

Súd: Najvyšší správny súd SR  
Spisová značka: 4Svk/51/2022  
Identifikačné číslo súdneho spisu: 1021201927  
Dátum vydania rozhodnutia: 07. 12. 2022  
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Monika Valašiková  
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2022:1021201927.1

## Uznesenie

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky, v právnej veci sťažovateľky (žalobkyne): 1. maloletá X. M., narodená X. I. XXXX, bytom X. H. XXXX/XX, XXX XX Z., zastúpená zákonným zástupcom: R. L. M., B., narodený XX. W. XXXX, bytom X. H. XXXX/XX, XXX XX Z., 2. maloletá H. M., narodená X. J. XXXX, bytom B. XX, XXX XX Z., zastúpená zákonným zástupcom: W. R. M., narodený XX. X. XXXX, bytom B. XX, XXX XX Z., obidve právne zastúpené: advokátska kancelária G. Lehnert, s.r.o., so sídlom Rajska 7, 811 08 Bratislava, ICO: 31 347 762, proti žalovanému: Regionálny úrad verejného zdravotníctva Bratislava hlavné mesto so sídlom v Bratislave, Ružinovská 8, 820 09 Bratislava, o preskúmanie zákonnosti vyhlášky žalovaného č. 276/2021 zo dňa 1. decembra 2021, konajúc o kasačnej sťažnosti proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave, č.k. 1S/322/2021-69 zo dňa 7. apríla 2022, taktó

### rozhodol:

I. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť proti uneseniu Krajského súdu v Bratislave č.k. 1S/322/2021-69 zo dňa 7. apríla 2022 z a m i e t a.

II. Žiaden z účastníkov n e m á p r á v o na náhradu trov konania.

### odôvodnenie:

I.

Konanie pred krajským súdom

1. Krajský súd v Bratislave (ďalej len „správny súd“) napadnutým uznesením sp. zn. 1S/322/2021 zo dňa 7. apríla 2022 žalobu o preskúmanie zákonnosti vyhlášky žalovaného č. 276/2021 zo dňa 1. decembra 2021 postupom podľa ust. § 98 ods. 1 písm. g) SSP odmietol, z dôvodu, že vyhláška je vylúčená z preskúmania správnym súdom. O náhrade trov konania rozhodol správny súd podľa § 170 písm. a) SSP tak, že žiaden z účastníkov nemá právo na náhradu trov konania, nakoľko žaloba bola odmietnutá.

2. Napadnutou vyhláškou Regionálneho úradu verejného zdravotníctva Bratislava hlavné mesto so sídlom v Bratislave č. 276/2021, 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, ktorá bola žalobkyniam oznámená jej zverejnením vo Vestníku vlády Slovenskej republiky pod č. 276/2021 dňa 1. decembra 2021, žalovaný s účinnosťou od 6. decembra 2021 nariadil podľa ust. § 48 ods. 4 písm. e) zákona č. 355/2007 Z.z. obmedzenie zariadení pre deti a mládež v územnom obvode okresov Bratislava I až V, Malacky, Pezinok a Senec zákazom prezenčného vzdelávania, a to:

- a) 2. stupeň základných škôl,
- b) školy pre deti a žiakov so špeciálnymi výchovno-vzdelávacími potrebami, s výnimkou materských škôl a 1. stupňa základných škôl,
- c) gymnázia,
- d) stredné odborné školy,
- e) stredné športové školy,
- f) školy umeleckého priemyslu,

g) konzervatóriá,

h) prevádzkarne, v ktorých sa prevádzkuje živnosť výchovy a mimoškolského vzdelávania detí a mládeže (ďalej len „napadnuté opatrenie“).

3. Z odôvodnenia rozhodnutia správneho súdu vyplýva, že prípustnosť podania žaloby žalobkyne dôvodili, poukazom na uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky, ktorý vo svojom uznesení, sp.zn. III. ÚS 291/2021 z 27. apríla 2021 konštatoval, že ustanovenia Vyhlášky Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky č. 77/2020, ktorou sa nariaďujú opatrenia pri ohrození verejného zdravia k obmedzeniam prevádzok a hromadných podujatí, vyhlášky Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky č. 3/2021, ktorou sa nariaďujú opatrenia pri ohrození verejného zdravia k obmedzeniam prevádzok a hromadných podujatí, vyhlášky Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky č. 13/2021, ktorou sa nariaďujú opatrenia pri ohrození verejného zdravia k obmedzeniam prevádzok a hromadných podujatí a vyhlášky Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky č. 45/2021, ktorou sa nariaďujú opatrenia pri ohrození verejného zdravia k obmedzeniam prevádzok a hromadných podujatí „5W správnym aktom vydaným orgánom verejnej správy pri plnení jej úloh, ktorý má napriek zastretiu do podoby vyhlášky charakter hybridného správneho aktu svojho druhu, ktorý je preskúmateľný správnym súdom v rámci konania o správnej žalobe podľa tretej časti prvej hlavy Správneho súdneho poriadku“ (bod 15. prvá veta cit. uznesenia). Vo vyššie cit. uznesení Ústavný súd Slovenskej republiky taktiež konštatoval, že „osoba dotknutá opatrením Úradu verejného zdravotníctva vydaným na predchádzanie chorobám a pri ohrození verejného zdravia je oprávnená napadnúť toto opatrenie všeobecnou správnou žalobou, ktorá zakladá prednostnú právomoc všeobecného súdu oproti subsidiárnej právomoci ústavného súdu rozhodnúť o ochrane základných práv dotknutej osoby v konaní o ústavnej sťažnosti podľa čl. 127 Ústavy“ (bod 18. prvá veta cit. uznesenia). V zmysle cit. uznesenia Ústavného súdu Slovenskej republiky podľa žalobkyň napadnutá vyhláška žalovaného predstavuje hybridný správny akt, ktorý je možné napadnúť jedine prostredníctvom správnej žaloby v správnom súdnom konaní.

4. Správny súd vychádzajúc z obsahu žaloby, jej predmetu a účelu skôr, ako podrobil prejednávaniu veci meritórnemu prieskumu, zisťoval, či v prejednávanom prípade je daná právomoc súdu na konanie a rozhodovanie vo veci.

5. Konštatoval, že správne súdnictvo je založené na princípe generálnej klauzuly (§ 7 SSP), ktorá je formulovaná tak, že súdy v zásade preskúmajú všetky rozhodnutia, oparenia, správne akty orgánov verejnej správy, s výnimkou tých, ktoré zákon výslovne z prieskumu vylučuje. Rozsah právomocí pri preskúmaní správnych rozhodnutí je teda obmedzený negatívnou enumeráciou rozhodnutí, ktoré správne súdy nepreskúmajú.

6. Poukázal na ustanovenie § 7 SSP, ktoré 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. Co 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.“

7. Uviedol, že 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, ústavné 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 1). Rozhodnutím vlády o obmedzení základných práv a slobôd, resp. uložením povinností 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.

8. Správny súd ďalej uviedol, že 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 účastníkom správneho súdneho konania sú aj tí, ktorí boli účastníkmi administratívneho konania. Treba si uvedomiť, že preskúvanie rozhodnutie (opatrenie) 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 rekonštrukcie správneho súdneho procesu bolo nezáušenie 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 žalobkyne opomenuli jednu dôležitú skutočnosť (pokiaľ žalobou napadnutú vyhlášku žalovaného považujú za spôsobilú prieskumu v správnom súdnictve ako to uviedli v bode 6. žaloby), 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 procesné 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. opatrení 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 rád správni). 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 nerozumi se sama sebou, nýbrž že musí se zakládati na právní norme. Ústavní listina obsahuje v §§ 89 a 90 pozitivní ustanovení, z nichž jest patrnó, že výsostná právomoc muže se zakládati jen na zákone a toliko podrobná úprava muže býti svéfena moci narizovací. Z této základní zásady sluší vycházeti pri posuzování otázky, zdali je možno rozhodovací právomoc úřední, která je zřejmé právomocí výsostní, založiti na analógii. Odpověď muže 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.

9. Krajský súd poukázal na to, že ust. § 7 písm. c) SSP vylučuje právomoc správneho súdu pri preskúvaní všeobecne záväzných právnych predpisov (normatívnych právnych aktov). Dôvody pre vyňatie vecí uvedených v ust. § 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 SSP). 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 preskúmavanie zákonnosti všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy v zmysle § 357 až 367 SSP. Pokiaľ preto zákon v § 3 ods. 1 písm. a) SSP spája administratívne konanie aj s vydávaním normatívnych správnych aktov, je nutné pod týmito rozumiť práve všeobecne záväzné nariadenia obcí, miest, mestských častí a samosprávnych krajov. Vzhľadom na to, že pri všeobecne záväzných právnych predpisoch nemožno vo vzťahu k ich adresátovi hovoriť o priamom dotyku na subjektívnych právach, aktívnu žalobnú 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 12.11.2014). Ďalej odkázal správny súd na uznesenie kompetenčného senátu NS SR 1KO/36/2020 z 25. mája 2021 a názor kasačného súdu vyjadrený v rozsudku 6SŽk/11/2019 z 15. októbra 2020.

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

11. Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti správny súd dospel k záveru, že žalobou napadnutá vyhláška žalovaného nie je spôsobilým predmetom preskúmania správnym súdom, nakoľko zákon takúto právomoc správnemu súdu *expressis verbis* nezveruje, a právomoc na jej 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 ust. § 97 SSP ale rozhodol, že žalobu žalobkyní o preskúmanie zákonnosti vyhlášky Regionálneho úradu verejného zdravotníctva Bratislava hlavné mesto so sídlom v

Bratislave č. 276/2021 je potrebné podľa ust. § 98 ods. 1 písm. g) SSP odmietnuť, pretože napadnutá vyhláška je vylúčená z preskúmania správnym súdom.

12. Správny súd poukázal aj na tú skutočnosť, že 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 napadnutú vyhlášku žalovaného, správnym súdom nebolo 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 18.01.1995). Ústava Slovenskej republiky v súčasnosti ustanovuje len jeden spôsob začatia konania pred Ústavným súdom, a to návrh na začatie konania (článok 130 ods. 1 a 2). Uvedený spôsob začatia konania pred ústavným súdom podrobnejšie upravuje zákon č. 314/2018 o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Žiaden iný spôsob začatia konania pred ústavným súdom nie je možný. 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 sp.zn. 8Sžo/31/2013 zo dňa 31.03.2014). Právomoc preskúmať napadnutú vyhlášku Regionálneho úradu verejného zdravotníctva Bratislava hlavné mesto so sídlom v Bratislave č. 276/2021 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 žalobkýň, ktoré majú ako účastníčky konania podľa Správneho súdneho poriadku.

13. Vzhľadom na tú skutočnosť, že správny súd po posúdení procesných podmienok konania dospel k záveru, že v danom prípade nie je daná právomoc správneho súdu na konanie o preskúmanie zákonnosti vyhlášky Regionálneho úradu verejného zdravotníctva Bratislava hlavné mesto so sídlom v Bratislave č. 276/2021, súd sa návrhom žalobkýň na priznanie odkladného účinku podanej správnej žalobe v danej časti nezaoberal a o ich návrhu nerozhodol, pretože by to nebolo v súlade s procesnou ekonómiou konania pred správnym súdom.

## II.

Kasačná sťažnosť, vyjadrenie

14. Proti rozsudku správneho súdu podali sťažovateľky žalobkyne v procesnom postavení sťažovatelia kasačnú sťažnosť podľa § 440 ods. 1 písm. g) SSP. Mali za to, že správny súd nesprávne právne posúdil vec a žalobu nezákonne odmietol, preto navrhli aby kasačný súd postupom podľa ust. § 462 ods. 1 SSP vec zrušil a vrátil správne súdu na ďalšie konanie.

15. Sťažovateľky sa nestotožnili s tým, že správny súd považoval vyhlášku za všeobecne záväzný právny predpis, ktorý nemôže byť preskúmateľný v správnom súdnictve. Obdobne, ako v žalobe, poukázali na rozhodovaciu prax Ústavného súdu SR, podľa ktorej sa jedná o hybridné správne akty. Novelizovaným zákon o ochrane verejného zdravia formálne označenie opatrení na všeobecne záväzne právne predpisy, podľa sťažovateľiek, nijako nemení ich charakter.

16. Sťažovateľky rovnako nesúhlasili s tým, že by bola vo veci daná právomoc ÚS SR, keďže ako fyzické osoby by sa nikdy nemohli domôcť ochrany svojich práv, lebo môžu iniciovať výlučne konanie o ústavnej sťažnosti podľa ust. čl. 127 Ústavy SR. Pripomenuli, že aj napriek tomu podali ústavnú sťažnosť a ÚS SR ju odmietol, čím potvrdil ich závery.

## III.

Konanie na kasačnom súde

17. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ďalej len „kasačný súd“), po zistení, že kasačná sťažnosť bola podaná včas (§ 443 ods. 1 SSP), oprávnenou osobou (§ 442 ods. 1 SSP), smeruje proti rozhodnutiu, proti ktorému je prípustná (§ 439 SSP) a má predpísané náležitosti (§§ 57, 445 SSP), musí konštatovať, že kasačnú sťažnosť treba zamietnuť, pretože uznesenie krajského súdu je vecne správne.

18. Predmetom kasačného konania je otázka právomoci správneho súdu, pokiaľ ide o prieskum normatívnych správnych aktov v správnom súdnictve, konkrétne preskúmanie zákonnosti vyhlášky žalovaného č. 276/2021 z 01. decembra 2021. Zhodne so správnym súdom dospel kasačný súd k právnemu záveru, že v predmetnej veci nešlo o hybridný správny akt, takže sa nestotožnil s názorom sťažovateľiek, že napadnutá vyhláška žalovaného je hybridným správnym aktom. Z tohto dôvodu, pokiaľ kasačný súd v zhode so správnym súdom dospel k právnemu záveru, že súdny prieskum v danom prípade nebol možný, nemohol ďalej vec prejednať v merite.

IV.

Právne predpisy, právne názory kasačného súdu

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

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

21. 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").

22. Podľa článku čl. 122 Ústavy SR, Ústredné orgány štátnej správy a miestne orgány štátnej správy sa zriaďujú zákonom.

23. Podľa článku čl. 123 Ústavy SR, Ministerstvá a iné orgány štátnej správy na základe zákonov a v ich medziach môžu vydávať všeobecne záväzné právne predpisy, ak sú na to splnomocnené zákonom. Tieto všeobecne záväzné právne predpisy sa vyhlasujú spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

24. Podľa článku čl. 125 ods. 1 písm. c) a d) Ústavy SR, ústavný súd rozhoduje o súlade  
c) všeobecne záväzných nariadení podľa čl. 68 s Ústavou, s ústavnými zákonmi, s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, a so zákonmi, ak o nich nerozhoduje iný súd,  
d) všeobecne záväzných právnych predpisov miestnych orgánov štátnej správy a všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy podľa čl. 71 ods. 2 s ústavou, s ústavnými zákonmi, s medzinárodnými zmluvami vyhlásenými spôsobom ustanoveným zákonom, so zákonmi, s nariadeniami vlády a so všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy, ak o nich nerozhoduje iný súd.

25. 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.)

26. Podľa čl. 5 ods. 1 (Núdzový stav) ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu (ďalej len ako „ústavný zákon č. 227/2002 Z.z.“), núdzový stav môže vláda vyhlásiť len za podmienky, že došlo alebo bezprostredne hrozí, že dôjde k ohrozeniu života a zdravia osôb, a to aj v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie, k ohrozeniu životného prostredia alebo k ohrozeniu značných majetkových hodnôt v dôsledku živej 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.

27. Podľa čl. 5 ods. 3 ústavného zákona č. 227/2002 Z.z., v čase núdzového stavu, okrem núdzového stavu vyhláseného z dôvodu ohrozenia života a zdravia osôb v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie, možno v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas podľa závažnosti ohrozenia obmedziť základné

práva a slobody a uložiť povinnosti na postihnutom alebo na bezprostredne ohrozenom území, ktorým môže byť aj celé územie Slovenskej republiky, a to najviac v tomto rozsahu:

- 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 podmieniť povoľovaním,
- 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.

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

29. Podľa § 6 ods. 3 písm. e) zákona č. 355/2007 Z.z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len zák. č. 355/2007 Z.z., regionálny úrad verejného zdravotníctva nariaďuje opatrenia na predchádzanie ochoreniam podľa § 12 a opatrenia pri ohrození verejného zdravia podľa § 48 ods. 4 v rámci svojej územnej pôsobnosti.

30. Podľa § 48 ods. 4 písm. e) zák. č. 355/2007 Z.z., úrad verejného zdravotníctva alebo regionálny úrad verejného zdravotníctva pri ohrození verejného zdravia nariaďuje opatrenia, ktorými sú: zákaz alebo obmedzenie prevádzky zariadení, v ktorých dochádza k zhromažďovaniu osôb.

31. Podľa § 59b ods. 1 zák. č. 355/2007 Z.z., ak je potrebné nariadiť opatrenia podľa § 12 alebo § 48 ods. 4 na celom území Slovenskej republiky, určitej časti jej územia alebo pre skupinu inak ako jednotlivu určených osôb, nariaďuje ich úrad verejného zdravotníctva [§ 5 ods. 4 písm. k)] alebo regionálny úrad verejného zdravotníctva [§ 6 ods. 3 písm. e)] všeobecne záväzným právnym predpisom.

32. Podľa § 59b ods. 3 zák. č. 355/2007 Z.z., všeobecne záväzný právny predpis úradu verejného zdravotníctva a regionálneho úradu verejného zdravotníctva vydávaný podľa odseku 1 sa označuje názvom vyhláška a nadobúda platnosť dňom vyhlásenia vo Vestníku vlády Slovenskej republiky.

33. Podľa ust. § 461 SSP kasačný súd zamietne kasačnú sťažnosť, ak po preskúmaní zistí, že nie je dôvodná.

34. Kasačný súd po oboznámení sa s obsahom súdneho spisu konštatoval, že v kasačnej sťažnosti nie je možné vyhovieť.

35. K sťažnostnému bodu, v ktorom mali sťažovateľky zato, že vyhláška (opatrenie) je obsahovo hybridným správnym aktom, kasačný súd pripomína, že je viazaný judikatúrou Ústavného súdu Slovenskej republiky a preto zhodne so správnym súdom dospel k záveru, že napadnutá vyhláška

nesplňa kritériá tzv. hybridného správneho aktu. K otázke možného prieskumu zmiešaných správnych aktov v správnom súdnictve sa vyjadril Ústavný súd Slovenskej republiky v odôvodnení svojich odmietajúcich uznesení č.k. IV. ÚS 459/2020 z 24. septembra 2020 a 439/2020 z 24. septembra 2020 kedy povedal, že „pokiaľ ide o právnu existenciu tzv. hybridného správneho aktu, teda individuálneho právneho aktu s prvkami normatívneho právneho aktu (normatívny prvok spočíva najmä vo všeobecne, resp. abstraktne určenom okruhu adresátov tohto aktu) v právnom poriadku Slovenskej republiky taký akt nemusí byť všeobecne legálne definovaný ako procesná kategória. Postačuje, ak z normatívne ustanovených konkrétnych oprávnení pre určitý orgán verejnej správy vo všeobecne záväznom právnom predpise (v rozsahu predmetnej úpravy použitom ako lex specialis) vyplýva práve taká povaha výsledku výkonu jeho právomoci.“

36. Kasačný súd pre doplnenie uvádza, že zákonom č. 286/2020 Z. z. došlo k novele zákona o ochrane verejného zdravia č. 355/2007 Z. z. k zmene formy vydávaných opatrení Úradu verejného zdravotníctva, keď ustanovenie § 59b zákona o ochrane verejného zdravia splnomocnilo úrad verejného zdravotníctva na vydávanie vyhlášok, t.j. všeobecne záväzných právnych predpisov, ktorých ústavný prieskum nie je *expressis verbis* prípustný. Tieto vyhlášky ako normatívne právne akty nie sú v správnom súdnictve preskúmateľné a ich ústavnosť môže posúdiť iba ústavný súd v konaní o súlade právnych predpisov podľa článku 125 ústavy.

37. K rovnakému záveru, ako v predošlom bode, dospel aj Ústavný súd, a to v ku kasačnej sťažnosti priloženom uznesení sp. zn. IV. ÚS 102/2022-19, vo veci ústavnej sťažnosti sťažovateľiek, kedy Ústavný súd SR citoval zo záverov svojho Nálezu PL ÚS 8/2021 z 1. decembra 2021: „Úrad verejného zdravotníctva je ústredným orgánom štátnej správy s pôsobnosťou pre celé územie SR a teda tak vyhlášky úradu verejného zdravotníctva, ako aj vyhlášky regionálnych úradov verejného zdravotníctva sú preskúmateľné v konaní o súlade právnych predpisov podľa článku 125 ústavy. Nejde o individuálne právne akty a teda prístup k súdu je zabezpečený cez súlad s čl. 125 ústavy, pričom článok 46 ods. 2 ústavy sa na prípustnosť preskúmateľnosti noriem v konaní neaplikuje.“

38. Kasačný súd konštatuje, že kasačná sťažnosť neobsahuje žiadne právne relevantné tvrdenia a dôkazy, ktoré by mohli ovplyvniť vecnú správnosť napadnutého uznesenia správneho súdu. Z vyššie uvedených dôvodov preto kasačný súd kasačnú sťažnosť sťažovateľa podľa § 461 SSP ako nedôvodnú zamietol.

39. O náhrade trov kasačného konania rozhodol kasačný súd podľa § 467 ods. 1 SSP v spojení s § 167 ods. 1 SSP tak, že v kasačnom konaní neúspešnému žalobcovi nepriznal náhradu trov kasačného konania voči žalovanému.

Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky v pomere hlasov 3:0.

#### **Poučenie:**

Proti tomuto rozhodnutiu **n i e j e** prípustný opravný prostriedok