkov in vitro, a to z hľadiska slovenskej právnej úpravy (zákona č. 362/2011 Z. z. o liekoch a zdravotníckych pomôckach v znení neskorších predpisov a zákona č. 56/2018 Z. z. o posudzovaní zhody výrobku); následne sa zaoberala základom fungovania RT-PCR testov a antigénových testov; zanalyzovala otázku výkonnosti a špecificity RT-PCR testov a antigénových testov, a to s poukazom na viaceré závery medzinárodných medicínskych štúdií k RT-PCR testom a antigénovým testom; venovala sa problematike prekryvania horných dýchacích ciest s poukazom na medzinárodné štúdie; analýzou právneho stavu (čl. 2 ods. 2, 3 Ústavy SR); analýzou vyhlásenia a predlžovania núdzového stavu v Slovenskej republike, poukazujúc na viaceré nálezy Ústavného súdu SR a ČR (sp. zn. PL. ÚS 22/2020 zo dňa 14.10.2020, PL. ÚS 2/2021 zo dňa 31.03.2021 a Pl. ÚS 106/20 zo dňa 16.02.2020), základnými ľudskými právami a slobodami; formálnymi nedostatkami aktov obmedzujúcich základné práva a slobody; absenciou materiálnych dôvodov pre obmedzovanie základných práv a slobôd; všeobecnou záväznosťou vyhlášok, opatrení a iných aktov iných orgánov štátnej správy.

13. Žalobkyňa dôvodila splnenie podmienok pre podanie predmetnej žaloby a žalobnej legitímácie s poukazom na ust. § 3 ods. 1 SSP, § 177 ods. 1 SSP, § 178 ods. 1 SSP, § 180 ods. 1 SSP, § 14 ods. 1 Správneho poriadku tým, že v zmysle teórie práva je normatívny správny akt podzákonným, všeobecne záväzným právnym predpisom, ktorého pôvodcom je orgán výkonnej moci, preto je považovaný za prameň správneho práva. Normatívnym správnym aktom sú aj nariadenia vlády SR, pričom vláda SR mala pri obmedzovaní slobody pohybu a pobytu obyvateľov rozhodovať nariadeniami, nie uzneseniami, nakoľko v zmysle čl. 120 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky je vykonávacím predpisom vlády SR výlučne nariadenie. Uznesenie vlády SR je interným nástrojom, ktorým vláda Slovenskej republiky rozhoduje smerom dovnútra štátnej správy (Uznesenie Ústavného súdu SR, zo dňa 10.04.2008, sp. zn. III. ÚS 102/08; Uznesenie Ústavného súdu SR, zo dňa 22.11.2012, sp. zn. II. ÚS 514/2013). Uvedené však nemôže byť prekážkou rozhodnutia súdu o tejto žalobe. Uvedenému prisvedčuje aj prijatie sťažnosti fitnesscentier pôsobiacich na území Slovenskej republiky Európskym súdom pre ľudské práva na ďalšie prejednanie. Rozhodovanie vlády SR o obmedzení slobody pohybu a pobytu obyvateľstva prostredníctvom všeobecného zákazu vychádzania uloženého uznesením vlády SR č. 160 zo dňa 17.03.2021 uverejneným v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod číslom 104/2021 Z. z. bolo administratívnym konaním, keďže šlo o postup orgánu verejnej správy v rámci výkonu jeho pôsobnosti v oblasti verejnej správy pri vydávaní normatívneho správneho aktu.

14. Ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu nepripúšťa voči uzneseniu vlády SR č. 160 zo dňa 17.03.2021 podanie riadneho opravného prostriedku a teda žalovaným je orgán verejnej správy, ktorý vydal žalobou napadnuté rozhodnutie, t. j. vláda SR, pričom z napadnutého rozhodnutia následne vychádzajú aj napadnuté vyhlášky ÚVZ SR. Žalobkyňa bola účastníkom administratívneho konania a podanou žalobou sa domáha ochrany pred zásahom do jej základných práv a slobôd, ku ktorému došlo zo strany žalovaných 1/, 2/.

15. Žalobkyňa napadnuté rozhodnutia (uznesenia vlády SR a vyhlášky ÚVZ SR) pokladala za nezákonné z dôvodu, že ich vydal orgán, ktorý na to nebol zo zákona oprávnený (§ 191 ods. 1 písm. b/ SSP). S poukazom na čl. 123 Ústavy SR uviedla, že o obmedzení základných práv a slobôd nebola oprávnená rozhodovať vláda SR, nakoľko 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. Ústava SR však zveruje právo určiť medze základných práv a slobôd (z dôvodu zachovania povahy ústavnosti týchto práv a slobôd) len zákonodarnému zboru. O obmedzovaní základných práv a slobôd teda nebola oprávnená rozhodovať vláda SR, keďže táto môže rozhodovať iba o tom, na čo ju zákon

č. 227/2002 Z. z. výslovne splnomocňuje, teda napr. o vyhlásení núdzového stavu. Nemôže už však rozhodovať aj podľa nasledujúcich ustanovení predmetného právneho predpisu v súvislosti s vyhlásením núdzového stavu, t. j. aj o obmedzení základných práv a slobôd, nakoľko vo vzťahu k obmedzovaniu základných práv a slobôd už predmetný právny predpis výslovne nespĺnomocňuje vládu SR, keďže neuvádza orgán štátnej správy, ktorý má rozhodovať o obmedzení základných práv a slobôd. Ak pritom v právnom predpise nie je uvedený orgán štátnej správy, ktorý je splnomocnený na vydanie právneho aktu tak takýmto orgánom bude vždy Národná rada SR, ktorá má v zmysle Ústavy SR všeobecný mandát na vydávanie právnych predpisov. Uvedené však nemá vplyv na podanú žalobu, nakoľko aj keď ide o nulité rozhodnutia, vydala ich vláda SR, a preto musí žaloba smerovať voči vláde SR, a nie voči orgánu, ktorý mal rozhodnúť o obmedzení základných práv a slobôd. Vplyv na žalobu nemá ani nulita napadnutého rozhodnutia, nakoľko toto rozhodnutie má tendenciu vplývať na práva a právom chránené záujmy do doby, kým nebude Ústavným súdom Slovenskej republiky deklarovaná jeho nulita.

16. Nedostatok právomoci ÚVZ SR prijímať pri ohrození verejného zdravia II. stupňa režimové opatrenia (napadnuté vyhlášky) vyplýva zo 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 č. 355/2007 Z. z., resp. ZoOVZ), podľa ktorého je ÚVZ v takomto prípade oprávnený podávať návrhy na režimové opatrenia, ale nie ich sám prijímať a preto podľa žalobkyne bol vydávaním opatrení pri ohrození verejného zdravia v čase vyhláseného a neskôr predĺženého núdzového stavu ÚVZ SR porušený zákon. Porušenie zákona súvisí predovšetkým s nedostatkom vecnej pôsobnosti ÚVZ na vydávanie opatrení po vyhlásení mimoriadnej situácie a po vyhlásení núdzového stavu, ako aj s právnou formou týchto opatrení. ÚVZ nepatrí medzi ústredné orgány štátnej správy, ani medzi ostatné ústredné orgány štátnej správy či iné ústredné štátne orgány v zmysle § 21 zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy, v znení neskorších predpisov (ďalej aj len kompetenčný zákon) a v zmysle ustanovenia § 9 ods. 1 zákona č. 42/1994 Z. z. ÚVZ SR je zriadený zákonom č. 355/2007 Z. z., pričom ide o rozpočtovú organizáciu štátu s pôsobnosťou pre územie Slovenskej republiky so sídlom v Bratislave, ktorá je zapojená finančnými vzťahmi na rozpočet ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky. ÚVZ SR riadi a za jeho činnosť zodpovedá hlavný hygienik Slovenskej republiky, ktorého vymenúva a odvoláva na návrh ministra zdravotníctva Slovenskej republiky vedúci služobného úradu ministerstva (§ 5 zákona č. 355/2007 Z. z.). Vecná pôsobnosť ÚVZ je vymedzená v ustanoveniach § 5 ods. 4 a § 10 a 11 zákona č. 355/2007 Z. z., pritom zahŕňa množstvo právnych vzťahov, ktorých podstatou je najmä existencia rôznych typov ohrození verejného zdravia a situácií spôsobujúcich potenciálne ohrozenie prenosnými ochoreniami.

17. Pri námietke nesprávneho právneho posúdenia veci žalobkyňa uviedla, že sa ním rozumie subsumovanie skutkového stavu pod normu hmotného práva alebo procesného práva, ktorá v hypotéze nemá také predpoklady, aké vyplývajú zo zisteného skutkového stavu. Nesprávne právne posúdenie veci konkrétne spočíva v tom, že odvolací súd použil nesprávnu právnu normu, alebo síce aplikoval správnu právnu normu, ale ju nesprávne interpretoval, a napokon právnu normu síce správne vyložil, ale na zistený skutkový stav ju nesprávne aplikoval (NSSR sp. zn. 2 M Cdo 4/2009). Hlavným dôvodom nesprávneho právneho posúdenia je skutočnosť, že žalovaný pri vyhlásení núdzového stavu, pri jeho predĺžovaní, ako aj pri obmedzovaní základných ľudských práv a slobôd, vychádzal zo štatistických údajov ohľadom ochorenia COVID-19 vypracovávaných na základe výsledkov testovania populácie RT-PCR a antigénovými testami, ktoré nie sú určené na hromadné testovanie populácie, pričom kompetentné orgány štátnej správy ani nedisponujú informáciami o parametroch uvedených testov. Ak by žalovaný vychádzal zo štatistických údajov získaných správnu vedeckou metódou pri dodržaní štandardných vedeckých postupov, bolo možné, že by dospel k záveru, že pre ochranu obyvateľstva bude postačujúce prijať aj opatrenia, ktoré by zasahovali do práv a právom chránených záujmov obyvateľstva miernejším spôsobom, nakoľko je možné, že by takýmto postupom dospel k záveru, ktoré nenasvedčujú takému rozšíreniu ochorenia COVID-19, ktoré by bolo možné označovať za pandémiu.

18. Nakoľko žalovaní 1/, 2/ v čase vydania napadnutých uznesení vlády SR a napadnutých vyhlášok nepoznali, a ani doposiaľ nepoznajú skutočný skutkový stav, keďže nevychádzajú zo štatistických dát, ktoré by sa zakladali na relevantných vedeckých základoch, na čo žalobkyňa poukazovala už na začiatku žaloby, žalovaný 1/ nesprávne právne posúdil, že sú splnené predpoklady na obmedzenie základných práv a slobôd, v dôsledku čoho použil nesprávnu právnu normu, keď sa rozhodol na riešenie skutkových okolností, z ktorých vychádzal, obmedzovať základné práva a slobody obyvateľstva prostredníctvom ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového

stavu, v platnom znení, pričom sa rozhodol obmedziť tieto základné práva a slobody v širokom rozsahu. Namiesto žalovaného pritom mal príslušný orgán štátnej správy rozhodnúť o povinnostiach obyvateľstva, ktoré nezasahujú do základných práv a slobôd, pretože na zásah do základných práv a slobôd obyvateľstva neboli dané, a ani dnes nie sú dané skutkové dôvody. Orgány štátnej správy dodnes nepoznajú odpoveď na otázku, či nimi prijaté opatrenia vôbec môžu akokoľvek zmierniť šírenie ochorenia COVID-19, čo sa ukazuje aj na neúčinnosti predmetných opatrení, pretože orgány štátnej správy nevychádzajú zo správnych vedeckých poznatkov, ktorých poznanie je pritom predpokladom pre rozhodovanie o opatreniach, ktorých účelom má byť zastavenie šírenia ochorenia COVID-19.

19. Žalobkyňa namietala aj nepreskúmatelnosť napadnutých rozhodnutí podľa ustanovenia § 191 ods. 1 písm. d) SSP, nakoľko ich pokladala za nepreskúmateľné, keďže nevyhnutnosť tak závažného zásahu do základných práv a slobôd obyvateľstva, akou je všeobecné obmedzenie slobody pohybu a pobytu obyvateľstva, na tak dlhé obdobie, a na celom území Slovenskej republiky, ku ktorému došlo napadnutými rozhodnutiami, si vyžaduje odôvodnenie, ktoré dostatočne presvedčivo zdôvodní jednak nevyhnutnosť takéhoto zásahu do základných práv a slobôd obyvateľstva, ako aj nevyhnutnosť predmetného zásahu v takomto rozsahu. Odôvodnenie napadnutých rozhodnutí teda musí umožňovať prostredníctvom následnej kontroly jednak posúdenie nevyhnutnosti zásahu do základných práv a slobôd obyvateľstva, t. j. že situáciu nebolo možné vyriešiť iným, miernejším spôsobom, než obmedzením základných práv a slobôd obyvateľstva. Prostredníctvom odôvodnenia takéhoto rozhodnutia teda musí byť možné preskúmať, či došlo k zachovaniu proporcionality medzi rozsahom zásahu do základných práv a slobôd obyvateľstva na jednej strane, a skutočnou potrebou takéhoto rozsahu, teda možnými priaznivými účinkami takéhoto zásahu na druhej strane. Vo vzťahu k uvedenému napadnuté rozhodnutia neobsahujú dostatočné odôvodnenie, pretože neobsahujú ani odôvodnenie potreby zásahu do základných práv a slobôd obyvateľstva, ani odôvodnenie potreby predmetného zásahu v rozsahu určenom napadnutým uznesením, a teda neboli dostatočne odôvodnené, čím sa stali nepreskúmateľnými a arbitrárnymi. Podľa judikatúry Ústavného súdu SR musí príslušný (správny) súd v konaní (podľa SSP) posudzovať napadnuté rozhodnutia a na nich nadväzujúce rozhodnutia aj podľa kritérií prípustnosti a primeranosti ich zásahu do základných práv, čo predpokladá vykonanie testu legality, legitimacy a proporcionality.

20. Žalobkyňa namietala aj nedostačujúco zistený skutkový stav veci (§ 191 ods. 1 písm. e) SSP), nakoľko podľa nej orgány verejnej správy doposiaľ nemajú dostatok informácií ani na vyhlásenie núdzového stavu a teda ani na obmedzenie základných práv a slobôd, nakoľko patogén označený ako COVID - 19 nebol doteraz izolovaný správnou vedeckou metódou pri zachovaní správneho vedeckého postupu. Zároveň testy, ktorými sa skúma prítomnosť patogénu COVID - 19, vykazujú príliš vysokú odchýlku presnosti, čo spôsobuje obrovské počty tzv. „falošne pozitívnych“ výsledkov použitie takýchto testov na hromadné testovanie populácie skresľuje výsledky testovania natoľko, že takto získané štatistické údaje nemôžu byť použité ako podklad pre rozhodnutie o vyhlásení núdzového stavu a ani na obmedzenie základných práv a slobôd. Vyhlásenie núdzového stavu a ani na obmedzenie základných práv a slobôd nemôžu slúžiť ako preventívne opatrenie, ale musia vychádzať z dostatočne zisteného skutkového stavu.

21. Námetka rozporu medzi skutkovým stavom tvoriacim základ napadnutých rozhodnutí a administratívnymi spismi (§ 191 ods. 1 písm. f) SSP). Podľa názoru žalobkyne orgány verejnej správy pri obmedzovaní základných práv a slobôd vychádzali z chybného predpokladu o správnej izolácii patogénu ako aj zo štatistických výsledkov získaných na základe hromadného testovania populácie testami, ktoré aj podľa ich výrobcov neslúžia na hromadné testovanie populácie čo skresľuje výsledné štatistické údaje o počte nakazených osôb, pričom tieto podklady orgány verejnej správy použili ako základ na svoje rozhodnutie obmedziť základné práva a slobody obyvateľov, napr. aj všeobecným a celoplošným zákazom vychádzania počas neprimerane dlhého obdobia. Žalobkyňa zároveň poukázala na priznania orgánov verejnej správy o manipulovaní s výsledkami štatistik.

22. Žalobkyňa namietala, že pri prijímaní napadnutých uznesení vlády SR došlo k podstatnému porušeniu ustanovení upravujúcich prijímanie rozhodnutí vlády SR, ktorými sú obmedzované základné práva a slobody, a toto porušenie malo za následok vydanie nezákonných rozhodnutí napadnutých touto žalobou. Ak by aj žalobkyňa pripustila možnosť obmedzovať základné práva a slobody vládou SR, čo nepripúšťa, táto právomoc patrí jedine Národnej rade SR a vláda SR by musela o obmedzení pohybu a pobytu rozhodnúť postupmi danými pre nariadenie vlády SR, pričom vláda SR v rozpore so svojimi

kompetenciami rozhodovala o obmedzovaní základných práv a slobôd obyvateľstva uzneseniami. Keďže totiž vo vzťahu k právnomu aktu obmedzujúcemu základné práva a slobody ide o všeobecne záväzný právny predpis, ktorým je aj rozhodnutie orgánu verejnej správy majúce charakter normatívneho správneho aktu, vláda SR mala rozhodovať nariadeniami, nie uzneseniami, a to v zmysle ustanovenia čl. 13 ods. 1 písm. c), v spojení s ustanovením čl. 119 písm. b), a s ustanovením čl. 120 ods. 1 Ústavy SR, v spojení s ustanovením § 1 ods. 1 zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v platnom znení. Uznesenia vlády SR sú v zmysle ustanovenia čl. 118 ods. 1 a 2 Ústavy SR aktmi organizačného riadenia smerujúce a zaväzujúce do vnútra verejnej správy, nie obyvateľstvo navonok verejnej správy.

## II. Vyjadrenia žalovaných 1/, 2/.

23. V prejednáwanej veci správny súd upustil od doručenia žaloby žalovaným 1/, 2/. Názor žalovaných 1/, 2/ je správnomu súdu známy z iných obdobných už posudzovaných vecí tunajším správnym súdom, pri obdobnej právnej a skutkovej argumentácii a dôvodoch žaloby, týkajúcich sa súdneho prieskumu totožných napadnutých uznesení vlády a napadnutých vyhlášok, napr. v konaní sp. zn. 6S/98/2021, a to aj s poukazom na hospodárnosť konania. Vo vyššie uvedenej veci žalovaný 1/ vo svojom vyjadrení k podanej žalobe uviedol: .... že žaloba je neprípustná, pričom citoval ust. § 7 písm. h) SSP, v zmysle ktorého, správne súdy nepreskúmajú rozhodnutia, opatrenia, rozkazy, nariadenia, príkazy a pokyny, personálne rozkazy a disciplinárne rozkazy orgánov verejnej správy, ktorých preskúmanie vylučuje osobitný predpis. Ďalej citoval aj ust. § 1aa zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov (ďalej len kompetenčný zákon), v zmysle ktorého, vláda rozhoduje spravidla formou uznesenia vlády; uznesenie vlády nepodlieha preskúmaniu súdom, ak osobitný predpis neustanovuje inak. Na základe uvedeného potom žalovaný 1/ uviedol, že kompetenčný zákon v citovanom ustanovení odkazuje priamo na § 244 zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov, ktorý upravoval správne súdnictvo (v súčasnosti SSP), t. j. uznesenia vlády SR sú vylúčené z preskúmania správnym súdom. Podľa dôvodovej správy k SSP bolo účelom zákonodarcu, vyňať z preskúmania také rozhodnutia, ktoré by mohli spôsobiť aplikačné problémy. Vláda SR je vrcholným orgánom výkonnej moci, ktorá má, okrem iného, normotvornú právomoc, ktorá spočíva v možnosti vydávať nariadenia na vykonanie zákona, ako aj vydať nariadenie v medziach zákona. Uvedený právny názor žalovaný 1/ oprel o rozhodovaciu prax slovenských súdov a to Krajského súdu v Bratislave pod sp. zn. 5S/16/2021 zo dňa 29.06.2021, o preskúmanie zákonnosti uznesenia Vlády SR č. 30, zo dňa 17.01.2021, uverejnené v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod číslom 8/2021 Z. z. a uznesenia Vlády SR č. 44, zo dňa 20.01.2021, uverejnené v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod číslom 14/2021 Z. z., Krajského súdu v Bratislave pod sp. zn. 2S/78/2021 zo dňa 13.08.2021, o preskúmanie zákonnosti uznesenia vlády SR č. 230, zo dňa 16.04.2021, uverejnené v Zbierke zákonov Slovenskej republiky ako Uznesenie č. 138/2021 Z. z., Krajského súdu v Bratislave pod sp. zn. 5S/86/2021 zo dňa 21.09.2021, o preskúmanie uznesení vlády SR.

24. Žalovaný 1/ poukázal aj na procesné podmienky konania, ktoré je súd povinný skúmať ex offa od začatia konania až do jeho skončenia kedykoľvek počas konania a namietal svoju pasívnu vecnú legitimitáciu. V žalobe bol ako žalovaný 1/ označená Slovenská republika, konajúca prostredníctvom vlády SR, pričom vláda SR nie je ústredným orgánom štátnej správy, ale vrcholným orgánom výkonnej moci, ktorý stojí na vrchole rozvetvenej štruktúry orgánov štátnej správy, a ako kolektívny orgán organizuje, zjednocuje, riadi a kontroluje činnosť týchto orgánov. Vláda SR je definovaná v čl. 108 zákona č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len Ústava SR) ako vrcholný orgán výkonnej moci. Vláda SR vykonáva svoje Ústavou SR priznané kompetencie (čl. 119). Vláda SR ako Ústavou SR zakotvený vrcholný orgán výkonnej moci nemôže vystupovať ako ústredný orgán štátnej správy, a nie je teda v tejto právnej veci pasívne legitimovaná.

25. V kontexte s označením žalovaného 1/ uviedol, že žiadny právny predpis neustanovuje, že v danej právnej veci by bola založená procesná spôsobilosť vlády SR, resp. že by vláda SR mala právnu subjektivitu. V tejto súvislosti poukázal a citoval z viacerých rozhodnutí:

26. Uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3Cdo/227/2019 zo dňa 28.11.2019 „... právny záver nižších súdov o nedostatku procesnej subjektivity označenej žalovanej (vlády SR) nevykazuje znaky nesúladu s úpravou zákona č. 575/2001 Z. z. ...“

27. Nález Ústavného súdu SR sp. zn. II. ÚS 31/99 zo dňa 17.03.1999 „Vládu Slovenskej republiky nemožno pokladať za ústredný orgán štátnej správy Slovenskej republiky.“

28. Z uznesenia Najvyššieho súdu SR sp. zn. SŽ - O - NS 64/03 zo dňa 27.09.2004 vyplýva, že vláda SR je najvyšším orgánom výkonnej moci. Moc výkonnú nie je možné stotožniť sústrednými orgánmi štátnej správy. Podľa čl. 122 Ústavy SR sa ústredné a miestne orgány štátnej správy zriaďujú výlučne zákonom. Ustanovenie § 3 a nasl. zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov vládu SR nezaraďuje medzi ústredné orgány štátnej správy Slovenskej republiky, ktoré sú zriaďované zákonom. Vládu SR nemožno považovať za ústredný orgán štátnej správy. Vláda SR nie je ani orgánom územnej samosprávy a ani orgánom záujmovej samosprávy alebo ďalšej právnickej osoby, ktorým by zákon zveril rozhodovanie o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy. Vláda SR nie je právnickou osobou, nemá v zmysle § 19 OSP (§ 61 CSP) spôsobilosť mať práva a povinnosti v oblasti občianskeho práva, pričom procesnú spôsobilosť jej nepriznáva žiadny zákon.

29. Uznesenie Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 5S/16/2021-184 zo dňa 29.06.2021 „Za zásadné v rámci skúmania procesných podmienok správny súd považuje i posúdenie pasívnej legitímácie vlády Slovenskej republiky. Podľa názoru správneho súdu, pasívna legitímácia žalovaného v tomto súdnom konaní nie je daná. Je tak tomu z dôvodu, že vláda SR nie je orgánom verejnej správy a napadnuté uznesenia nie sú rozhodnutím a ani opatrením v zmysle ust. § 3 ods. 1 písm. b) a písm. c) SSP a neboli vydané v administratívnom konaní v zmysle ust. § 3 ods. 1 písm. a) SSP, nakoľko vláda nie je orgánom verejnej správy, ale vrcholným orgánom výkonnej moci, ktorý stojí na vrchole rozvetvenej štruktúry orgánov štátnej správy a ako kolektívny orgán organizuje, zjednocuje, riadi a kontroluje činnosť týchto orgánov (bližšie pozri napr. rozhodnutie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 9Sžz 5/2013). Vláda ako Ústavou SR zakotvený vrcholný orgán výkonnej moci nemôže vystupovať ako orgán verejnej správy a nie je teda v tejto právnej veci pasívne legitimovaná. V zmysle vyššie uvedeného preto nemôže dôjsť ani k žalobcom namietanému porušeniu čl. 46 ods. 2 Ústavy SR.“

30. V konaní pred Krajským súdom v Bratislave pod sp. zn. 5S/86/2021, o preskúmanie uznesení vlády SR a iné, súd uznesením sp. zn. 5S/86/2021-356 zo dňa 21.09.2021 v častiach o preskúmanie jednotlivých uznesení Vlády SR žalobu odmietol. V odôvodnení predmetného uznesenia správny súd uviedol: „36. Podľa názoru správneho súdu, pasívna legitímácia vlády SR v tomto preskúmaní súdnom konaní nie je daná. Je tak tomu z dôvodu, že vláda SR nie je orgánom verejnej správy a napadnuté uznesenia nie sú rozhodnutím a ani opatrením v zmysle ust. § 3 ods. 1 písm. b) a písm. c) SSP a tieto neboli vydané v administratívnom konaní v zmysle ust. § 3 ods. 1 písm. a) SSP, nakoľko vláda nie je orgánom verejnej správy.“

31. Žalovaný 1/ uviedol, že vzhľadom na nespochybniteľnú existenciu pandémie a v danom čase aktuálnu situáciu v Slovenskej republike, postupovala Vláda SR podľa čl. 5 ods. 3, písm. g) ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu „v čase núdzového stavu ....možno v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas podľa závažnosti ohrozenia obmedziť základné práva a slobody a uložiť povinnosti na postihnutom alebo bezprostredne ohrozenom území, ktorým môže byť aj celé územie Slovenskej republiky“ ....a to aj „obmedziť slobodu pohybu a pobytu“.

32. Napadnuté uznesenia vlády SR boli vydané, nakoľko v zmysle zákona o bezpečnosti štátu vznikla potreba obmedziť niektoré základné ľudské práva a slobody v čase, keď ohrozenie života a zdravia občanov bolo veľmi vysoké a bezprostredne hrozilo, že šírením koronavírusu COVID-19 dôjde k ďalším nenapraviteľným a podstatným stratám na životoch, alebo k zásadnému ohrozeniu zdravia na celom území Slovenskej republiky. Rovnako tu bola hrozba kolapsu poskytovania zdravotnej starostlivosti v nemocniciach a nárast pacientov s ochorením na koronavírus COVID-19, ktorých zdravotný stav si vyžadoval hospitalizáciu a enormná záťaž na zdravotnícky personál v prvej línii.

33. Riadnym výkonom verejnej moci v situácii pandémie koronavírusu COVID-19, je dôsledné plnenie z Ústavy SR vyplývajúceho pozitívneho záväzku štátu chrániť aj legislatívnou cestou životy a zdravie obyvateľov. Podľa nálezu Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 10/2013 z 10.12.2014 „Právny základ ochrany zdravia v Slovenskej republike predstavuje čl. 40 Ústavy Slovenskej republiky. Je ním deklarovaný pozitívny záväzok štátu účinne zabezpečovať ochranu zdravia, ktorý je realizovaný

predovšetkým prijatím právnej úpravy zameranej na ochranu zdravia.“ (právna veta publikovaná v Zbierke nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky pod č. 6/2014).

34. S poukazom na vyššie uvedené žalovaný 1/ mal za to, že vláda SR prijatím napadnutých uznesení konala v súlade s Ústavou SR, v súlade so zákonom o bezpečnosti štátu, ako aj v súlade s kompetenčným zákonom, v záujme ochrany zdravia a života občanov a navrhol, aby správny súd podľa § 98 ods. 1 písm. g) SSP odmietol žalobu ako neprípustnú.

35. Žalovaný 2/ vo svojom vyjadrení namietal nedostatok právomoci správneho súdu na prieskum napadnutých právnych aktov, nedostatok aktívnej vecnej legitímácie žalobkyne, nedostatok pasívnej vecnej legitímácie žalovaných, neexistujúci predmet konania a oneskorené podanie žaloby.

36. Žalovaný 2/ uviedol, že koncept správneho súdnictva spočíva na zásadách determinovaných v zákone č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (SSP) tým, že osoba, ktorá sa cíti byť dotknutou na svojich právach a právnom chránených záujmoch môže napadnúť iba taký právny akt, prípadne taký postup orgánu verejnej správy, ktorý možno subsumovať pod konkrétny typ žaloby uvedenej v SSP a v tejto súvislosti citoval nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL.ÚS 12/01 zo dňa 04.12.2007.

37. Napadnuté uznesenia vlády SR a vyhlášky ÚVZ SR nie len že nenapíňajú legálnu definíciu rozhodnutí (a ani opatrení) na účely SSP (nie sú výsledkom formalizovaného administratívneho konania, ktoré by malo svoj formálny začiatok, priebeh, koniec a účastníkov konania), ale sú označené v súlade s nomenklatúrou slovenského právneho poriadku ako „uznesenia“ a „vyhlášky“.

38. Právna úprava Slovenskej republiky predpokladá vydávanie uznesení vlády o vyhlásení núdzového stavu či opatrení vlády podľa čl. 5 ods. 1 a čl. 5 ods. 4 v spojení s čl. 6 ods. 2 písm. f) ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. Rovnako zákon č. 355/2007 Z. z. (ZoOVZ) obsahuje splnomocňovaciu normu § 59b ZoOVZ, ktorá oprávňuje ÚVZ SR prijímať nevyhnutné opatrenia podľa § 12 ZoOVZ a § 48 ods. 4 ZoOVZ vo forme všeobecne záväzných právnych predpisov.

39. Normatívna povaha opatrení ÚVZ SR bola zakotvená novelou - zákonom č. 286/2020 Z. z. (ďalej len „Novela“), do účinnosti ktorej boli opatrenia ÚVZ SR kvalifikované ako hybridné správne akty majúce konkrétny predmet a vzťahujúce sa na neurčitý počet adresátov. Účinnosťou Novelu, nadobudli opatrenia (v zmysle explicitného zákonného splnomocnenia obsiahnutého ust. § 59b ZoOVZ) normatívny charakter. Formálne vymedzenie napadnutých právnych predpisov je potrebné rešpektovať, nakoľko vychádza z vôle zákonodarcu. V tejto súvislosti žalovaný 2/ poukázal na rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu Českej republiky sp. zn. 5a 138/2020 zo dňa 21.05.2020 v konaní o žalobe smerujúcej voči uzneseniu vlády Českej republiky o vyhlásení núdzového stavu, v ktorom Najvyšší správny súd ČR uviedol, že pri hodnotení povahy napádaného aktu v kontexte možností jeho súdneho prieskumu je nutné vychádzať z toho, ako daný akt označuje zákonodarca, resp. ústavodarca. V prípade posudzovania, či je nejaký akt hybridným správnym aktom je potrebné uplatniť nie len obsahové, resp. materiálne kritérium, ale naopak formálno-materiálne kritérium.

40. Žalovaný 2/ tiež poukázal na uznesenie Najvyššieho správneho súdu ČR sp. zn. 8Ao/7/2010 zo dňa 21.01.2011, v ktorom tento súd vyslovil, že osoby nemôžu pred správnym súdom napadnúť akýkoľvek akt tvrdiac, že sa jedná o hybridný akt preskúmateľný v takomto konaní, pretože uvedenému bráni existencia výslovnej zákonnej úpravy formy daného právneho aktu. Ak zákon výslovne stanovuje formu príslušného právneho aktu a táto forma je dodržaná, nie je tu spravidla priestor pre hodnotenie povahy takéhoto aktu. Ak teda zákonodarca prejaví jednoznačnú vôľu, aby bol právny akt vydaný v určitej forme, a pri tejto vôli zotrvá, nemôže súd v správnom súdnictve túto formu zvrátiť. Pokiaľ by si správny súd takúto právomoc prisvojil, narušil by tým princíp deľby moci a právnu istotu.

41. Podľa žalovaného 2/, ak by krajský súd preskúmal či dokonca vyslovil nesúlad napadnutých predpisov s Ústavou SR, konal by v priamom rozpore s vôľou zákonodarcu. Ústavný súd už opakovane deklaroval, že účel konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 Ústavy SR (a teda aj čl. 129 ods. 6 Ústavy SR) nemožno dosiahnuť v inom type konania, pričom Ústavný súd už uznesenia vlády o vyhlásení núdzového stavu a jeho predĺžení preskúmal v konaniach sp. zn. PL. ÚS 22/2020-104 a sp. zn. PL. ÚS 2/2021-80, v rámci ktorých vyslovil, že napadnuté uznesenia Vlády považuje za súladné s Ústavou SR.

42. V tejto súvislosti žalovaný 2/ poukázal na rozsudok Najvyššieho súdu SR pod sp. zn. 6Sžk/11/2019 zo dňa 15.10.2020, v ktorom sa tiež zaoberal prípustnosťou prieskumu vyhlášky Okresného úradu Bratislava, ktorá určila rozsah záplavového územia. Kasačná sťažnosť smerovala voči prvostupňovému rozsudku Krajského súdu v Bratislave, ktorý napadnutú vyhlášku preskúmal, a následne zrušil. Najvyšší súd SR sa so závermi Krajského súdu v Bratislave ohľadne jeho právomoci na prieskum napadnutej vyhlášky nestotožnil a uviedol, že primárnym účelom správneho súdnictva je poskytovanie ochrany subjektívnym právam fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy. Priamy dotyk na týchto právach u fyzických a právnických osôb označil za procesnú podmienku spojenú s existenciou ich aktívnej žalobnej legitímácie. O priamom dotyku na subjektívnych právach však možno hovoriť v zásade len pri individuálnych správnych aktoch, teda takých, ktoré majú konkrétne vymedzeného 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 zostáva preskúmanie zákonnosti všeobecne záväzných nariadení územnej samosprávy podľa § 357 až § 367 SSP. Preto pokiaľ zákon v § 3 ods. 1 písm. a) SSP spája administratívne konanie aj s vydávaním normatívnych správnych aktov, je nutné pod týmto rozumiť práve všeobecne záväzné nariadenia obcí, miest, mestských častí a samosprávnych krajov.

43. Uvedená súdna prax sa neodchýlila ani pri súdnom prieskume vyhlášok ÚVZ SR ako vyplýva z rozhodnutia Najvyššieho súdu SR v kompetenčnom spore vedenom pod sp. zn. 1KO/36/2020, v ktorom najvyšší súd, rovnako ako aj Krajský súd v Bratislave v konaní, v ktorom žalobkyňa návrhom doručeným Okresnému súdu Stará Ľubovňa okrem iného žiadala, aby súd určil, že vyhlášky ÚVZ SR č. 16 zo dňa 30.10.2020 a č. 20 a 21 zo 06.11.2020 sú neplatné a postúpil vec Krajskému súdu v Bratislave z dôvodu vyslovenia svojej nepríslušnosti; Krajský súd v Bratislave nesúhlasil s postúpením veci z dôvodu, že vec nepatrí do agendy správneho súdnictva a vec predložil na rozhodnutie kompetenčnému senátu Najvyššieho súdu SR. Krajský súd v Bratislave poukázal na skutočnosť, že predmetné vyhlášky ÚVZ SR sú všeobecne záväzným právnym predpisom a nemôžu byť, a ani nie sú správnym aktom, pričom poukázal na uznesenie Ústavného súdu sp. zn. I. ÚS 287/2014, podľa ktorého vyhláška orgánu verejnej správy sa nemôže preskúmať ako individuálny správny akt, keďže je všeobecne záväzným právnym predpisom. Ústavnosť, resp. súlad s ústavou, ústavnými zákonmi a medzinárodnými zmluvami, môže preskúmať iba Ústavný súd a iba na základe žaloby na to oprávnených subjektov. Kompetenčný senát na otázku, či predmet konania, tak ako ho vymedzila žalobkyňa, možno z hľadiska vecnej príslušnosti zaradiť do správneho súdnictva a to vzhľadom na ust. § 6 a § 7 SSP so záverom „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 subjektívnych 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 v nadväznosti na bývalé znenie § 250zfa OSP naďalej zostáva preskúmanie 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 týmto rozumiť práve všeobecne záväzné nariadenia obcí, miest, mestských častí a samosprávnych krajov. Vzhľadom na to, že pri všeobecne záväzných právných predpisoch nemožno vo vzťahu k ich adresátovi hovoriť o priamom dotyku na subjektívnych právach, aktívnu žalobnú legitímáciu pri preskúmaní zákonnosti všeobecne záväzných nariadení zákon zveruje vo všeobecnosti prokurátorovi a po novom pri ochrane verejného záujmu v oblasti životného prostredia aj zainteresovanej verejnosti (§ 359). ...“ Kompetenčný senát poukázal v tejto súvislosti aj na rozsudok správneho kolégia sp. zn. 6 Sžk/11/2019 zo dňa 15.10.2020 a pomerne konštantnú judikatúru Ústavného súdu SR (PL. ÚS 2/2013, PL. ÚS 37/2015, I. ÚS 387/2014), ktoré ohľadne neprípustnosti preskúmania normatívnych právnych aktov, teda všeobecne záväzných právnych predpisov verejnej správy v správnom súdnom konaní, s výnimkou všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy, zaujali rovnaký názor ako kompetenčný senát najvyššieho súdu.

44. Žalovaný 2/ ohľadom vyhlášok ÚVZ SR poukázal aj na nález Ústavného súdu I. ÚS 211/2021, v ktorom ústavný súd konštatoval, že právny predpis môže v istých prípadoch nie byť aj konkrétny prvok -

obsahovo sa takto jedná o hybridný právny akt. Aj keby bol tento prvok dominantný, stále pôjde o právny predpis. Ústavný súd označil za typický príklad zákon o štátnom rozpočte, týkajúci sa konkrétneho kalendárneho roka, v prípade ktorého je individuálny prvok veľmi výrazný, no napriek tomu sa musí brať ohľad na jeho formálne označenie. Rovnako v prípade vyhlášok ÚVZ SR, ktoré boli do právnej úpravy vnesené Novelou, sa jedná formálne o normatívne právne akty a túto ich formu je potrebné rešpektovať. Ústavný súd akcentoval, že je potrebné rozlišovať medzi vyhláškami ÚVZ SR nariadenými podľa § 59b ZoOVZ a opatreniami ÚVZ SR nariadenými pred účinnosťou spomínanej Novely, ktorých výslovná forma v zákone absentovala. Z tohto dôvodu sa otázkou ich právneho charakteru v minulosti zaoberal ústavný súd, ktorý deklaroval, že sa jednalo o hybridné akty s individuálnym aj normatívnym prvkom, ktoré bolo možné napadnúť správnu žalobou. Na vyhlášky ÚVZ SR je však potrebné nazerať ako na všeobecne záväzné právne predpisy podľa čl. 123 Ústavy vydávané na základe špeciálneho delegačného ustanovenia obsiahnutého v ZoOVZ. Ústavný súd už vo svojej praxi podrobil prieskumu vyhlášky ÚVZ SR - napr. vyhlášku ÚVZ SR č. 226/2021 V. v. SR, ktorej uznesením PL. ÚS 10/2021 pozastavil účinnosť.

45. Žalovaný 2/ namietal aj absentujúci predmet konania. Napadnuté uznesenia vlády a vyhlášky ÚVZ SR, aj keby boli preskúmateľne v tomto konaní, nie sú už účinné, a teda nevyvolávajú právne následky. Napadnuté uznesenia vlády nariaďovali opatrenia podľa čl. 5 ods. 4 zákona č. 227/2002 Z. z. v nadväznosti na vyhlásený núdzový stav, ktorý sa uznesením Vlády č. 175/2021 Z. z. uplynutím 14. mája 2021 skončil. Predmetné uznesenie zrušilo obmedzenia a zákazy vyplývajúce z napadnutých uznesení vlády. Žaloba bola podaná v posledný deň trvania núdzového stavu a jeho skončením odpadol aj predmet konania v časti napadnutých uznesení vlády. Predmet konania absentuje aj vo vzťahu k napadnutým vyhláškam ÚVZ SR, ktoré boli už takisto zrušené.

46. Súdy príslušné na konanie o súlade právnych predpisov, nemôžu tvrdenú (a čisto hypotetickú) nezákonnosť či protiústavnosť právnych predpisov skúmať spätne, ale výlučne iba pro futuro. Ak je napadnutý právny predpis zrušený, neexistuje dôvod ani potreba jeho bližšej analýzy (viď napr. uznesenie Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 27/2020-108 z 30.06.2021, ktorým zastavil konanie o návrhu prezidentky na vyslovenie nesúladu ust. § 58 ods. 5 ZoOVZ s Ústavou z dôvodu, že zákonodarca po začatí konania o súlade právnych predpisov napadnuté ustanovenie zmenil, resp. precizoval).

47. Žalovaný 2/ tiež poukázal, že aj keby boli napadnuté právne predpisy preskúmateľne správnym súdom (čo je v zmysle vyššie uvedeného vylúčené), žaloba by bola vo vzťahu k niektorým napadnutým právnym aktom podaná oneskorene. Žalobkyňa podala predmetnú žalobu dňa 30.04.2021, a preto by v prípade aplikácie § 181 SSP museli byť napadnuté akty oznámené najneskôr dňa 28.02.2021, pričom vyhláška ÚVZ SR č. 39 bola vyhlásená už dňa 10.12.2020.

48. Žalovaný 2/ konštatoval, že vady konania ako absencia právomoci a vecnej príslušnosti súdu na prieskum napadnutých právnych aktov a z nej vyplývajúci nedostatok aktívnej vecnej legitímácie žalobcov, pasívnej vecnej legitímácie žalovaných 1/, 2/ a absentujúci predmet konania či oneskorene podaná žaloba, predstavujú také procesnoprávne prekážky, pre ktoré nemožno v konaní pokračovať a žalobu je potrebné odmietnuť.

49. K námietke dôvodom žaloby, že napadnuté rozhodnutie alebo opatrenie vydal orgán, ktorý na to nebol zo zákona oprávnený, žalovaný 2/ uviedol, že kompetencia vlády nariaďiť opatrenia podľa zákona č. 227/2002 Z. z. vyplýva explicitne z čl. 6 ods. 2 písm. a) zákona č. 227/2002 Z. z. „Vláda zodpovedá za bezpečnosť štátu“ a čl. 6 ods. 2 písm. f) zákona č. 227/2002 Z. z. „Vláda prijíma opatrenia na zmiernenie a odstraňovanie škôd a iných následkov spôsobených v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu“. Navyše, už čl. 1 ods. 2 zákona č. 227/2002 Z. z. pojednáva o tom, že „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...“. Navyše, riadenie štátu v krízových situáciách upravuje aj zákon č. 387/2002 Z. z. o riadení štátu mimo času vojny a vojnového stavu v znení neskorších predpisov (ďalej len „ZOKS“). V zmysle ust. § 4 ods. 1 písm. a) ZOKS, prijíma vláda opatrenia na predchádzanie krízovým situáciám a na ich riešenie. Navyše, v zmysle ust. § 10b ZOKS je vláda oprávnená v krízovej situácii podľa tohto zákona ukladať povinnosti a vyžadovať plnenie opatrení hospodárskej mobilizácie v rozsahu ustanovenom osobitným predpisom. Rovnaký záver vyplýva aj z nálezu Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 22/2020, v ktorom ústavný súd konštatoval, že „... čl. 11 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti štátu vymedzuje tri druhy rozhodnutí vlády súvisiacich s núdzovým stavom: (a) rozhodnutie o vyhlásení núdzového stavu, (b)

rozhodnutie o skončení núdzového stavu a (c) rozhodnutie o obmedzení základných práv a slobôd a uložení povinností.“ Ústavný súd sa odvolal aj na dôvodovú správu k čl. 5 zákona č. 227/2002 Z. z. „V súlade s princípom pozitívneho vymenovania sa v odseku 3 návrhu ústavného zákona vymedzuje súpis základných práv a slobôd, ktoré môže vláda Slovenskej republiky obmedziť na ohrozenom území pri vyhlásení núdzového stavu alebo počas jeho trvania. Vláda Slovenskej republiky môže tak urobiť len v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas podľa závažnosti ohrozenia. V nadväznosti na čl. 51 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky zveruje návrh ústavného zákona vláde Slovenskej republiky právomoc obmedziť taxatívne vymenované základné práva a slobody, a to s cieľom riešiť núdzový stav v štáte. Vláda Slovenskej republiky môže obmedziť všetky podmienky práva a slobody súčasne alebo len niektoré z nich, pričom je pri rozhodovaní o tomto rozsahu viazaná závažnosťou ohrozenia bezpečnosti v súvislosti s núdzovým stavom.“

50. Z čl. 109 ods. 1 Ústavy SR vyplýva, že vláda je kolektívny orgán, ktorý sa v zmysle čl. 118 Ústavy SR uznáva na svojich rozhodnutiach a čl. 119 písm. n) Ústavy SR reflektuje kompetenciu vlády vyhlásiť núdzový stav. Z uvedeného vyplýva, že formou rozhodnutí je uznesenie. Formu rozhodovania vlády uzneseniami zdôrazňuje i § 1aa zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov, podľa ktorého vláda rozhoduje spravidla formou uznesenia.

51. Čl. 5 ods. 1 zákona č. 227/2002 Z. z. stanovuje ústavné podmienky pre vykonávanie pôsobnosti vlády v kontexte núdzového stavu. V súčinnosti s čl. 109 ods. 1 a čl. 118 Ústavy SR sa pri výkone svojej pôsobnosti podľa čl. 5 zákona č. 227/2002 Z. z., vláda na svojich rozhodnutiach uznáva, teda majú podobu uznesenia, ktoré sa v kontexte čl. 11 zákona č. 227/2002 Z. z. publikujú v Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Tomuto zodpovedá i ústavná prax prijímania rozhodnutí vlády v súvislosti s núdzovým stavom, napr. uznesenie vlády č. 752 z 28. novembra 2011 (421/2011 Z. z.), uznesenie vlády č. 114 z 15. marca 2020 (45/2020 Z. z.), uznesenie vlády č. 160 zo 17. marca 2021 (104/2021 Z. z.) atď.. V prípade uznesení vlády prijímaných podľa čl. 5 ods. 1 zákona č. 227/2002 Z. z., ide o mimoriadny, špecifický ústavný akt vlády vydaný v situácii, kedy existuje nebezpečenstvo, ktoré predstavuje značnú hrozbu pre životy a zdravie, a ktorého cieľom je tieto ústavné hodnoty (životy a zdravie) chrániť. Nedostatok formy v prípade uznesenia vlády prijaté pri realizácii ústavnej kompetencie vlády v zmysle čl. 5 zákona č. 227/2002 Z. z. nekonštatoval ani Ústavný súd, naopak pri ústavnom prieskume explicitne konštatoval ústavnú konformitu a jednoznačne aproboval vyhlásenie núdzového stavu a obmedzovanie základných práva a slobôd v núdzovom stave formou uznesenia vlády (PL. 22/2020 zo 14. októbra 2020). K rovnakému záveru dospel i Ústavný súd Českej republiky sp. zn. Pl. ÚS10/20 z 5. mája 2020, Pl. ÚS11/20 z 12. mája 2020.

52. K námietke nedostatku právomoci ÚVZ SR na nariaďovanie vyhlášok, žalovaný 2/ citoval ust. § 4 ods. 1 písm. g) ZoOVZ a konštatoval, že ÚVZ SR je orgánom štátnej správy, na ktorý sa vzťahuje splnomocňujúce ustanovenie § 59b ZoOVZ, v zmysle ktorých má ÚVZ SR explicitne vyjadrenú právomoc nariaďovať opatrenia vo forme všeobecne záväzného právneho predpisu (Vyhlášky ÚVZ SR), a to aj v čase núdzového stavu (resp. krízovej situácie).

III. Relevantné právne predpisy a právne posúdenie.

53. 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.

54. 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.

55. 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.

56. 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.

57. 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.

58. 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.

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

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

61. 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").

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

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

64. 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.

65. 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.

66. Podľa čl. 108 Ústavy SR, vláda Slovenskej republiky je vrcholným orgánom výkonnej moci.

67. Podľa čl. 119 písm. n) Ústavy SR, vláda rozhoduje v zbere o návrhu na vyhlásenie vojnového stavu, o návrhu na nariadenie mobilizácie ozbrojených síl, o návrhu na vyhlásenie výnimočného stavu a o návrhu na ich skončenie, o vyhlásení a skončení núdzového stavu.

68. 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.

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

70. 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.

71. Podľa § 1aa zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy, vláda rozhoduje spravidla formou uznesenia vlády; uznesenie vlády nepodlieha preskúmaniu

súdom, (§ 244 Občianskeho súdneho poriadku) ak osobitný predpis neustanovuje inak (§ 9e zákona č. 45/2011 Z. z. o kritickej infraštruktúre v znení zákona č. 72/2021 Z. z.)

72. Podľa § 1b zákona č. 575/2001 Z. z., úlohy spojené s odborným, organizačným a technickým zabezpečovaním činnosti vlády plní Úrad vlády Slovenskej republiky; rovnaké úlohy plní Úrad vlády Slovenskej republiky aj pre predsedu vlády ako jeho výkonný orgán. Úrad vlády Slovenskej republiky plní aj úlohy spojené s odborným, organizačným a technickým zabezpečovaním činností pre podpredsedu vlády Slovenskej republiky, ktorý neriadí ministerstvo, pri plnení úloh, ktoré mu vyplývajú z § 1aaa ods. 1 a 2; rovnako plní úlohy aj pre jeho štátneho tajomníka. Podpredseda vlády podľa § 1aaa riadi zabezpečovanie plnenia úloh spojených s odborným a organizačným zabezpečovaním činnosti vlády.

73. Podľa čl. 5 (Núdzový stav) ústavného zákona č. 227/2002 Z. z.

ods. 1: 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 živelnej 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. 2: 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. 3: 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:

- a) obmedziť nedotknuteľnosť osoby a jej súkromia núteným pobytom v obydlí alebo evakuáciou na určené miesto,
- b) uložiť pracovnú povinnosť na zabezpečenie zásobovania, udržiavania pozemných komunikácií a železníc, vykonávania dopravy, prevádzkovania vodovodov a kanalizácií, výroby a rozvodu elektriny, plynu a tepla, výkonu zdravotnej starostlivosti, poskytovania sociálnych služieb, vykonávania opatrení sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately, udržiavania verejného poriadku alebo na odstraňovanie vzniknutých škôd,
- c) obmedziť výkon vlastníckeho práva k nehnuteľnostiam na rozmiestnenie vojakov, príslušníkov ozbrojených zborov, zdravotníckych zariadení, zásobovacích zariadení, záchranných služieb a uvoľňovacích a iných technických zariadení,
- d) obmedziť výkon vlastníckeho práva k hnuťelným veciam zákazom vjazdu motorových vozidiel alebo obmedzením ich používania na súkromné účely a na podnikanie,
- e) obmedziť nedotknuteľnosť obydlia na ubytovanie evakuovaných osôb,
- f) obmedziť doručovanie poštových zásielok,
- g) obmedziť slobodu pohybu a pobytu,
- h) obmedziť alebo zakázať uplatňovanie práva pokojne sa zhromažďovať alebo zhromažďovanie na verejnosti podmienené povolením,
- i) obmedziť právo slobodne rozširovať informácie bez ohľadu na hranice štátu a slobodu prejavu na verejnosti,
- j) zabezpečiť vstup do vysielania rozhlasu a televízie spojený s výzvami a informáciami pre obyvateľstvo,
- k) zakázať uplatňovanie práva na štrajk,
- l) vykonať opatrenia na riešenie stavu ropnej núdze.

ods. 4: 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).

74. 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.

75. 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.

76. Podľa Čl. 6 ods. 2 písm. a) ústavného zákona č. 227/2002 Z. z., Vláda zodpovedá za obranu a bezpečnosť štátu.

77. Podľa Čl. 6 ods. 2 písm. b) ústavného zákona č. 227/2002 Z. z., Vláda určuje základnú koncepciu obrany a bezpečnosti štátu.

78. Podľa Čl. 11 ods. 1 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z., rozhodnutia o vypovedaní vojny a o uzavretí mieru, o vyhlásení vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu a o ich skončení, o predĺžení výnimočného stavu a o predĺžení núdzového stavu a o obmedzení základných práv a slobôd a uložení povinností, uznesenie národnej rady podľa čl. 5 ods. 2, ako aj uznesenia Parlamentnej rady, Bezpečnostnej rady a bezpečnostných rád krajov a bezpečnostných rád okresov sa bezodkladne vyhlasujú v tlači a vo vysielaní rozhlasu a televízie a ich vydanie sa oznamuje v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.

79. 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.

80. 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 jednotlivo 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.

81. Krajský súd v Bratislave ako správny súd vecne a miestne príslušný na konanie vo veci (§ 10, § 11 ods. 1 SSP) pred samotným meritórnym posúdením veci v súlade s ust. § 97 SSP primárne skúmal splnenie zákonných procesných podmienok na konanie a rozhodovanie vo veci súdneho prieskumu napadnutých uznesení vlády SR a napadnutých vyhlášok ÚVZ SR.

82. Zároveň správny súd uvádza, že na tunajšom správnom súde pod sp. zn. 2S/77/2021, sp. zn. 2S/78/2021, sp. zn. 5S/16/2021, sp. zn. 5S/86/2021, sp. zn. 6S/98/2021 boli vedené konania rôznych žalobcov (fyzických, právnických osôb), predmetom ktorých bol súdny prieskum viacerých uznesení vlády SR a vyhlášok ÚVZ (a to aj totožných ako v predmetnom súdnom konaní) a správne žaloby v týchto konaniach boli postavené na identických právnych a skutkových dôvodoch, pričom Krajský súd v Bratislave v týchto konaniach rozhodol a vo všetkých prípadoch žaloby uzneseniami odmietol na obdobnom právnom posúdení ako v tomto prípade. Z tohto dôvodu správny súd v odôvodnení tohto uznesenia bude vychádzať a aj citovať z nasledovných uznesení sp. zn. 6S/98/2021 zo dňa 24.02.2022, sp. zn. 2S/77/2021 zo dňa 08.12.2021 a 5S/86/2021 zo dňa 21.09.2021.

83. Vo vzťahu k napadnutým uzneseniam vlády SR správny súd uvádza, že SSP vo svojom ustanovení § 7 negatívne vymedzuje právomoc správnych súdov teda ustanovuje, čo správne súdy nepreskúmajú. Tento výpočet je demonštratívny, nie úplný. „Právomoc správnych súdov je vo všeobecnosti vymedzená v § 6 ods. 1 SSP prostredníctvom 1.predmetu prieskumu, 2.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 teda 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.“ (Správny súdny poriadok, C.H.BECK 2018 ISBN: 978-80-7400-678-4 str. 120). Charakteristickým znakom normatívnych právnych aktov je ich všeobecná záväznosť, ktorá sa vzťahuje na neurčitý počet adresátov s tým, že tieto akty sú výsledkom tzv. 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 produkt orgánov verejnej správy pri aplikácii práva v individuálnych administratívnych veciach, ide pritom o širokú oblasť právnych vzťahov. Z čl. 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. Cit. 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 ukládanie (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 napr. 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.

84. 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 preskúmavanie 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. 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 (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 procesne absurdná 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 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 správneho aktu ( Z povahy moci verejné plyne, že nerozumí se sama sebou, nýbrž že musí se zakládati na právní normě. Ústavní listina obsahuje v §§ 89 a 90 pozitivní ustanovení, z nichž jest patrné, 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.

85. Ďalej je podstatné, 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 subjektívnych 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 preskúmanie zákonnosti všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy v zmysle § 357 až 367 SSP. Pokiaľ preto zákon v § 3 ods. 1 písm. a) 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 legitímáciu pri preskúmaní 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 preskúmanie 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. novembra 2014).

86. Ako už konštatoval kompetenčný senát Najvyššieho súdu SR v uznesení spis. 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 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 legitímáciu pri preskúmaní 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 preskúmanie 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.“

87. Vo vzťahu k vyššie uvedenému, správny súd poukazuje na názor Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, ktorý vyslovil v rozsudku 6SŽk/11/2019 zo dňa 15. októbra 2020: „Podľa názoru kasačného súdu 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. Preskúmaná 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 odvodiť 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 preskúmanej 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 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.“

88. Správny súd zastáva názor, že napadnuté vyhlášky ÚVZ sú všeobecnými záväznými právnymi predpismi, a preto v zmysle ust. § 7 písm. c) SSP nie sú preskúmateľné 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, opatření alebo iných zásahov orgánov verejnej moci, ak tak ustanoví zákon.“ Určujúcim pre rozsah právomoci 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).

89. Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti správny súd dospel k záveru, že napadnuté vyhlášky žalovaného 2/ nie sú spôsobilým predmetom preskúmania správnym súdom, nakoľko zákon takúto právomoc správneho súdu *expressis verbis* nezveruje, a právomoc na ich preskúmanie je Ústavou SR zverená Ústavnému súdu Slovenskej republiky. Ustanovenie § 7 SSP vymedzuje negatívne procesné podmienky týkajúce sa predmetu prieskumu, ktoré správny súd skúma 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 vyhlášok ÚVZ je potrebné podľa § 98 ods. 1 písm. g) SSP odmietnuť, pretože napadnuté vyhlášky sú vylúčené z preskúmania správnym súdom. O zastavení konania, pretože nie je daná právomoc správneho súdu na preskúmanie napadnutých vyhlášok žalovaného 2/, 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 Slovenskej republiky ani inému orgánu, ktorý by disponoval právomocou na jej rozhodnutie. Postúpenie veci Ústavnému súdu Slovenskej republiky, 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, do sústavy ktorých v súčasnosti patrí aj správny súd, vec postúpi ústavnému súdu (uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 12/1995 z 18. januára 1995). Ústava Slovenskej republiky v súčasnosti ustanovuje len jeden spôsob začatia konania pred ústavným súdom, a to návrh na začatie konania (čl. 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. 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 NS SR spis. zn. 8Sžo/31/2013 zo dňa 31.03.2014). Právomoc preskúmať napadnuté vyhlášky ÚVZ bola Ústavou SR zverená Ústavnému súdu SR. Odmietnutím správnej žaloby v dôsledku neodstrániteľnej prekážky konania, akým je nedostatok právomoci správneho súdu na rozhodnutie prejednávanej veci, nemôže preto dôjsť k porušeniu procesných práv žalobcu, ktoré má ako účastník konania podľa SSP.

#### IV. Napadnuté vyhlášky ÚVZ SR.

90. V zmysle čl. 6 ods. 2 písm. a) zákona č. 227/2002 Z. z., je to vláda, ktorá zodpovedá za obranu a bezpečnosť štátu, pričom podľa ustanovenia čl. 1 ods. 3 tohto zákona pod pojem bezpečnosť štátu patrí okrem iného aj ochrana života a zdravia osôb. Okrem toho vláda podľa článku 6 ods. 2 písm. f) zákona č. 227/2002 Z. z. prijíma opatrenia na zmiernenie a odstraňovanie škôd a iných následkov spôsobených v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu. Zákon č. 227/2002 Z. z. výslovne v čl. 5 nestanovuje, ktorý štátny orgán má právomoc obmedzovať základné práva a slobody

počas núdzového stavu a ani to, akým formálnym aktom tak má urobiť. Jazykovým a systematickým výkladom dotknutých ustanovení zákona č. 227/2002 Z. z. je však možné dospieť k záveru, že touto právomocou v čase núdzového stavu disponuje vláda SR.

91. V tejto súvislosti správny súd považuje za potrebné poukázať na rozlíšenie pojmu ukladanie povinností a úprave medzí práv a slobôd, to znamená vymedzenie základných práv a slobôd, vrátane možností ich obmedzenia. Pod obmedzením práva sa rozumie taký zásah do práva, ktorý zúži hranice, ktorými je právo vymedzené. Z čl. 13 ods. 2 Ústavy SR vyplýva, že medze základných práv a slobôd možno upraviť za podmienok ustanovených touto ústavou výlučne formou zákona. Citovaný článok ústavy má na mysli normatívne obmedzenie základných práv a slobôd, teda vytvorenie materiálnych podmienok obmedzenia základných práv a slobôd v zákone, po splnení ktorých je možné realizovať obmedzenie základného práva alebo slobody aj v aplikačnej praxi. Tento záver vyplýva z nadväzujúcich ustanovení článku 13 ods. 3 a 4 Ústavy SR upravujúcich podmienky obmedzenia základných práv alebo slobôd. Zákon, ktorý primárne upravuje právomoc vlády v čase vyhláseného núdzového stavu obmedziť základné práva a slobody, je zákon č. 227/2002 Z. z., ktorý v čl. 5 ods. 3 taxatívne vymenúva základné práva a slobody, ktoré má možnosť vláda počas platného núdzového stavu obmedziť, prípadne aké povinnosti môže uložiť. Vládu SR pri obmedzovaní práv a slobôd a ukladaní povinností limituje rozsahom, časom a vymedzením územia. Rozhodnutím vlády SR o obmedzení základných práv a slobôd, resp. uložením povinnosti vládou v zmysle čl. 5 ods. 3 zákona č. 227/2002 Z. z. 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 SR upravuje okrem vyššie citovaného ústavného zákona napr. 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 č. 227/2002 Z. z. zverenej právomoci.

92. Správny súd v rámci skúmania procesných podmienok sa predovšetkým musel zaoberať otázkou prípustnosti preskúmania predmetu konania - napadnutých uznesení vlády SR podľa Správneho súdneho poriadku. Pritom je nutné sa zaoberať otázkou formy rozhodnutí vlády, ktorými táto obmedzila základné práva a slobody. Podľa § 1aa zákona č. 575/2001 Z. z. (kompetenčný zákon), vláda rozhoduje spravidla formou uznesenia vlády, ktoré nepodlieha súdnemu prieskumu, ak osobitný predpis neustanovuje inak. Vláda SR rozhoduje ako kolektívny orgán, ktorý musí svoju vôľu (rozhodnutie) navonok vyjadriť v určitej forme, ktorou je spravidla uznesenie vlády, tak ako to predpokladá aj kompetenčný zákon. Uvedený zákon v ust. § 1aa priamo vylučuje možnosť preskúmania uznesenia vlády v správnom súdnom poriadku podľa SSP. Zároveň je potrebné rozlišovať uznesenie vlády ako akt vrcholného orgánu výkonnej moci smerujúci do vnútra výkonnej moci, ktorým vláda riadi ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy v rámci výkonnej moci a uznesenie vlády vydané podľa čl. 5 zákona č. 227/2002 Z. z., kde má vláda v čase vyhláseného núdzového stavu právomoc obmedzovať základné práva a slobody v rozsahu a za podmienok určených týmto ústavným zákonom. Zo súdneho prieskumu v správnom súdnom poriadku je vylúčená tak prvá skupina uznesení vlády, ktorými vláda organizuje, zjednocuje a kontroluje činnosť orgánov štátnej správy, rovnako aj uznesenia vlády o vyhlásení, resp. skončení núdzového stavu alebo obmedzení základných práv a slobôd v čase núdzového stavu vydané podľa zákona č. 227/2002 Z. z.. Otázkou povahy rozhodnutia vlády sa zaoberal už skôr aj Ústavný súd SR. Z uznesenia Ústavného súdu SR sp. zn. II. ÚS 514/2013 zo dňa 22.11.2012 vyplýva, že uznesenie vlády je vo všeobecnosti len interným aktom riadenia adresovaným členom vlády (a ostatným ústredným orgánom štátnej správy), prípadne im podriadeným orgánom štátnej správy. Jeho účelom je určiť podmienky, ktoré majú dodržiavať tieto orgány štátnej správy pri príprave a predkladaní návrhov zákonov a iných všeobecne záväzných predpisov na rokovanie vlády.

93. K druhej skupine uznesení vlády SR vydaných podľa čl. 5 zákona č. 227/2002 Z. z. správny súd považuje za potrebné uviesť, že tieto podliehajú podľa čl. 129 ods. 6 Ústavy SR preskúmaniu ústavným súdom, pričom na začatie konania na ústavnom súde o súlade rozhodnutia o vyhlásení výnimočného stavu alebo núdzového stavu sú aktívne legitimovaní podľa ust. § 189 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov: a) najmenej päťina poslancov národnej rady, b) prezident, c) vláda, d) generálny prokurátor. Z uvedeného vyplýva záver o právomoci Ústavného súdu SR preskúmať napadnuté uznesenia vlády v konaní podľa § 189 a nasl. zákona č. 314/2018 o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov

na návrh oprávnených subjektov (§ 189). Z aktuálnej judikatúry ústavného súdu sa nedá odvodiť, že by rozhodnutia vlády SR, ktorými vláda realizuje svoje právomoci podľa čl. 119 Ústavy SR, boli napadnuteľné riadnymi alebo mimoriadnymi opravnými prostriedkami v rámci akéhokoľvek procesného predpisu (napr. Správny poriadok; SSP).

94. Posudzujúc skúmanie procesných podmienok v danej veci správny súd považuje za základné i posúdenie pasívnej legitímácie vlády Slovenskej republiky. Podľa názoru správneho súdu, pasívna legitímácia vlády SR v tomto preskúmvacom súdnom konaní nie je daná. Je tak tomu z dôvodu, že vláda SR nie je orgánom verejnej správy a jej napadnuté uznesenia nie sú rozhodnutím a ani opatrením v zmysle ust. § 3 ods. 1 písm. b) a písm. c) SSP a zároveň tieto neboli vydané v administratívnom konaní v zmysle ust. § 3 ods. 1 písm. a) SSP, nakoľko vláda nie je orgánom verejnej správy. Vláda je vrcholným orgánom výkonnej moci, ktorý stojí na vrchole rozvetvenej štruktúry orgánov štátnej správy a ako kolektívny orgán organizuje, zjednocuje, riadi a kontroluje činnosť týchto orgánov (bližšie pozri napr. rozhodnutie Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 9Sžz 5/2013). Orgány verejnej správy na účely správneho súdnictva vymedzuje ustanovenie § 4 SSP ako orgány štátnej správy; orgány územnej samosprávy, ktorými sú obce, mestá a v hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave a v meste Košice mestské časti a samosprávne kraje; orgány záujmovej samosprávy, ktorým osobitný predpis zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy; 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 a 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. Vláda je definovaná v čl. 108 Ústavy SR ako vrcholný orgán výkonnej moci a nespadá pod vymedzenie orgánu verejnej správy v zmysle § 4 SSP. Vláda organizuje, zjednocuje, riadi a kontroluje činnosť orgánov výkonnej moci a vykonáva svoje ústavou priznané kompetencie (čl. 119 Ústavy SR). Ako orgány verejnej správy v zmysle § 4 SSP môžu vystupovať ústredné orgány štátnej správy, ktoré sú štátnymi orgánmi a im podriadené orgány výkonnej moci, ktoré rozhodujú o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy. Vláda ako Ústavou SR zakotvený vrcholný orgán výkonnej moci nemôže vystupovať ako orgán verejnej správy a nie je teda v tejto právnej veci pasívne legitimovaná. V zmysle vyššie uvedeného preto nemôže dôjsť ani k žalobkyňou namietanému porušeniu čl. 46 ods. 2 Ústavy SR, podľa ktorého z právomoci súdu nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd, nakoľko rozhodnutie, ktoré nemôže byť vylúčené z preskúmania súdom, musí byť vydané orgánom verejnej správy, ktorým vláda nie je (na konanie pred ústavným súdom v konaní o súlade rozhodnutia o vyhlásení výnimočného stavu alebo núdzového stavu má vláda procesnú legitímáciu priznanú priamo zákonom, preto s ňou ústavný súd môže konať ako s účastníkom tohto konania).

95. Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti správny súd dospel k záveru, že napadnuté uznesenia vlády SR nie sú spôsobilým predmetom preskúmania správnym súdom, nakoľko ich zo súdneho prieskumu správnym súdom vylučuje ust. § 1aa kompetenčného zákona a právomoc na ich preskúmanie je Ústavou SR zverená Ústavnému súdu Slovenskej republiky v konaní o súlade rozhodnutia o vyhlásení výnimočného stavu alebo núdzového stavu podľa § 189 a nasl. zákona č. 314/2018 o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov a správny súd teda nemá ani právomoc na ich preskúmanie. Nedostatok právomoci správneho súdu je neodstrániteľnou prekážkou konania, ktorého následkom vo všeobecnosti je zastavenie súdneho konania.

96. Správny súd preto po skúmaní procesných podmienok podľa § 97 SSP rozhodol, že žalobu v časti, ktorou sa žalobkyňa domáhala preskúmania zákonnosti napadnutých uznesení vlády SR ako nespôsobilého predmetu konania pred správnym súdom, podľa § 98 ods. 1 písm. g) v spojení s § 7 písm. h) SSP odmietol, pretože napadnuté uznesenia vlády SR sú vylúčené z preskúmania správnym súdom osobitným zákonom, ktorým je ust. § 1aa kompetenčného zákona. O zastavení konania v tejto časti žaloby, pretože nie je daná právomoc správneho súdu na preskúmanie napadnutých uznesení vlády SR, správny súd podľa § 99 písm. b) SSP nerozhodol, pretože primárne bol daný dôvod na odmietnutie žaloby.

97. Poukazujúc na vyššie uvedený záver správneho súdu je zrejmé, že postupom správneho súdu v prejednávanej veci a jeho rozhodnutím o odmietnutí správnej žaloby ohľadom preskúmania napadnutých uznesení vlády SR (ako aj napadnutých vyhlášok) nemohlo dôjsť k porušeniu zákazu „denegatio

iusitiae“, 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. 5 Cdo 102/2001 z 27. septembra 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 napadnuté uznesenia bola Ústavou SR zverená Ústavnému súdu SR. Odmietnutím správnej žaloby v časti preskúmania zákonnosti napadnutých uznesení vlády SR (napadnutých vyhlášok) v dôsledku neodstrániteľnej prekážky konania, akým je nespôsobilý predmet preskúmania (ale aj nedostatok právomoci v prípade zastavenia konania), nemôže preto dôjsť k porušeniu procesných práv žalobkyne, 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 prejednaníu a rozhodnutiu veci bránia neodstrániteľné prekážky konania, ako je to i v tejto posudzovanej veci, nezostáva správne mu súdu iné, len žalobu odmietnuť, prípadne konanie zastaviť. Postúpenie veci Ústavnému súdu Slovenskej republiky ako orgánu verejnej moci s právomocou preskúmať napadnuté uznesenia vlády SR, 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. januára 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.

98. Krajský súd v Bratislave, na základe vyššie uvedených skutočností dospel k záveru, že neboli naplnené podmienky na preskúmanie napadnutých uznesení vlády SR a napadnutých vyhlášok ÚVZ, v rámci súdneho prieskumu, nakoľko správna žaloba nie je prípustná, keďže žalobkyňa sa domáhala súdneho prieskumu uznesení vlády SR a vyhlášok ÚVZ, ktoré však nie je možné pokladať za rozhodnutia/opatrenia podliehajúce súdne mu prieskumu, a žalovaný 1/ nie je pasívne legitimovaným subjektom a preto správny súd žalobu ako zjavne neprípustnú v zmysle § 98 ods. 1 písm. g) SSP odmietol v celosti.

99. Záverom správny súd uvádza, že nerozhodoval o podanom návrhu, ktorým sa žalobkyňa domáhala priznania odkladného účinku správnej žaloby, a to vzhľadom na skutočnosť, že správny súd pred meritorným rozhodnutím skúmal procesné podmienky konania a dospel k záveru, že v danom prípade nie je daná právomoc správneho súdu na konanie vo veci.

100. 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.

101. 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).