



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

IV. ÚS 233/2023-14

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Miroslava Duriša (sudca spravodajca) a zo sudcov Ladislava Duditša a Libora Duľu v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľiek maloletej [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], zastúpenej zákonným zástupcom [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], a maloletej [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], zastúpenej zákonným zástupcom [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], právne zastúpených G. Lehnert, s. r. o., Rajská 7, Bratislava, IČO 31 347 762, v mene ktorej koná jej konateľ a advokát Mgr. Igor Schweizer, proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č. k. 1 S 322/2021 zo 7. apríla 2022 a uzneseniu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky č. k. 4 Svk 51/2022 zo 7. decembra 2022 takto

### **r o z h o d o l :**

Ústavnú sťažnosť **o d m i e t a .**

### **O d ô v o d n e n i e :**

#### **I.**

#### **Ústavná sťažnosť sťažovateľiek a skutkový stav veci**

1. Sťažovateľky označené v záhlaví tohto uznesenia sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 23. marca 2023 domáhajú vyslovenia porušenia základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) v spojení s čl. 1 ods. 1 ústavy a práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) napadnutým uznesením Krajského súdu v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) a napadnutým uznesením Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší správny súd“) označenými v záhlaví tohto uznesenia. Sťažovateľky navrhujú zrušenie napadnutých uznesení krajského súdu a najvyššieho správneho súdu a vrátenie veci krajskému súdu na ďalšie konanie.

2. Z ústavnej sťažnosti a príloh k nej priložených vyplýva, že sťažovateľky podali na krajskom súde 2. decembra 2021 správnu žalobu, ktorou sa domáhali zrušenia vyhlášky Regionálneho úradu

verejného zdravotníctva Bratislava (ďalej len „RÚVZ“) č. 276/2021 zverejnenej vo Vestníku vlády Slovenskej republiky 1. decembra 2021, ktorou sa nariaďujú opatrenia pri ohrození verejného zdravia pre obmedzenie prezenčnej výučby zariadení pre deti a mládež v územnom obvode okresov Bratislava I až V, Malacky, Pezinok a Senec (ďalej len „vyhláška“).

3. Krajský súd napadnutým uznesením správnu žalobu odmietol s odôvodnením, že vyhláška RÚVZ predstavuje všeobecne záväzný právny predpis, a preto podľa § 7 písm. c) Správneho súdneho poriadku nie je preskúmateľná správnym súdom v správnom súdnom konaní.

4. Najvyšší správny súd napadnutým uznesením kasačnú sťažnosť proti napadnutému uzneseniu krajského súdu zamietol, stotožniac sa s odôvodnením krajského súdu. Zdôraznil, že vyhlášky úradu verejného zdravotníctva sú všeobecne záväznými právnymi predpismi, ktoré ako normatívne právne akty nie sú v správnom súdnictve preskúmateľné a ich ústavnosť môže posúdiť len ústavný súd.

## II.

### Argumentácia sťažovateľiek

5. Sťažovateľky tvrdia, že vyhlášky RÚVZ boli rozhodovacou praxou ústavného súdu považované za hybridné správne akty, ktoré môžu byť preskúmané v správnom súdnictve (m. m. II. ÚS 454/2020, I. ÚS 437/2020, III. ÚS 386/2020, IV. ÚS 466/2020). Následne zákon č. 286/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (ďalej len „zákon č. 286/2020 Z. z.“), označil tieto vyhlášky za všeobecne záväzný právny predpis. Zo strany ústavného súdu došlo k odklonu od ustálenej rozhodovacej praxe v dôsledku nálezu ústavného súdu č. k. PL. ÚS 8/2021 z 1. decembra 2021, v ktorom bolo konštatované, že RÚVZ je orgánom štátnej správy s oprávnením vydávať vyhlášky ako všeobecne záväzné právne predpisy, ktoré môžu byť preskúmané v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ústavy.

6. Sťažovateľky namietajú, že nimi podaná ústavná sťažnosť, ktorá smerovala proti vyhláške RÚVZ bola uznesením ústavného súdu č. k. IV. ÚS 102/2022 z 1. marca 2022 odmietnutá pre nedostatok právomoci ústavného súdu. Keďže RÚVZ zasiahol priamo do práva sťažovateľiek na vzdelanie, avšak krajský súd, najvyšší správny súd a ústavný súd odmietli všetky podania sťažovateľiek pre nedostatok právomoci, v súčasnosti neexistuje súd, na ktorom by sa sťažovateľky mohli domáhať ochrany svojich práv.

7. Fyzické osoby a právnické osoby, do ktorých práv opatrenia a vyhlášky úradov verejného zdravotníctva zasahujú, nemajú žiadny prostriedok ochrany svojich práv, čo je v rozpore s čl. 6 ods. 1 dohovoru.

8. Jediným možným prostriedkom ochrany je konanie o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ústavy, pričom návrh na začatie takéhoto konania nemôžu podať fyzické osoby ani právnické osoby.

9. Podľa sťažovateľiek správne súdy nemali ich vec vnímať formalisticky, keďže ich právomoc sa dala vyvodiť zo skorších rozhodnutí ústavného súdu (bod 5 prvá veta tohto uznesenia). Poukazujú na čl. 46 ods. 2 ústavy a zvyrazňujú, že z právomoci súdu nesmie byť vylúčené preskúmanie

rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd. Vo vzťahu k pojmu rozhodnutie je potrebné uplatniť extenzívny výklad, podľa ktorého sa pojem rozhodnutie nevzťahuje len na rozhodnutie, ale zahŕňa aj ďalšie formy správania, konania aj nečinnosti. Vyhláška RÚVZ sa nepochybne týka základného práva sťažovateľiek na vzdelanie. Vo veci sťažovateľiek bola daná právomoc súdu z dôvodu, že legislatívny rámec neposkytuje sťažovateľkám inú súdnu ochranu, v opačnom prípade by došlo k porušeniu princípu zákazu *denegatio iustitiae*.

### III.

#### **Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti**

10. Podstatou ústavnej sťažnosti je námietka porušenia princípu *denegatio iustitiae* zo strany správneho súdu a kasačného súdu, ktoré odmietli uplatniť svoju právomoc vo veci preskúmania zákonnosti vyhlášky RÚVZ.

11. Ústavný súd ústavnú sťažnosť sťažovateľiek predbežne prerokoval na neverejnom zasadnutí senátu ústavného súdu podľa § 56 ods. 1 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) a zisťoval, či ústavná sťažnosť obsahuje všeobecné náležitosti podania (§ 39 zákona o ústavnom súde), všeobecné náležitosti návrhu na začatie konania (§ 43 zákona o ústavnom súde), osobitné náležitosti ústavnej sťažnosti (§ 123, § 124 a § 132 ods. 1 a 2 zákona o ústavnom súde) a či nie sú dané dôvody na jej odmietnutie podľa § 56 ods. 2 zákona o ústavnom súde.

#### **III.1. K namietanému porušeniu základného práva na súdnu ochranu v spojení s čl. 1 ods. 1 ústavy a práva na spravodlivé súdne konanie napadnutým uznesením krajského súdu:**

12. Z obsahu ústavnej sťažnosti a jej príloh je zrejmé, že sťažovateľky podali proti napadnutému uzneseniu krajského súdu kasačnú sťažnosť, o ktorej rozhodoval najvyšší správny súd. Z princípu subsidiarity, ktorým sa riadi aj konanie pred ústavným súdom, vyplýva, že právomoc ústavného súdu rozhodovať o sťažnostiach podľa čl. 127 ods. 1 ústavy predstavuje *ultima ratio* inštitucionálny mechanizmus, ktorý sa uplatní až v prípade nefunkčnosti všetkých ostatných orgánov verejnej moci, ktoré sa na ochrane ústavnosti podieľajú. Sťažovateľky mali k dispozícii účinný právny prostriedok na ochranu svojich práv, ktorý aj využili. Uplatnenie právomoci kasačného súdu, ktorý preskúmal napadnuté uznesenie krajského súdu preto vylučuje uplatnenie právomoci ústavného súdu.

13. Vzhľadom na uvedené ústavný súd relevantnú časť ústavnej sťažnosti odmietol pre nedostatok právomoci ústavného súdu [§ 56 ods. 2 písm. a) zákona o ústavnom súde].

#### **III.2. K namietanému porušeniu základného práva na súdnu ochranu v spojení s čl. 1 ods. 1 ústavy a práva na spravodlivé súdne konanie napadnutým uznesením najvyššieho správneho súdu:**

14. Podľa konštantnej judikatúry ústavný súd nie je súčasťou systému všeobecných súdov, ale podľa čl. 124 ústavy je nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti. Pri uplatňovaní tejto právomoci ústavný súd nie je zásadne oprávnený preskúmať a posudzovať právne názory všeobecného súdu, ktoré ho pri výklade a uplatňovaní zákonov viedli k rozhodnutiu vo veci samej, ani preskúmať, či v konaní pred všeobecnými súdmi bol alebo nebol náležite zistený skutkový

stav vecí a aké skutkové zistenia a právne závery zo skutkového stavu všeobecný súd vyvodil (II. ÚS 21/96, III. ÚS 151/05). Úlohou ústavného súdu nie je zastupovať všeobecné súdy, ktorým predovšetkým prislúcha interpretácia a aplikácia zákonov. Úloha ústavného súdu sa obmedzuje na kontrolu zlučiteľnosti takejto interpretácie a aplikácie s ústavou, prípadne medzinárodnými zmluvami o ľudských právach a základných slobodách (II. ÚS 1/95, II. ÚS 21/96, I. ÚS 4/00, I. ÚS 17/01, II. ÚS 206/2015). Posúdenie vecí všeobecným súdom sa môže stať predmetom kritiky zo strany ústavného súdu iba v prípade, ak by závery, ktorými sa všeobecný súd vo svojom rozhodovaní riadil, boli zjavne neodôvodnené alebo arbitrárne. O arbitrárnosti (svojevôli) pri výklade a aplikácii zákonného predpisu všeobecným súdom by bolo možné uvažovať len v prípade, ak by sa tento natoľko odchýlil od znenia príslušných ustanovení, že by zásadne poprel ich účel a význam.

15. Sťažovateľky atakujú posúdenie ich vecí najvyšším správny súdom, pričom zdôrazňujú nemožnosť súdneho prieskumu vyhlášky RÚVZ, čím podľa nich dochádza k tzv. *denegatio iustitiae* v rozpore s čl. 46 ods. 2 ústavy. Námietky sťažovateľiek sú podľa názoru ústavného súdu zjavne neopodstatnené.

16. Ako to aj sťažovateľky samotné uvádzajú, rozhodovacia činnosť ústavného súdu vo vzťahu k posúdeniu aktov vydávaných úradom verejného zdravotníctva, resp. regionálnymi úradmi verejného zdravotníctva prešla svojim vlastným vývojom, ktorý zodpovedal platnej a účinnej právnej úprave. Konštatovanie ústavného súdu v sťažovateľkami uvádzaných rozhodnutiach o tom, že opatrenia úradu verejného zdravotníctva sú hybridné správne akty, zodpovedalo vtedy platnej a účinnej právnej úprave, ktorá následne prešla legislatívnou úpravou so zakotvením právomoci úradu verejného zdravotníctva a regionálnych úradov verejného zdravotníctva vydávať vyhlášky ako všeobecne záväzné právne predpisy (zákon č. 286/2020 Z. z.). Predmetná legislatívna úprava dokonca v § 631 zakotvila prechodné ustanovenie, podľa ktorého sa na opatrenia úradu verejného zdravotníctva a regionálnych úradov verejného zdravotníctva vydané do dňa účinnosti zákona č. 286/2020 Z. z. hľadalo ako na vyhlášky, t. j. ako na všeobecne záväzné právne predpisy vydané na základe splnomocnenia založeného zákonom. Predmetná legislatívna úprava pritom prešla testom ústavnosti (konanie vedené ústavným súdom pod sp. zn. PL. ÚS 8/2021).

17. Práve na podklade záverov obsiahnutých v náleze ústavného súdu č. k. PL. ÚS 8/2021 z 1. decembra 2021 je treba argument sťažovateľiek o formálnosti v postupe správnych súdov (bod 9 tohto uznesenia) odmietnuť. V citovanom náleze ústavný súd zotrval na svojom predošlom názore, že opatrenia úradu verejného zdravotníctva a regionálnych úradov verejného zdravotníctva vydané pred nadobudnutím účinnosti zákona č. 286/2020 Z. z. boli preskúmateľné podľa príslušných ustanovení Správneho súdneho poriadku v rámci správneho súdnictva. Akcentoval, že na tie opatrenia úradu verejného zdravotníctva a regionálnych úradov verejného zdravotníctva, ktoré platili aj po nadobudnutí účinnosti zákona č. 286/2020 Z. z., sa uplatňuje špeciálny režim upravený prechodným ustanovením § 631 predmetnej legislatívnej úpravy, ktorého zmyslom bolo vyhnúť sa prerušeniu kontinuity účinkov opatrení, keďže, počnúc nadobudnutím účinnosti citovaného ustanovenia, dovtedajšie opatrenia úradu verejného zdravotníctva a regionálnych úradov verejného zdravotníctva získali po prenesení ich právneho obsahu charakter všeobecne záväzného právneho predpisu a stali sa tak preskúmateľnými ústavným súdom v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 písm. b) (opatrenia/vyhlášky úradu verejného zdravotníctva), resp. písm. d) ústavy (opatrenia/vyhlášky regionálnych úradov verejného zdravotníctva). Správne súdy

konajúce vo veci sťažovateľiek preto nepostupovali formálne, ak neprihliadali na závery ústavného súdu obsiahnuté v konaniach, ktorých predmetom bolo posúdenie opatrení úradu verejného zdravotníctva vydaných pred účinnosťou zákona č. 286/2020 Z. z., ktoré v čase prijatia predmetnej legislatívnej úpravy boli už zrušené. Sťažovateľky v konaní v rámci správneho súdnictva totiž napádali vyhlášku RÚVZ vydanú po nadobudnutí účinnosti zákona č. 286/2020 Z. z. a majúcu charakter všeobecne záväzného právneho predpisu, nie hybridného správneho aktu.

18. Na tomto mieste ústavný súd opätovne odkazuje na závery obsiahnuté v náleze č. k. PL. ÚS 8/2021 z 1. decembra 2021 (s ktorými sťažovateľky dokonca oboznámil v konaní o ich predchádzajúcej ústavnej sťažnosti vedenej v konaní pod sp. zn. IV. ÚS 102/2022), z ktorých vyplynul záver o preskúmateľnosti vyhlášok RÚVZ v rámci konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ústavy. Citovaný nález potvrdil, že vyhlášky RÚVZ majú charakter všeobecne záväzného právneho predpisu a ich súladnosť s ústavou, medzinárodnými zmluvami a inými všeobecne záväznými právnymi predpismi možno posudzovať výlučne v konaní podľa čl. 125 ods. 1 ústavy. Nejde teda o individuálne právne akty orgánov verejnej správy, ale o normatívne právne akty (III. ÚS 728/2021).

19. Sťažovateľky síce v ďalšom poukazujú na čl. 46 ods. 2 ústavy, z ktorého vyplýva právo každého, kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, obrátiť sa na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak, pričom z právomoci súdu nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd, no opomínajú skutočnosť, že citované ustanovenie sa nevzťahuje na normy (m. m. PL. ÚS 37/2015, PL. ÚS 8/2021). Inak povedané, nemožno namietat' extenzívny výklad pojmu „rozhodnutie“, na ktorý poukazujú sťažovateľky v bode 9 tohto uznesenia, no tento nemožno celkom neopodstatnene a v rozpore s účelom čl. 46 ods. 2 ústavy vzťahovať aj na všeobecne záväzné právne predpisy s povinnosťou konštituovať právo fyzických osôb a právnických osôb iniciovať konanie o preskúmanie zákonnosti všeobecne záväzného právneho predpisu. Vyhláška RÚVZ pritom podľa recentného judikovaného právneho názoru ústavného súdu všeobecne záväzným právnym predpisom je. Možnosť preskúmania ústavnosti vyhlášky RÚVZ ako ktoréhokoľvek iného všeobecne záväzného právneho predpisu je pritom zachovaná v rámci konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy.

20. Ústavný súd, obmedzujúc sa na posúdenie ústavnej akceptovateľnosti napadnutého uznesenia najvyššieho správneho súdu, pamätajúc na to, že nepredstavuje opravnú inštanciu všeobecných súdov, po preskúmaní odôvodnenia uznesenia najvyššieho správneho súdu vo väzbe na obsah sťažnostnej argumentácie sťažovateľiek dospel k záveru, že najvyšší správny súd ústavne akceptovateľným spôsobom sťažovateľkami namietaný záver o normatívnej povahe vyhlášky RÚVZ dostatočným spôsobom odôvodnil a jeho záver o nemožnosti prieskumu vyhlášky v rámci správneho súdnictva vzhľadom na chýbajúcu právomoc je ústavne udržateľný.

21. Keďže napadnuté uznesenie najvyššieho správneho súdu posúdil ústavný súd ako také, ktoré spĺňa ústavnoprávne požiadavky súdneho rozhodnutia, a nezistil v jeho odôvodnení svojvôľu alebo arbitrárnosť, je možno dospieť k záveru o tom, že nie je spôsobilé relevantným spôsobom zasiahnuť do základného práva sťažovateľiek na súdnu ochranu a na spravodlivé súdne konanie v časti namietaného odmietnutia spravodlivosti.

22. V súlade s konštantnou judikatúrou ústavného súdu o zjavne neopodstatnenú sťažnosť ide vtedy, keď namietaným postupom alebo namietaným rozhodnutím príslušného orgánu verejnej moci nemohlo dôjsť k porušeniu základného práva alebo slobody, ktoré označil sťažovateľ, a to buď pre nedostatok príčinnej súvislosti medzi označeným postupom alebo rozhodnutím príslušného orgánu verejnej moci a základným právom alebo slobodou, ktorých porušenie sa namietalo, prípadne z iných dôvodov. Za zjavne neopodstatnenú sťažnosť preto možno považovať takú, pri ktorej predbežnom prerokovaní ústavný súd nezistil žiadnu možnosť porušenia označeného základného práva alebo slobody, ktorej reálnosť by mohol posúdiť po jej prijatí na ďalšie konanie (I. ÚS 66/98, IV. ÚS 16/04, I. ÚS 27/04, II. ÚS 1/05, IV. ÚS 55/05, IV. ÚS 136/05, III. ÚS 198/07).

23. Sumarizujúc uvedené, ústavný súd konštatuje, že z ústavnoprávneho hľadiska niet žiadneho dôvodu, aby sa závery napadnutého uznesenia najvyššieho správneho súdu spochybňovali, a preto ústavný súd relevantnú časť ústavnej sťažnosti sťažovateľiek odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde z dôvodu jej zjavnej neopodstatnenosti.

24. Keďže ústavná sťažnosť bola odmietnutá ako celok, zaoberať sa ďalšími návrhmi v nej uplatnenými stratilo svojej opodstatnenie.

**P o u č e n i e :** Proti tomuto rozhodnutiu ústavného súdu nemožno podať opravný prostriedok.

**V Košiciach 26. apríla 2023**

**Miroslav Duriš**  
**predseda senátu**