

Súd: Najvyšší správny súd SR  
Spisová značka: 5Svk/45/2022  
Identifikačné číslo súdneho spisu: 1021201885  
Dátum vydania rozhodnutia: 26. 10. 2022  
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Petra Príbelská  
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2022:1021201885.1

## Uznesenie

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu (sťažovateľ): S.. W. J., bytom H. XXX/X, XXX XX Ž. R. H., proti žalovanému: Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky, so sídlom Trnavská cesta 52, 826 45 Bratislava, IČO: 00 607 223, o preskúmanie zákonnosti vyhlášky žalovaného č. 264/2021, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave, sp.zn. 6S/322/2021-140 zo dňa 14. júla 2022, takto

### rozhodol:

Kasačná sťažnosť sa **z a m i e t a** .

Účastníkom konania sa náhrada trov kasačného konania **n e p r i z n á v a** .

### o d ô v o d n e n i e :

#### I. Priebeh administratívneho konania a konania pred súdom

1. Žalovaný vydal napadnutú vyhlášku zverejnenú vo Vestníku vlády SR dňa 24.11.2021 z dôvodu pandémie ochorenia Covid-19 a nariadil ňou podľa § 48 ods. 4 písm. ab) zákona č. 355/2007 Z.z. s účinnosťou od 29.11.2021 opatrenie pri ohrození verejného zdravia, v ktorom definoval kategóriu očkovaný, testovaný, prekonavší ochorenie COVID - 19 a zároveň ňou upravoval postup zamestnancov na pracoviská a do iných priestorov zamestnávateľa.

2. Žalobca podal krajskému súdu (ďalej aj „správny súd“) správnu žalobu, ktorou navrhol, aby ju ako nepreskúmateľnú zrušil a žalobcovi nahradil trovy konania, eventuálne, aby krajský súd rozhodol, že vyhláška bola vydaná v rozpore so zákonom pre nezrozumiteľnosť a nedostatok dôvodov a žalobcovi nahradil trovy konania.

3. Krajský súd napadnutým uznesením správnu žalobu žalobcu, ktorou sa domáhal preskúmania zákonnosti a zrušenia ako nezákonnej vyhlášky č. 264/2021 odmietol. Svoje rozhodnutie odôvodnil krajský súd tým, že preskúmal pred samotným meritórnym posúdením veci splnenie zákonných procesných podmienok na konanie vo veci súdneho prieskumu.

4. Na rozdiel od normatívnych právnych aktov, individuálny správny akt vytvára hmotné právo medzi účastníkmi administratívneho konania a záväzne upravuje ich právne pomery, teda nemá všeobecnú záväznosť. Ustanovenie § 7 písm. c/ SSP vylučuje právomoc správneho súdu pri preskúmaní všeobecne záväzných právnych predpisov (normatívnych správnych aktov). Dôvody pre vyňatie vecí uvedených v § 7 SSP zo súdneho prieskumu sú predovšetkým procesného charakteru. Ide najmä o aplikáciu zásady subsidiarity súdneho prieskumu a negáciu tých verejnosprávnych vecí, pri ktorých nie je daný priamy dotyk na subjektívnych právach alebo sú spojené s inými než právnymi odbornými otázkami. Primárnym účelom správneho súdnictva je poskytovanie ochrany subjektívnym právam 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. Z tohto dôvodu preto správne súdnictvo vo všeobecnosti neposkytuje ochranu vo vzťahu k všeobecne záväzným právnym predpisom orgánov verejnej správy. Jednou výnimkou zostáva preskúmanie všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy podľa § 357 až 367 S.s.p.. Na preskúmanie súladu všeobecne záväzného nariadenia s Ústavou však je naďalej výlučne oprávnený len Ústavný súd SR podľa čl. 125 ods. 1 písm. c) a d) Ústavy. Takýto model prešiel aj kontrolou ústavnosti (Nález Ústavného súdu SR, sp.zn. PL. ÚS 2/2013 z 12.11.2014).

5. Ako už konštatoval kompetenčný senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v uznesení sp.zn. 1KO/36/2020 zo dňa 25.05.2021: „na preskúmanie súladu všeobecne záväzného nariadenia s Ústavou SR je naďalej výlučne oprávnený len Ústavný súd SR v zmysle článku 125 ods. 1 písm. c/ a d/ Ústavy. Ako vyplýva zo zákona č. 355/2007 Z.z. aj „napadnutých“ vyhlášok ÚVZ SR možno ich jednoznačne považovať za všeobecne záväzných právnych predpisov. 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. Spomedzi normatívnych právnych aktov prieskumu prostredníctvom správnych súdov podliehajú len všeobecne záväzným nariadeniam vydávaným orgánmi samosprávy, lebo sú osobitne upravené v SSP a aj samotné znenie § 7 písm. c/ SSP toto predpokladá.“

6. Správny súd konštatoval, že napadnuté opatrenie je výsledkom procesu tvorby práva, lebo ho vydáva žalovaný ako orgán štátnej správy na úseku verejného zdravotníctva v medziach zákona, konkrétne na základe zákonného splnomocnenia v ustanovení § 5 ods. 4 písm. k/ zákona č. 355/2007 Z.z.. Preskúmané napadnuté opatrenie sa vzťahuje na neurčitý počet adresátov rovnakého druhu (zamestnávateľov a zamestnancov) v súvislosti so snahou o zamedzenie šírenia ochorenia COVID - 19. Napadnutá vyhláška neindividualizuje subjekty, ktorým je určená, uvádza, že ide o zamestnancov a osoby vykonávajúce prácu na základe iného zmluvného vzťahu v režime očkovaný, testovaný, alebo prekonávajú ochorenie COVID - 19, ako aj zamestnávateľov. Obsahom napadnutého opatrenia sú určené opatrenia, zákazy a nariadenia - obmedzenia základných práv a slobôd a to z dôvodu zamedzenia šírenia pandémie ochorenia COVID - 19. Napadnuté opatrenie je normatívnym aktom vydaným žalovaným ako orgánom verejnej správy na úseku ochrany verejného zdravia. Krajský súd poukázal na obdobné konania pred tunajším súdom, pričom boli prijaté závery o neprípustnosti súdneho prieskumu napadnutého opatrenia (uznesenia sp.zn. 2S/77/2021 z 08.12.2021, sp.zn. 6S/81/2021 a 6S/98/2021 obe z 24.02.2022).

7. Charakter napadnutého opatrenia nie je individuálny, konkrétny, charakteristický pre individuálny správny akt. Najvyšší súd SR v rozsudku sp.zn. 6SŽk/11/2019 zo dňa 15.10.2020 vyslovil názor, že normatívny správny akt, ktorý nie je rozhodnutím a contrario, nepodlieha súdnemu prieskumu podľa článku 46 ods. 2 prvej vety Ústavy SR a to ani v prípade, ak sa týka základných práv a slobôd. Napadnutá vyhláška žalovaného spĺňa atribúty všeobecne záväzného právneho predpisu v zmysle článku 123 Ústavy SR. V zmysle § 7 písm. c/ SSP nie je preskúmateľná správnym súdom.

8. Správny súd dospel k záveru, že vyhláška žalovaného nie je spôsobilým predmetom preskúmania správnym súdom a preto žalobu žalobcu podľa § 98 ods. 1 písm. g/ SSP odmietol, pretože je vylúčená zo súdneho prieskumu. Postupom správneho súdu nemohlo dôjsť k porušeniu zákazu denegatio iustitiae.

## II. Kasačná sťažnosť žalobcu a vyjadrenie žalovaného

9. Proti tomuto uzneseniu podal žalobca včas kasačnú sťažnosť. Petitom navrhoval, aby kasačný súd zrušil rozhodnutie správneho súdu a vec mu vrátil na ďalšie konanie a priznal žalobcovi nárok na náhradu trov konania.

10. Sťažovateľ podal kasačnú sťažnosť v súlade s ust. § 438 a nasl. SSP nakoľko sa domnieva, že správny súd nesprávnym procesným postupom znemožnil sťažovateľovi, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu jeho práva na spravodlivý proces (ust. § 440 písm. f/ SSP), napadnuté uznesenie správneho súdu vychádza z neprávneho právneho posúdenia veci (ust. § 440 písm. g/ SSP), keď sa správny súd odklonil od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu (§ 440 písm. h/ SSP) aj od rozhodovacej praxe Ústavného súdu SR, čoho následkom bol nezákonné odmietnutie podanej žaloby (ust. § 440 písm. j/ SSP) a vydanie nezákonného uznesenia.

11. Sťažovateľ sa domnieva, že správny súd v napadnutom uznesení nedal relevantnú odpoveď ani na jeden zo žalobných dôvodov namietaných sťažovateľom, nakoľko v napadnutom uznesení na odmietnutie podanej žaloby použil výhradne argumentáciu, ktorá má nasvedčovať tej skutočnosti, že sťažovateľom označená vyhláška nespadá do preskúmvavej právomoci správneho súdu. Nesprávne právne posúdenie veci zo strany správneho súdu tak, ako je to popísané v tejto kasačnej sťažnosti, ktoré vo svojom výsledku znamenalo nezákonné odmietnutie podanej žaloby a rovnako aj snaha správneho súdu vyhnúť sa v napadnutom uznesení za každú cenu posúdeniu celospoločensky „problematických“ tém, ktoré však priamo súvisia s prejednávanou vecou, považuje sťažovateľ za odklon od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu, Ústavného súdu SR a ESLP a za porušenie jeho práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy SR zverejnená v zbierke zákonov pod č. 460/1992 Zb. (ďalej len „Ústava SR“).

12. Sťažovateľ poukazuje na skutočnosť, že správny súd sa v napadnutom uznesení úplne vyhol sťažovateľom tvrdeným žalobným dôvodom, pretože podstata sporu spočíva v tom, že podľa názoru sťažovateľa, žalovaný uložením povinnosti uvedenej v ust. § 2 napadnutej vyhlášky spôsobom podrobne popísaným v podanej žalobe bez riadneho odôvodnenia porušil hoc aj nepriamo základné ľudské právo sťažovateľa:

- na ochranu pred neoprávneným zasahovaním do súkromného a rodinného života (čl. 19 ods. 2 ústavy SR)
- na právo vlastníť majetok (čl. 20 ods. 1 Ústavy SR) v spojení s právom na ochranu pred neoprávneným zasahovaním do súkromného a rodinného života (čl. 19 ods. 2 ústavy SR)
- na právo na slobodu pobytu a pohybu (čl. 23 Ústavy SR)
- na právo na prácu (čl. 35 ods. 3 Ústavy SR)
- na právo na ochranu zdravia (čl. 40 Ústavy SR)
- na právo sťažovateľa na spravodlivé konanie pred orgánom verejnej správy (čl. 46 ods. 1 Ústavy SR)
- ako aj základné ľudské právo spočívajúce v zákaze diskriminácie

13. Sťažovateľ v celej kasačnej sťažnosti upriamuje pozornosť na právny rámec vyhlášky, vyslovuje širokú škálu dôvodov, pre ktoré ju považuje v rozpore so zákonom a ústavou (na druhej strane však sťažovateľ tvrdí, že sa nedomáha preskúmania vyhlášky, či je v súlade s ústavou).

14. Sťažovateľ zdôrazňuje, že správny súd v napadnutom uznesení v bodoch 31 až 44, na str. 6 až 11 vyslovil právny názor, podľa ktorého napadnutá vyhláška nie je spôsobilým predmetom na preskúmanie správnym súdom, nakoľko SSP takúto právomoc správnemu súdu nezveruje a zároveň v bodoch 32 až 36 spochybňuje aktívnu legitimitáciu sťažovateľa na podanie správnej žaloby v prejednávanej veci. Správny súd zároveň konštatuje, že právomoc na preskúmanie predmetnej vyhlášky je Ústavou SR daná výlučne Ústavnému súdu SR.

15. K nedostatku právomoci správneho súdu na prieskum vyhlášky sťažovateľ uvádza, že tak ako to uvádza v podanej správnej žalobe na str. 2 dovodzuje prípustnosť prieskumu zákonnosti vyhlášky správnym súdom, nakoľko napadnutá vyhláška je podľa názoru sťažovateľa správny akt vydaný orgánom verejnej správy pri plnení jeho úloh, ktorý má charakter hybridného správneho aktu, resp. rozhodnutia sui generis, takže je preskúmateľný správnym súdom v rámci konania o správnej žalobe podľa tretej časti prvej hlavy SSP (aj nález ústavného súdu sp.zn. I. ÚS 354/08 z 22. januára 2009, a pri zohľadnení rozdielnosti v právnej úprave je komparačne relevantný aj rozsudok Mestského súdu v Prahe sp.zn. 14A 41/2020 z 24. apríla 2020). Na tomto mieste považuje sťažovateľ za potrebné len z opatrnosti znova poukázať na nález Ústavného súdu SR sp.zn. I. ÚS 345/08 z 22. januára 2009 o ktorý sa opiera uznesenie Ústavného súdu SR spis. zn. II. ÚS 411/2020 zo dňa 24.09.2020, ktoré ku dňu podania tejto kasačnej sťažnosti nemožno považovať za zrušené zmenené a ani v právnom zmysle za prekonané. Podľa názoru sťažovateľa správny súd v bode 40 napadnutého uznesenia absolútne nesprávne posúdil podanie sťažovateľa, keď podľa jeho názoru sa sťažovateľ podanou žalobou domáha „preskúmania súladu napadnutého opatrenia ako všeobecne záväzného právneho predpisu, teda podzákonnej právnej normy s Ústavou SR“. Takýto výklad obsahu podanej žaloby považuje sťažovateľ za tendenčný a zavádzajúci. Odhliadnuc od skutočnosti, že správny súd v napadnutom uznesení používa opakovane terminologicky pojem „opatrenie“, i keď novelou zákona č. 355/2007 Z.z. bol odo dňa 15.10.2020 tento termín nahradený označením „vyhláška“, ktorý mal zrejme v laickej verejnosti navodiť dojem, že ide skutočne o všeobecne záväzný právny predpis, tak sťažovateľ dáva do pozornosti kasačného súdu tú skutočnosť, že podanou žalobou sťažovateľ namieta jednak porušenie svojich konkrétnych

subjektívnych verejných práv v konkrétnej právnej situácii (ide teda o osobu priamo dotknutú vyhláškou, bod 26 a 27 uznesenia Ústavného súdu SR sp.zn. II. ÚS 411/2020 zo dňa 24.09.2020), ako aj rozpor preskúmvanej vyhlášky s inými vnútroštátnymi právnymi predpismi a medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná, pričom sa nedomáha toho, aby správny súd vo všeobecnosti preskúmaval súlad alebo nesúlad samotnej vyhlášky s Ústavou SR.

16. Sťažovateľ ďalej poukazuje na skutočnosť, že obsah napadnutej vyhlášky nebol zverejnený v Zbierke zákonov SR, ale bol zverejnený len vo Vestníku vlády SR, čo nie je prameň práva so všeobecnou záväznosťou, ale len publikačný nástroj, ktorý zaväzuje výhradne adresátov vo vnútri štátnej správy. Pre Vestník vlády SR neplatí premisa o znalosti právnych predpisov podľa ust. § 15 zákona č. 400/2015 Z.z., ktorý ustanovuje: „O všetkom, čo bolo v zbierke zákonov vyhlásené, sa má za to, že dňom vyhlásenia sa stalo známym každému, koho sa to týka“. S odvolaním sa na ust. § 15 zákona č. 400/2015 Z.z., preto možno konštatovať, že vo vzťahu k preskúmvanej vyhláške sa vzťahuje na sťažovateľa a ďalšie subjekty iba právna domnienka o znalosti toho, že vyhlášky žalovaného sa vyhlasujú vo Vestníku vlády SR. Avšak nemožno od nikoho dôvodne požadovať aj znalosť obsahu preskúmvanej vyhlášky, pretože zákon takúto právnu domnienku ohľadne Vestníka vlády SR nestanovuje. Sťažovateľ má za to že i toto hľadisko samo o sebe vylučuje tú skutočnosť, že takýto hybridný správny akt by mohol byť z preskúmvacej právomoci správneho súdu vylúčený.

17. Sťažovateľ napriek rozsiahlej argumentácii správneho súdu má stále za to, že pokiaľ napadnutá vyhláška okrem samotného formálneho označenia v skutočnosti nespĺňa právnymi predpismi stanovené podmienky pre tvorbu a publikáciu všeobecne záväzných právnych predpisov podľa čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 Ústavy SR a ani podľa ust. § 1 ods. 1 a ust. § 15 zákona č. 400/2015 Z.z., možno ju považovať jedine za hybridný správny akt, pretože nie je vydaná na základe splnomocnenia zákona podľa čl. 123 Ústavy SR, ale na základe kompetenčného ustanovenia ust. § 5 ods. 4 písm. k/ zákona č. 355/2007 Z.z. a žalovaný pri jej tvorbe a publikácii musel s prihliadnutím na ust. § 59 ods. 1 zákona č. 355/2007 Z.z. postupovať podľa príslušných ustanovení zákona č. 71/1967 Zb. Okrem zákona č. 400/2015 Z.z. a zákona č. 71/1967 Zb., totiž na tvorbu právnych aktov vydávaných žalovaným zákon č. 355/2007 Z.z. žiadny iný právny predpis neprípúšťa. Sťažovateľ má za to, že vyššie uvedené skutočnosti sú všeobecne známe, ako aj známe správne súdu z jeho činnosti, a rovnako ako právne predpisy uverejnené alebo oznámené v Zbierke zákonov Slovenskej republiky, sa podľa ust. § 122 SSP v konaní nedokazujú.

18. Vo vzťahu k uloženým povinnostiam ukladaným žalovaným napadnutou vyhláškou, ktoré priamo či nepriamo zasahujú do základných práv a slobôd sťažovateľa, sťažovateľ dáva do pozornosti kasačného súdu nález Ústavného súdu SR sp.zn. PL. ÚS 4/2021-136 zo dňa 31.12.2021.

19. Sťažovateľ dal do pozornosti kasačného súdu ustálenú rozhodovaciu prax Ústavného súdu SR: Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 22.01.2009, I. ÚS 354/08, Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 22.03.2017 sp.zn. I. ÚS 698/2016, Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 30.10.2008 sp.zn. IV. ÚS 261/08.

20. Napadnutá vyhláška teda podľa názoru sťažovateľa nemôže byť všeobecne záväzným právnym predpisom podľa čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 Ústavy SR a ani podľa ust. § 1 ods. 1 a ust. § 15 zákona č. 400/2015 Z.z., ale „len“ hybridným právnym aktom, pretože nie je vydaná na základe splnomocnenia zákona podľa čl. 123 Ústavy SR v spojení s ust. § 5 ods. 2 zákona č. 400/2015 Z.z., ale na základe kompetenčného ustanovenia podľa ust. § 5 ods. 4 písm. k/ zákona č. 355/2007 Z.z. na ktoré priamo odkazuje ust. § 59b zákona č. 355/2007 Z.z.

21. K nedostatku aktívnej vecnej legitímácie sťažovateľa a pasívnej vecnej legitímácie žalovaného sťažovateľ uvádza, že z dôvodu osobitnej povahy opatrenia podľa § 3 ods. 1 písm. c/ SSP, pokiaľ má právnu povahu tzv. hybridného správneho aktu, je pri vymedzení žalobnej legitímácie fyzickej osoby alebo právnickej osoby na podanie správnej žaloby proti opatreniu potrebné § 178 ods. 1 SSP vykladať a uplatňovať vo vzťahu k tam použitej kategórii „účastník administratívneho konania“ ústavne konformným spôsobom.

22. Článok 46 ods. 1 Ústavy SR je vyjadrením základného práva účastníka konania domáhať sa súdnej ochrany. Tento článok Ústavy SR je primárnou ústavnou bázou pre zákonom upravené konanie súdov a iných orgánov Slovenskej republiky príslušných pre poskytovanie právnej ochrany. Zároveň je v zmysle

čl. 51 ods. 1 Ústavy SR možné domáhať sa práv podľa čl. 46 Ústavy SR len v medziach zákonov, ktoré toto ustanovenie vykonávajú, pričom však v súlade s čl. 152 ods. 4 Ústavy SR musí byť výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov v súlade s ústavou, a súčasne v zmysle čl. 154c ods. 1 Ústavy SR majú príslušné medzinárodné zmluvy, vrátane Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a Listiny základných práv a slobôd prednosť pred zákonom, ak zabezpečujú väčší rozsah ústavných práv a slobôd (I. ÚS 22/03)!!! Z uvedeného vychádzal aj Ústavný súd SR, ktorý vo svojom uznesení z 11. apríla 1995 sp.zn. I. ÚS 18/95 uviedol, že pri výklade a uplatňovaní zákonov (rovnako ústavných zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov) treba postupovať tak, aby boli v súlade s Ústavou SR (čl. 152 ods. 4 Ústavy SR). Preto podľa názoru sťažovateľa nie je možné pri rozhodovaní správneho súdu odhliadnuť od skutočnosti, že Dohovor, Listina a zároveň konštantná judikatúra ESĽP, ktorá má pre Slovenskú republiku normatívny charakter majú prednosť pre SSP minimálne v tej časti, ktorá podľa názoru správneho súdu vylučuje právomoc správneho súdu v prejednávanej veci konať a vo veci riadne rozhodnúť, nakoľko preukázateľne zabezpečujú väčší rozsah ústavných práv a slobôd sťažovateľa. Správny súd napadnutým uznesením fakticky zmaril celé súdne konanie, keď napadnutým uznesením odoprel sťažovateľovi prístup k súdu a spôsobil, že došlo k porušeniu ústavno-procesného princípu právnej ochrany sťažovateľa pred súdom Slovenskej republiky. Tak, ako to vyplýva aj z uznesenia Ústavného súdu sp.zn. III. ÚS 364/2018, práve všeobecné súdy sú primárne zodpovedné nie len za výklad a aplikáciu zákonov, ale aj za dodržiavanie základných ľudských práv a slobôd (čl. 144 ods. 1a 2 a čl. 152 ods. 4 Ústavy SR). Sťažovateľ je toho názoru, že takejto zodpovednosti sa správny súd nemôže zbaviť ani v spoločensky exponovaných právnych veciach použitím takej právnej konštrukcie, ktorá by vylučovala ústavnú povinnosť správneho súdu chrániť nielen zákonnosť ale aj ústavnosť. Podľa ustálenej judikatúry Ústavného súdu SR (napr. IV. ÚS 77/02, IV. ÚS 299/04, II. ÚS 78/05) do obsahu základného práva na súdnu ochranu patrí aj právo každého na to, aby sa v jeho veci rozhodovalo podľa relevantnej právnej normy, ktorá môže mať základ v právnom poriadku Slovenskej republiky alebo v takých medzinárodných zmluvách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom, ktorý predpisuje zákon. Súčasne má každý právo na to, aby sa v jeho veci vykonal ústavne súladný výklad aplikovanej právnej normy. Z toho vyplýva, že k reálnemu poskytnutiu súdnej ochrany dôjde len vtedy, ak sa na zistený stav veci použije ústavne súladne interpretovaná platná a účinná právna norma (IV. ÚS 77/02). Prezumpcia znalosti právnych predpisov zo strany správneho súdu je ešte zvýraznená v ust. § 186 ods. 1 SSP, nakoľko ide o skutočnosti všeobecne známe ako aj skutočnosti, ktoré majú byť známe správne súdu z jeho úradnej činnosti. Sťažovateľ je toho názoru, že ako strana sporu má legitímne právo očakávať, že správny súd, rozhodujúci v jeho veci pozná právo (iura novit curia) a rozhodne podľa práva.

23. Z Rezolúcie Výboru ministrov Rady Európy (77)31 z 28.09.1977 o ochrane jednotlivca v súvislosti s rozhodnutiami správnych orgánov resp. z Odporúčania Výboru ministrov Rady Európy Rec (2007)7 z 20.06.2007 o dobrej verejnej správe článku 17, vyplýva správne rozhodnutia musia byť formulované v jednoduchšej, jasnej a zrozumiteľnej podobe a musia obsahovať primerané zdôvodnenie obsahujúce skutkové a právne dôvody, pre ktoré boli vydané. V tejto súvislosti podľa názoru sťažovateľa nemožno opomenúť skutočnosť, že verejná správa je službou verejnosti a základné pravidlá konania aj pre oblasť verejného zdravia uvedené v zákone č. 355/2007 Z.z. patria do oblasti verejno- právnych vzťahov pre ktoré je východiskom systém prameňov práva predovšetkým Ústava SR (najmä čl. 2) a zákony (vrátane právnej úpravy založenej právom Európskych spoločenstiev resp. upravenej medzinárodnými zmluvami). Napriek tomu, že tieto pramene sú formulované viac všeobecným spôsobom, je sťažovateľ toho názoru, že v praxi je nutné ich interpretovať v duchu európskeho štandardu všeobecných požiadaviek na kvalitu postupov a činnosti verejnej správy súhrnne označovaných ako princípy „dobrej správy“.

24. V zmysle vyššie uvedených dôvodov má teda sťažovateľ za to, že jeho právo na spravodlivý proces (spravodlivé konanie pred orgánmi verejnej správy) podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru bolo porušené, nakoľko prílišný formalizmus pri výklade a aplikácii ustanovení zákona č. 355/2007 Z.z. zo strany žalovaného ako aj zo strany správneho súdu, vyústil do nezákonného uznesenia tak, ako je to popísané v podanej kasačnej sťažnosti.

25. Žalovaný sa ku kasačnej sťažnosti nevyjadril.

III. Argumentácia Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky

26. Najvyšší správní soud Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší správní súd“) konajúci ako súd kasačný, po zistení, že kasačná sťažnosť bola podaná včas (§ 443 ods. 1 zákona č. 162/2015 Z. z. Správní súdny poriadok v znení neskorších predpisov ďalej len „SSP“), oprávnenou osobou (§ 442 ods. 1 SSP), smeruje proti rozhodnutiu, proti ktorému je prípustná (§ 439 SSP) a má predpísané náležitosti (§ 57 SSP a § 445 SSP), musí konštatovať, že kasačnú sťažnosť treba zamietnuť, pretože uznesenie krajského súdu je vecne správne.

27. Najvyšší správní súd Slovenskej republiky zdôrazňuje, že predmetom kasačného konania v tejto veci, je otázka právomoci správneho súdu, pokiaľ ide o prieskum normatívnych správnych aktov v správnom súdnictve. Právomoc správneho súdu je základnou procesnou podmienkou a jej nedostatok predstavuje neodstrániteľnú prekážku konania. Najvyšší správní súd dospel taktiež k právnomu záveru, že v predmetnej veci nešlo ani o hybridný (zmiešaný) správní akt, takže sa nestotožnil s názorom žalobcu, že napadnutá vyhláška žalovaného je hybridným správnym aktom.

Z tohto dôvodu, pokiaľ najvyšší správní súd v zhode s krajským súdom dospel k právnomu záveru, že súdny prieskum v danom prípade nebol možný, nemohol ďalej vec prejednať v merite.

28. Predmetom tohto konania bolo preskúmanie zákonnosti vyhlášky žalovaného č. 264/2021 vydanéj žalovaným a uverejnenej vo Vestníku vlády Slovenskej republiky dňa 24.11.2021 (ďalej len „vyhláška“).

29. Pokiaľ ide o právomoc správnych súdov, slovenský správní súdny poriadok je založený na princípe preskúmania individuálnych správnych aktov (rozhodnutia a opatrenia). Je vylúčený prieskum normatívnych správnych aktov. Výnimkou sú všeobecne záväzné nariadenia 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 právnych predpisoch nemožno vo vzťahu k ich adresátovi hovoriť o priamom dotyku na subjektívnych právach, aktívnu žalobnú legitimáciu 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 SSP). Na preskúmanie súladu všeobecne záväzných nariadení s Ústavou Slovenskej republiky, je však naďalej výlučne oprávnený len Ústavný súd Slovenskej republiky v zmysle čl. 125 ods. 1 písm. c/ a d/ ústavy. Rozsah netrestného dozoru prokuratúry je v tomto smere širší, než je to u správneho súdnictva, pretože v zmysle § 21 ods. 1 písm. a/ bodu 5 zákona č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre (ďalej len „ProkZ“) je prokurátor oprávnený preskúmať zákonnosť aj u iných všeobecne záväzných právnych predpisov vydávanými orgánmi verejnej správy než len pri všeobecne záväzných nariadeniach orgánov územnej samosprávy. V zmysle § 21 ods. 3 písm. f/ bodov 1 a 2 ProkZ pritom ide o

- Vyhlášky, výnosy alebo opatrenia ústredného orgánu štátnej správy, iného štátneho orgánu alebo inej právnickej osoby, ktorú osobitný zákon splnomocnil na vydanie všeobecne záväzného právneho predpisu

- Všeobecne záväzné predpisy miestneho orgánu štátnej správy (BARICOVÁ,J./FEČÍK,M./ŠTEVČEK,M./FILOVÁ,A. a kol.: Správní súdny poriadok, komentár, s. 124 a 125.)

30. Najvyšší správní súd sa zaoberal aj dôvodmi kasačnej sťažnosti sťažovateľa, v ktorých tvrdil, že predmetná vyhláška je obsahovo hybridným správnym aktom. Najvyšší správní súd, viazaný judikatúrou Ústavného súdu Slovenskej republiky dospel k záveru, že napadnutá vyhláška nespĺňa 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 24.09.2020 a 439/2020 z 24.09.2020 kedy povedal, že „pokiaľ ide o právnú 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.“

31. Vo vyššie uvedených uzneseniach ústavného súdu išlo však o ústavné sťažnosti voči opatreniam Úradu verejného zdravotníctva, nie vyhlášky.

32. Zákonom č. 286/2020 Z.z. došlo novelou 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.

33. Na margo tejto zmeny zákona o ochrane verejného zdravia, obrátil sa generálny prokurátor Slovenskej republiky s návrhom na Ústavný súd Slovenskej republiky, kde okrem iných ustanovení zákona o ochrane verejného zdravia, navrhoval aj pozastavenie účinnosti ustanovenia § 59b ods. 1 zákona o ochrane verejného zdravia argumentujúc okrem iného aj sťažnou možnosťou súdneho prieskumu. Ústavný súd Slovenskej republiky nálezom PL ÚS 8/2021 z 1.12.2021 jeho návrhu v tejto časti nevyhovel. Vo vzťahu k namietanej neústavnosti § 59b zákona o ochrane verejného zdravia ako nedostatku súdneho prieskumu ústavný súd povedal, že „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.“

34. Ústavný súd Slovenskej republiky sa v predmetnom náleze vyjadril aj k publikovaniu vyhlášok úradu verejného zdravotníctva vo Vestníku vlády Slovenskej republiky, pričom vyjadril právny názor, že nemusia byť zverejnené v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.

35. Záverom najvyšší správny súd na argumenty sťažovateľa v kasačnej sťažnosti, ktorý poukazuje na právnu úpravu v Českej republike uvádza, že nie je 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 ( Z povahy moci veřejné plyne, že nerozumi se sama sebou, nýbrž že musí se zakládati na právní normě. Ústavní listina obsahuje v §§ 89 a 90 pozitivní ustanovení, z nichž jest patrno, 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.

36. Z vyššie uvedených dôvodov preto kasačný súd kasačnú sťažnosť sťažovateľa podľa § 461 S.s.p. ako nedôvodnú zamietol.

37. O náhrade trov kasačného konania rozhodol Najvyšší správny súd Slovenskej republiky podľa § 467 ods. 1 S.s.p. v spojení s § 167 ods. 1 S.s.p. tak, že v kasačnom konaní neúspešnému žalobcovi nepriznal náhradu trov kasačného konania voči žalovanému.

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

#### **Poučenie:**

Proti tomuto rozhodnutiu nie je prípustný opravný prostriedok.