

Súd: Správny súd v Banskej Bystrici
Spisová značka: 2S/31/2024
Identifikačné číslo súdneho spisu: 0824100351
Dátum vydania rozhodnutia: 17. 12. 2025
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Peter Piroš
ECLI: ECLI:SK:SpSBB:2025:0824100351.2

ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Správny súd v Banskej Bystrici, v senáte zloženom z predsedu senátu JUDr. Petra Piroša a členiek senátu JUDr. Miroslavy Štefčekovej (sudkyňa spravodajkyňa) a JUDr. Mgr. Kataríny Haviarovej, v právnej veci žalobcu: A. B. C., nar. XX.XX.XXXX, bytom D. XXX/XX, XXX XX A., proti žalovanému: Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky, so sídlom: Trnavská cesta 52, 826 45 Bratislava - mestská časť Ružinov, v konaní o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. ÚVZSR/OLP/2267/7641/2024 zo dňa 29. februára 2024, takto

rozhodol:

- I. Súd žalobu z a m i e t a.
II. Žalobcovi ani žalovanému náhradu trov konania n e p r i z n á v a.

odôvodnenie:

Administratívne konanie a napadnuté rozhodnutie

1. Regionálny úrad verejného zdravotníctva Trenčín (ďalej ako „prvostupňový správny orgán“) vydal dňa 03.05.2023 rozhodnutie č. RÚVZTN/ODP/91/7388/2023 (ďalej ako „rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu“ alebo „prvostupňové rozhodnutie“), ktorým uznal žalobcu vinným zo spáchania priestupku na úseku verejného zdravotníctva podľa § 56 ods. 1 písm. f) 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 ako „zákon č. 355/2007 Z. z.“), ktorého sa mal žalobca dopustiť tým, že sa dňa 24.03.2022 v čase o cca 08:15 hod. nachádzal na Okresnom súde v Trenčíne, Piaristická 27, 911 01 Trenčín, v pojednávacej miestnosti č. 116, ako žalobca počas pojednávania v rámci konania na Okresnom súde v Trenčíne pod č. 23C/11/2019, bez riadneho prekrytia horných dýchacích ciest (nos a ústa), čím žalobca porušil § 2 ods. 1 Vyhlášky Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky č. 29/2022 V. v. SR, ktorou sa nariaďujú opatrenia pri ohrození verejného zdravia k povinnosti prekrytia horných dýchacích ciest (ďalej ako „Vyhláška ÚVZ SR č. 29/2022 V. v.“), ktorou boli nariadené opatrenia podľa § 5 ods. 4 písm. k) a § 48 ods. 4 písm. r) zákona č. 355/2007 Z. z. v súvislosti so zabránením vzniku a šíreniu ochorení spôsobených novým koronavírusom. Z prvostupňového rozhodnutia taktiež vyplývalo, že žalobca porušil aj povinnosť uvedenú v ustanovení § 51 ods. 1 písm. a) zákona č. 355/2007 Z. z., podľa ktorého fyzické osoby sú povinné plniť opatrenia na predchádzanie ochoreniam podľa § 12 ods. 2 písm. a), d) až h) a opatrenia pri ohrozeniach verejného zdravia podľa § 48 ods. 4 písm. a) až d), f) až i), n), r), t), u), y) až aa) zákona č. 355/2007 Z. z. nariadené príslušným orgánom verejného zdravotníctva. Za porušenie uvedených predpisov a spáchaný priestupok prvostupňový správny orgán týmto rozhodnutím žalobcovi uložil podľa § 56 ods. 3 zákona č. 355/2007 Z. z. pokutu vo výške 50,00 Eur. Žalobca voči rozhodnutiu prvostupňového správneho orgánu podal odvolanie.

2. Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky (ďalej ako „ÚVZ SR“ alebo „žalovaný“) vydal dňa 29.02.2024 rozhodnutie č. ÚVZSR0LP/2267/7641/2024 (ďalej ako „napadnuté rozhodnutie“), ktorým odvolanie žalobcu proti rozhodnutiu prvostupňového správneho orgánu zamietol a toto rozhodnutie potvrdil. Žalovaný konštatoval, že žalobca svojim konaním porušil povinnosť podľa § 51 ods. 1 zákona č. 355/2007 Z. z., a to tým, že porušil opatrenie podľa § 48 ods. 4 písm. r) nariadené a špecifikované vo Vyhláske ÚVZ SR č. 29/2022, a teda svojim protiprávnym konaním naplnil skutkovú podstatu priestupku na úseku verejného zdravotníctva podľa § 56 ods. 1 písm. f) zákona č. 355/2007 Z. z. K vyjadreniam žalobcu, v ktorých odkazoval najmä na základné ľudské práva a slobody žalovaný uviedol, že zákon č. 355/2007 Z. z. upravuje obmedzenie základných práv a slobôd v § 48 ods. 4, keď ustanovuje, že ÚVZ SR alebo regionálny úrad verejného zdravotníctva nariaďujú tam uvedené opatrenia, a to v prípade ohrozenia verejného zdravia. Žalovaný ďalej k vyjadreniam žalobcu poukazujúcich na nedostatok právomoci ÚVZ SR nariaďovať opatrenia pri ohrození verejného zdravia konštatoval, že právomoc nariaďovať opatrenia pri ohrození verejného zdravia majú podľa zákona č. 355/2007 Z. z. viaceré orgány verejného zdravotníctva, a to ÚVZ SR, jednotlivé regionálne úrady verejného zdravotníctva, Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky, ako aj orgány verejného zdravotníctva mimo rezortu zdravotníctva. V kontexte uvedeného poukázal na § 5 ods. 4 písm. k) zákona č. 355/2007 Z. z., ako aj § 4 ods. 1 písm. k) zákona č. 355/2007 Z. z. Poukázal tiež na to, že Ústavný súd Slovenskej republiky odvolávajúc sa aj na nález Ústavného súdu sp. zn. PL.ÚS 17/2014 zo dňa 22.06.2016 prijatím návrhu na ďalšie konanie podľa čl. 125 ods. 1 písm. b) Ústavy SR a vopred a definitívne uznal, že ÚVZ SR je v súvislosti tzv. pandemickou normotvorbou na úseku verejného zdravotníctva ústredným orgánom štátnej správy nadaným normotvornou právomocou. Zároveň poukázal na právne závery Ústavného súdu SR uvedené v náleze sp. zn. PL.ÚS 17/2014 zo dňa 22.06.2016 (publikovaný v Zbierke nálezov a uznesení Ústavného súdu pod č. 4/2016), konkrétne v bode 16.13. Žalovaný zdôraznil, že ustanovenia zákona č. 355/2007 a vydávané vyhlášky ÚVZ SR plne korešpondujú a konventujú čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 122 a čl. 123 Ústavy SR, keďže ÚVZ SR ako po materiálnej stránke ústredný orgán štátnej správy na úseku verejného zdravotníctva (a regionálne úrady verejného zdravotníctva ako miestne orgány štátnej správy) vydávajú všeobecne záväzné právne predpisy (nazvané vyhlášky) na základe zákonného (napadnuté ustanovenia) splnomocnenia (čl. 123 Ústavy SR), ktoré určuje normotvorcovi medze tejto normotvorby. Žalovaný zdôraznil, že Ústavný súd SR nálezom sp. zn. PL.ÚS 8/2021 rozhodol, že vyhlášky vydávané ÚVZ môžu byť vyhlasované publikáciou vo vestníku vlády. K vyjadreniam žalobcu poukazujúcim na absenciu ustanovenia o povinnosti nosiť rúško žalovaný uviedol, že podľa § 48 ods. 4 písm. r) zákona č. 355/2007 Z. z. ÚVZ SR alebo regionálny úrad verejného zdravotníctva pri ohrození verejného zdravia nariadi opatrenie, ktorým je používanie preventívnych a iných ochranných pomôcok, ktoré slúžia na zníženie rizika šírenia vírusu z človeka na človeka. Bližšiu špecifikáciu z týchto preventívnych a iných ochranných pomôcok dáva Vyhláška ÚVZ SR č. 29/2022 V. v. vydaná z dôvodu pandémie ochorenia COVID-19, pričom v zmysle § 51 ods. 1 písm. a) zákona č. 355/2007 Z. z. sú fyzické osoby povinné plniť opatrenia na predchádzanie ochoreniam podľa § 12 ods. 2 písm. a), d) až h) a opatrenia pri ohrozeniach verejného zdravia podľa § 48 ods. 4 písm. a) až d), f) až i), n), r), t), u), y) až ab) nariadené príslušným orgánom verejného zdravotníctva. V prípade, ak osoba nesplní nariadené opatrenie pri ohrozeniach verejného zdravia podľa § 48 ods. 4 a) až d), f) až i), n), r), t), u), y) až ab) zákona č. 355/2007 Z. z., v zmysle § 56 ods. 1 písm. f) zákona č. 355/2007 Z. z. sa takýmto konaním dopustí priestupku na úseku verejného zdravotníctva. K vyjadreniam žalobcu poukazujúcich na účinnosť prekrytia horných dýchacích ciest ÚVZ SR poukázal na spôsob prenosu ochorenia COVID-19 a zdôraznil, že prekrytie horných dýchacích ciest je jedným z dôležitých nástrojov na zamedzenie šírenia ochorenia COVID-19. K vyjadreniam žalobcu poukazujúcim na páchanie trestnej činnosti verejného činiteľa ÚVZ SR uviedol, že do pôsobnosti ÚVZ SR nepatrí posúdenie, či určité konanie napĺňa znaky niektorého z trestných činov upravených v osobitnej časti zákona č. 300/2005 Z. z. Trestného zákona v znení neskorších predpisov a uvedené patrí do pôsobnosti orgánov činných v trestnom konaní a súdov vykonávajúcich súdnicstvo v trestných veciach. Žalovaný k námietkam žalobcu poukazujúcim na iné správne konania regionálnych úradov verejného zdravotníctva uviedol, že v zmysle § 33 ods. 1 zákona č. 71/1967 o správnom konaní (správny poriadok) (ďalej ako „Správny poriadok“) účastník konania a zúčastnená osoba má právo navrhovať dôkazy, pričom z komentára k tomuto zákonu vyplýva, že správny orgán nemá povinnosť vykonať každý dôkaz, ktorý účastník konania navrhne. V zmysle uvedeného žalovaný uviedol, že v prípade správnych konaní uvádzaných žalobcom v jeho vyjadreniach bol na základe jeho uvedených údajov možné vyjadriť sa ku správnym konaniam vedených na Regionálnom úrade verejného zdravotníctva Levice č. D1/2021/00279 a Regionálnom úrade verejného zdravotníctva Trenčín č. RÚVZ/2022/01514. Na záver žalovaný uviedol, že nezistil skutočností, ktoré by zakladali dôvod na zrušenie prvostupňového rozhodnutia, nakoľko žalobca tým, že sa dňa 24.03.2022 v čase

o 08:15 hod. nachádzal na Okresnom súde v Trenčíne v pojednávacej miestnosti č. 116, ako žalobca počas pojednávania v rámci konania vedeného na Okresnom súde v Trenčíne pod č. 23C/11/2019 bez prekrytia horných dýchacích ciest ochranným rúškom, porušil opatrenia pri ohrození verejného zdravia nariadené podľa § 5 ods. 4 písm. k) zákona č. 355/2007 Z. z. a § 48 ods. 4 písm. r) zákona č. 355/2007 Z. z. špecifikované vyhláškou ÚVZ SR č. 29/2022 V z., a teda svojim protiprávnym konaním naplnil skutkovú podstatu priestupku na úseku verejného zdravotníctva podľa § 56 ods. 1 písm. f) zákona č. 355/2007 Z. z. Tiež konštatoval, že výšku uloženej pokuty považoval za primeranú a dostatočne odôvodnenú.

Žaloba, žalobné body a argumentácia žalobcu

3. Žalobca vo včas podanej správnej žalobe uviedol, že konanie žalovaného bolo od počiatku nezákonné, protiústavné a jeho postup bol od počiatku arbitrárny a svojvoľný. S ohľadom na uvedené navrhol, aby správny súd zrušil napadnuté rozhodnutie, rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu, ako aj rozhodnutie ÚVZ SR č. RÚVZTN/ODP/91/1925/2023 zo dňa 07.02.2023, nakoľko tieto rozhodnutia vychádzali z nesprávneho právneho posúdenia veci.

4. Žalobca poukázal na priebeh administratívneho konania a uviedol, že v deň údajne spáchaného priestupku žalobcom trval na území Slovenskej republiky tzv. núdzový stav de facto, obsolentná mimoriadna situácia, ktorá „mimoriadna situácia“ bola s účinnosťou od 01.05.2002 nahradená najmenej invazívnym legálnym druhom krízovej situácie, a to núdzovým stavom de iure upraveným v predpise najvyššej právnej sily - Ústavnom zákone č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších ústavných zákonov (ďalej ako „Ústavný zákon č. 227/2002 Z. z.“). Mimoriadna situácia stratila podľa žalobcu opodstatnenie nadobudnutím účinnosti Ústavného zákona č. 227/2002 Z. z., a to najmä legálnym vymedzením aj núdzového stavu. Žalobca v tejto súvislosti uviedol, že mu je známa rímskoprávna zásada iura novit curia a dal do pozornosti žalovaného existenciu právneho predpisu formálne rovnakej právnej sily, ako je zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších ústavných zákonov (ďalej ako „Ústava SR“), ktorým je práve Ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. Žalobca uviedol s ohľadom na Ústavný zákon č. 227/2000 Z. z., že v prípade krízovej situácie sa aplikuje tento zákon ako lex specialis vo vzťahu k Ústave SR ako lex generali s odkazom na rímsko-právnu zásadu lex specialis derogat legi generali. S poukazom na znenie čl. 5 ods. 4 Ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. ukladanie povinností a obmedzovanie základných práv a slobôd sa počas trvania núdzového stavu, ako najmenej závažného druhu krízovej situácie, nespravuje čl. 13 Ústavy SR s ohľadom na špeciálnu úpravu uvedenú v tomto zákone, pokiaľ ide o ohrozenie života a zdravia osôb. Žalobca ďalej poukázal na obsahový význam slovného spojenia „ohrozenie života a zdravia osôb v príčinnej súvislosti s pandémiou“, „ohrozenie alebo pôsobenie následkov mimoriadnej udalosti na život a zdravie“, „ohrozenie verejného zdravia“ a „ohrozenie verejného zdravia II. stupňa“, ako aj na zásady „lex superior a derogat legi inferiori“ a na zásadu súladnosti práva. Zdôraznil, že Ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. je právnym predpisom lex specialis v prípade udalosti spojenej s ohrozením života a zdravia osôb v príčinnej súvislosti s pandémiou vo vzťahu k Ústave SR ako predpisu lex generali a z uvedeného dôvodu nie je možné postupovať pri ukladaní povinností a obmedzovaní základných práv a slobôd v prípade vzniku pandémie postupom podľa čl. 13 Ústavy SR, ale striktne podľa článku 51 ods. 2 Ústavy SR v spojení s úpravou jednotlivých druhov krízových situácií v Ústavnom zákone č. 227/2002 Z. z. z hľadiska maximálnych prípustných zásahov jednak do základných práv a slobôd, ako aj z hľadiska tam upraveného maximálneho rozsahu ukladania povinností. Podľa žalobcu sa v prípade ohrozenia života a zdravia osôb (aj v príčinnej súvislosti s pandémiou COVID-19) sa aplikuje Ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. (tzv. krízový ústavný režim), kým mimo tohto obdobia sa aplikuje Ústava SR (tzv. štandardný, bežný ústavný režim).

5. Žalobca konštatoval, že núdzový stav de facto (mimoriadna situácia) trval na území Slovenskej republiky od 09.03.2020, kedy žalovaný vydal prvé opatrenie z dôvodu pandémie COVID-19 až do vydania poslednej vyhlášky č. 8/2023 V. v. SR zo dňa 15.03.2023. Obsolentná mimoriadna situácia ako núdzový stav de facto bol prerušovaný núdzovým stavom de iure vyhláseným vládou SR celkom trikrát z dôvodu tzv. pandémie COVID-19; 1. núdzový stav de iure trval od 16.03.2020 do 13.06.2020; 2. núdzový stav de iure trval od 01.10.2020 do 14.05.2021 a 3. núdzový stav de iure trval od 25.11.2021 do 22.02.2022 na území Slovenskej republiky. Podľa žalobcu je nutné aplikovať Ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. v prípade orgánmi verejnej moci deklarovaneho verejného ohrozenia života a zdravia osôb z dôvodu pandémie COVID-19, ktorou skutočnosťou orgány verejnej moci dôvodili pri vyhlásení,

trvaní obsolentnej mimoriadnej situácie, ako aj pri vyhlasovaní jednotlivých núdzových stavov de iure na území Slovenskej republiky. Žalovaný podľa žalobcu prehliadal, že počas núdzového stavu je vylúčené obmedzovanie základných práv a slobôd tzv. bežným zákonom a vôbec do úvahy neprichádzala aplikabilita podzákonných právnych noriem, ktoré od 09.03.2020 vydával žalovaný, ktorými obmedzoval základné práva a slobody, resp. ktorými ukladal povinnosť. Žalovaný už 3 dni pred dňom vyhlásenia obsolentnej mimoriadnej situácie (s účinnosťou od 12.03.2020), ako aj následne vydával súvislosti s pandémiou COVID-19 opatrenia, neskôr vyhlášky, ktorými podzákonnými normami obmedzoval základné práva a slobody a ukladal povinnosti v rozpore so znením Ústavného zákona č. 227/2002 Z. z., a to či už v počas trvania obsolentnej mimoriadnej situácie, alebo počas trvania núdzového stavu, de iure vyhláseného vládou SR. Ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. pritom umožňuje ukladať povinnosti a obmedzovať základné práva a slobody pri ohrození života a zdravia osôb v príčinnej súvislosti s pandémiou (aj tzv. COVID-19) výlučne na základe tohto zákona, teda obmedziť základné práva a slobody a ukladať povinnosti v príčinnej súvislosti s pandémiou nie je možné tzv. bežným zákonom ani podzákonnými právnymi predpismi žalovaného.

6. Žalobca tiež poukázal na to, čo sa rozumie pod pojmom krízová situácia, ako aj na plenárny nález Ústavného súdu SR, sp. zn. PL. ÚS 2/2021, v ktorom Ústavný súd SR konštatoval, že núdzový stav bol predĺžený z dôvodu ohrozenia verejného zdravia. Podľa žalobcu prijatím blanketových ústavných noriem (čl. 51 ods. 2 a čl. 102 ods. 3 Ústavy SR) a následne Ústavou SR predpokladaného vykonávacieho Ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. zabezpečil ústavodarca najvyššiu možnú mieru právnej istoty spojenú s predvídateľnosťou postupu orgánov verejnej moci v prípade vzniku a trvania krízového ústavného režimu.

7. Žalobca poukázal na vedeckú monografiu s názvom „núdzový stav de iure a de facto“ od Noé (2023), v ktorej sa vyjadrila k obsolentnej mimoriadnej situácii a odcitoval jednotlivé časti tejto vedeckej monografie. Tiež poukázal na nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 22/2020, v ktorom Ústavný súd konštatoval, že „Dôvodom vyhlásenia núdzového stavu je pandémia COVID-19“ a podrobil ústavnoprávnenému prieskumu aj uznesenie, ktorým bol vyhlásený núdzový stav de iure. Potvrdil, že dôvodom na vyhlásenie núdzového stavu de iure bola tzv. pandémia COVID-19 z dôvodu ohrozenia života a zdravia osôb, v spojení, s ktorým druhom krízovej situácie (núdzového stavu) dochádzalo v podmienkach Slovenskej republiky aj k uplatneniu núdzových právomoci Vládou SR - tzv. núdzových právomocí de iure na základe Ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. Podľa žalobcu, keďže tzv. pandémia COVID-19 predstavovala verejne ohrozenia štátnej existencie (ohrozenie života a zdravia osôb) ako podmienky na uplatnenie mimoriadnych (krízových) právomoci, mala vláda SR povinnosť (nie možnosť) v súlade s čl. 2 ods. 2 Ústavy SR vyhlásiť núdzový stav de iure od počiatku, t. j. v podmienkach Slovenskej republiky od 09.03.2020, kedy hlavný hygienik ÚVZ SR prijal prvé opatrenie z dôvodu ohrozenia verejného zdravia. Podľa žalobcu inštitút „ohrozenia verejného zdravia“ alebo „ohrozenia verejného zdravia II. stupňa“ s právnym základom v tzv. bežnom zákone - zákone o ochrane zdravia je duplicitným druhom domnejšej „krízovej“ situácie, keďže rovnakú matériu „ohrozenie zdravia osôb“ upravuje predpis s najvyššou právnou silou - Ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. na základe čoho podľa žalobcu na fakticky núdzový stav v Slovenskej republike neexistoval dôvod, keďže jednotlivé druhy krízových situácií (vrátane núdzového stavu) boli a sú podrobne upravené v Ústavnom zákone č. 227/2002 Z. z. Podľa žalobcu bolo obmedzovanie základných práv a slobôd a ukladanie povinností realizované a vynucované orgánmi verejnej moci prostredníctvom podzákonných právnych predpisov ÚVZ SR v ktorých ÚVZ SR explicitne deklaroval dôvod prijímania jednotlivých opatrení tzv. pandémiou COVID-19. Podľa žalobcu zákonodarný orgán opomenul adrogovať zákon o civilnej ochrane obyvateľov ako celok, pokiaľ žalobca nepripustí úmyselnú absenciu adrogácie právneho predpisu so zámerom potenciálneho zneužívania núdzového stavu de facto.

8. Žalobca z hľadiska zásady iura novit curia poukázal na nález Ústavného súdu SR sp. zn. IV.ÚS 84/2002 zo dňa 03.07.2003 ako aj sp. zn. I.ÚS 59/2000 zo dňa 20.12.2001. Podľa žalobcu žalovaný nemal právo obmedzovať práva a slobody ani ukladať povinnosti počas núdzového stavu de facto (počas obsolentnej mimoriadnej situácie), ani počas núdzového stavu, de iure vyhláseného 3-krát Vládou SR, ktorej skutočnosti si vláda SR musela byť vedomá, keďže ani v jednom uznesení, ktorým k vyhláseniu núdzovej situácie došlo v súlade s Ústavným zákonom č. 227/2002 Z. z. (resp. pri jeho predĺžovaní, dopĺňaní) neuložila hlavnému hygienikovi žalovaného povinnosť vydať všeobecne záväzný právny predpis, ktorým by došlo k obmedzovaniu základných práv a slobôd alebo k ukladaniu povinností. Vláda SR počas vyhláseného núdzového stavu de iure uvedené iba odporúčala hlavnému

hygienikovi žalovaného, ktorý týmto odporúčaniam vyhovel, keďže prijal takmer 200 opatrení, neskôr vyhlášok, ktorým dochádzalo k ukladaniu povinností a obmedzovaniu práv a slobôd občanov SR, žalobcu nevynímajúc.

9. Na základe uvedeného žalobca namietal, že sa nemohol dopustiť spáchania priestupku na úseku verejného zdravotníctva tým, že si odmietol dňa 24.03.2022 prekryť horné dýchacie cesty na pojednávaní pred Okresným súdom v Trenčíne, keďže takúto povinnosť žalobcovi neukladá Ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. v príčinnej súvislosti s pandémiou COVID-19. Hoci žalobcovi túto povinnosť ukladal podzákonný právny predpis žalovaného, tento nie je splnomocnený Ústavným zákonom č. 227/2002 Z. z. na rozširovanie „rozsahu“ prípustného ukladania povinností nad rámec možného ukladania povinností v núdzovom stave de iure ako legálnom a najmenej závažnom druhu krízovej situácie s poukazom na čl. 51 ods. 2 Ústavy SR v spojení s čl. 5 ods. 3 Ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. V kontexte uvedeného žalobca poukázal aj na citácie E. F. uvedené EURO KÓDEX, s.r.o. Žalobca konštatoval, že svojím konaním sa nemohol dopustiť porušenia údajnej povinnosti uloženej v § 2 ods. 1 Vyhlášky žalovaného č. 29/2022 V. v., ktorú žalovaný vydal z dôvodu pandémie ochorenia COVID-19 podľa § 59b zákona č. 355/2007 Z. z. uverejnenom vo Vestníku Vlády SR dňa 10.03.2022 a nič na tom podľa žalobcu nemení ani skutočnosť, že túto kompetenciu mu zveril tzv. bežný zákon (zákon o ochrane zdravia), keďže na ukladanie povinností nebol počas ohrozenia zdravia v príčinnej súvislosti s pandémiou žalovaný splnomocnený Ústavným zákonom č. 227/2002 Z. z.

10. Žalobca v podanej žalobe ďalej poukázal na názory Noé (2023), článok 15 ods. 3 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej ako „Dohovor“), ako aj vyjadrenie Benátskej komisie prijaté na 107. plenárnom zasadnutí v Benátkach týkajúce sa núdzových právomoci členských štátov. Tiež poukázal na právny názor Kmeca et al. (2012).

Žalobca v podaní zo dňa 03.08.2024 „Oprava žaloby 2S/31/2024“ opravil žalobný návrh tak, že podanou žalobou sa domáha zrušenia napadnutého rozhodnutia, ako aj rozhodnutia prvostupňového správneho orgánu.

Vyjadrenie žalovaného

11. Žalovaný vo vyjadrení k žalobe zo dňa 20.09.2024 navrhol, aby správny súd žalobu žalobcu v plnom rozsahu zamietol a napadnuté rozhodnutie a rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu potvrdil. Žalovaný poukázal na priebeh administratívneho konania a uviedol, že ako príslušný orgán štátnej správy na úseku verejného zdravotníctva podľa § 5 ods. 4 písm. k) zákona č. 355/2007 Z. z. z dôvodu pandémie ochorenia COVID-19 vyhlásenej dňa 11.03.2020 generálnym riaditeľom Svetovej zdravotníckej organizácie vydal dňa 10.03.2022 Vyhlášku č. 29/2022 V. v., ktorou sa podľa § 48 ods. 4 písm. r) zákona č. 355/2007 Z. z. s účinnosťou od 14.03.2022 nariadili opatrenia pri ohrození verejného zdravia k povinnosti prekrytia horných dýchacích ciest.

12. K námietkam žalobcu uvedeným v bodoch 26. až 56. žaloby, v ktorých žalobca poukazoval na Ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. v súvislosti s tým, že v prípade udalosti spojenej s ohrozením života a osôb v príčinnej súvislosti s pandémiou nie je možné postupovať pri ukladaní povinností a obmedzovaní základných práv a slobôd podľa čl. 13 Ústavy SR, ale práve zákonom č. 227/2002 Z. z., žalovaný uviedol, že ich obsahom je predovšetkým spochybňovanie právomoci žalovaného na prijímanie opatrení ako aj záväznosť vydávaných vyhlášok a s tým súvisiacich obmedzovaní základných ľudských práv a slobôd vydávanými opatreniami. Zdôraznil, že štát si plní svoj pozitívno-právny záväzok chrániť životy a zdravie obyvateľstva, pričom má nielen negatívne zadefinované povinnosti (zdržanie sa zásahov do základných práv a slobôd), ale základné práva musí chrániť predovšetkým proaktívne. Poukázal na nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 12/01 zo dňa 04.12.2007 a uviedol, že bez naplnenia riadne a účinnej ochrany nosného základného práva sa záruka ostatných ústavne zakotvených práv dostáva do roviny nenaplniteľnej ambície. Ďalej zdôraznil, že predmetom konania nie je a ani nemôže byť právomoc žalovaného na vydávanie vyhlášok, ako ani zákonnosť, ústavnosť a záväznosť vyhlášok vydávaných žalovaným. Uviedol, že je tu zrejmý nedostatok právomoci správneho súdu na prieskum vyhlášok žalovaného (v súlade s § 7 písm. c) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok), nedostatok aktívnej vecnej legitímácie žalobcu, ako aj nedostatok pasívnej vecnej legitímácie žalovaného. K poukazu žalobcu na núdzový stav, ktorý bol podľa neho vyhlásený v rozpore s Ústavným zákonom č. 227/2002 Z. z. žalovaný uviedol, že ani žalobcovi ani žalovanému neprislúcha posudzovať, či Vláda SR vyhlásila mimoriadnu situáciu v rozpore so zákonom č. 227/2002 Z. z. V kontexte uvedeného poukázal

na znenie § 3 ods. 1 zákona č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva v znení neskorších predpisov (ďalej ako „zákon č. 42/1994 Z. z.“) a uznesenie Vlády SR č. 111 zo dňa 11.03.2020, ktorým bola 12.03.2020 od 06:00 hod. vyhlásená mimoriadna situácia. Zdôraznil, že pokiaľ zákon č. 355/2007 Z. z. ani č. 42/1994 Z. z. nevyklučuje, aby mal aj po vyhlásení mimoriadnej situácie žalovaný pôsobnosť na nariaďovanie opatrení je daná pôsobnosť žalovaného nariaďovať opatrenia pri ohrození verejného zdravia v zmysle § 12 a § 48 ods. 4 zákona č. 355/2007 Z. z. aj po vyhlásení mimoriadnej situácie.

13. K námietke žalobcu týkajúcej sa toho, že žalobca sa nemohol dopustiť spáchania priestupku z dôvodu, že povinnosť prekrytia horných dýchacích ciest mu neukladá Ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. žalovaný uviedol, že ide iba o subjektívny názor žalobcu. Zdôraznil, že právomoc žalovaného na vydávanie všeobecne záväzných právnych predpisov (vyhlášok) je daná zákonom č. 355/2007 Z. z., podľa ktorého v zmysle § 5 ods. 4 písm. k) žalovaný 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. Žalovaný konštatoval, že Ústavný súd SR odvolávajúc sa aj na nález sp. zn. PL. ÚS 17/2014 zo dňa 22.06.2016 prijatím návrhu na ďalšie konanie podľa čl. 125 ods. 1 písm. b) Ústavy SR vopred a definitívne uznal, že ÚVZ SR je v súvislosti s tzv. pandemickou normotvorbou na úseku verejného zdravotníctva ústredným orgánom štátnej správy nadaným normotvornou právomocou. Konštatoval, že ustanovenia zákona č. 355/2007 Z. z. s vydávanými vyhláškami ÚVZ SR plne korešpondujú a konvenujú čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 122 a čl. 123 Ústavy SR, keďže žalovaný ako po materiálnej stránke ústredný orgán štátnej správy na úseku verejného zdravotníctva a regionálne úrady verejného zdravotníctva ako miestne orgány štátnej správy (čl. 122 Ústavy SR) vydávajú všeobecne záväzné právne predpisy (vyhlášky) na základe zákonného splnomocnenia (čl. 123 Ústavy SR), ktoré určuje normotvorcovi medze tejto normotvorby. V uvedených súvislostiach žalovaný tiež poukázal na to, že Ústavný súd SR nálezom sp. zn. PL. ÚS 8/2021 rozhodol, že vyhlášky vydávané úradmi verejného zdravotníctva môžu byť vyhlasované publikáciou vo Vestníku vlády, pričom pri rozhodovaní vychádzal z čl. 123 Ústavy SR. Podľa nálezu Ústavného súdu SR sú úrady verejného zdravotníctva, tak ako to vyžaduje čl. 123 Ústavy SR zákonom zriadené orgány štátnej správy, ktoré sú zákonom o ochrane verejného zdravia splnomocnené k vydávaniu vyhlášok a vyhlášky sú v súlade s Ústavou SR vyhlasované spôsobom, ktorý ustanovuje zákon (teda zákon č. 355/2007 Z. z.).

14. K námietkam žalobcu týkajúcim sa odkazu na základné ľudské práva a slobody žalovaný uviedol, že zákon č. 355/2007 Z. z. upravuje obmedzenie základných práv a slobôd v § 48 ods. 4, keď ustanovuje, že žalovaný alebo regionálny úrad verejného zdravotníctva nariaďujú tam uvedené opatrenia, a to v prípade ohrozenia verejného zdravia. Neprijatie opatrení žalovaným regionálnymi úradmi verejného zdravotníctva by znamenalo porušenie čl. 15 a čl. 40 Ústavy SR, čiže porušenie záväzku Slovenskej republiky chrániť život a zdravie osôb zdržujúcich sa na jej území. Žalovaný zastáva názor, že povinnosti vyplývajúce z opatrení boli vzhľadom na pandemickú situáciu uložené v nevyhnutnom rozsahu, pričom tento zásah sleduje legitímny cieľ a zároveň bola a je dodržaná aj spravodlivá rovnováha medzi sledovaným cieľom, ktorým bola a je ochrana života a zdravia v súvislosti so šírením ochorenia COVID-19 a právami dotknutých subjektov. V uvedených súvislostiach poukázal tiež na nález Ústavného súdu SR č. PL. ÚS 4/2021 zo dňa 08.12.2021, v ktorom Ústavný súd SR vyslovil potrebu ochrany verejného zdravia ukladaním povinností, nakoľko kladie na ochranu verejného zdravia osobitný dôraz.

15. Žalovaný na záver poukázal na to, že v postavení žalovaného už vystupoval v konaní vedenom správnym súdom pod sp. zn. 31S/146/2022, kedy správny súd rozsudkom zo dňa 23.11.2023 zamietol žalobu žalobcu v konaní o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného a poukázal na jednotlivé časti odôvodnenia tohto rozsudku.

Replika

16. Žalovaný v replike zo dňa 15.11.2024 uviedol, že na podanej žalobe v plnom rozsahu trvá a s vyjadrením žalovaného nesúhlasí, namieta ho a popiera že by malo oporu v zákone. Poukázal na definíciu priestupku s tým, že v priestupkovom zákone nie je nikde uvedená povinnosť, že ľudia majú mať prekrytú tvár rúškami a osobitný zákon s povinnosťou prekrytia tváre rúškami neexistoval a neexistuje, pričom žalovaný mu dal pokutu, ktorú definoval ako priestupok, hoci priestupkový zákon neobsahuje priestupok nenosenia rúška a takýto priestupok nepozná, na základe čoho sa jedná podľa žalobcu o vymyslený priestupok v rozpore s priestupkovým zákonom. Zdôraznil, že žiadny zákon žalovanému

nedával právomoc, aby ho terorizoval, aby ho nútil do nosenia rúška, či respirátora a aby mu dával protiprávne pokuty, pretože na žalobcu ako občana SR sa vzťahujú iba právne predpisy uvedené v Zbierke zákonov. Teda neplatia pre neho žiadne vyhlášky uverejnené na nástenke ministerstva niekde na chodbe vedľa záchodov a považuje ich iba za interné predpisy pre ministerstvo a ich pracovníkov.

17. Namietal, že celý proces žalovaného od začiatku až do finálneho rozhodnutia bol iba úmyselným zlým konaním proti žalobcovi s použitím extrémnej protizákonnosti, keďže neexistovali ani neexistujú právne predpisy ohľadne povinnosti nosenia rúšok, ktoré by sa v vzťahovali na žalobcu alebo na iných občanov. Svoju vôľu a rozhodovanie žalovaného bolo podľa žalobcu nezmyslom a protiprávnym spoločensky nebezpečným konaním. Vyhlášky, na ktoré sa žalovaný odvoláva sú podľa žalobcu v rozpore nielen so zákonmi, ale aj v rozpore s Ústavou SR i medzinárodným Dohovorom o základných ľudských právach a slobodách. Podľa žalobcu konaním verejného činiteľa dochádzalo k trestným činom, ako napr. k trestnému činu zneužitia právomoci, k trestnému činu uhýbania práva, trestného činu apartheidu proti skupine osôb, ktoré odmietali rúška.

18. Žalobca ďalej poukázal na osoby a ich konanie, ktoré ho úmyselne mali poškodiť, konkrétne sudkyňu E. C. G., regionálnu hygieničku Úradu verejného zdravotníctva v C. H. B. D. H. a H. H. C. I., H., MHA.

19. Na záver žalobca uviedol, že amnestiu, ktorou by mal byť akože zbavený viny a pokuty za priestupok nenasadeného rúška zásadne odmieta a žiada, aby bol prípad riadne vyšetrený a spravodlivo rozhodnutý, presne v zmysle platných zákonov a Ústavy SR.

Duplika

20. Žalovaný sa v podanej duplike zo dňa 18.12.2024 pridržal svojho vyjadrenia a zotrval na tom, že pri vydávaní napadnutého rozhodnutia a rozhodnutia prvostupňového správneho orgánu boli dodržané všetky všeobecne záväzné právne predpisy a oba správne orgány postupovali v súlade so zákonom. Žalovaný k poukazu žalobcu na to, že povinnosť prekrytia horných dýchacích ciest v pod zákonom akte nie je priestupkom, poukázal na jednotlivé ustanovenia zákona č. 355/2007 Z. z. a uviedol, že predmetnou vyhláškou bolo nariadené riadne prekrytie horných dýchacích ciest (nos a ústa) použitím respirátora na verejnosti vo všetkých priestoroch interiérov budov a prostriedkoch verejnej dopravy ako preventívnej a ochrannej pomôcky v zmysle § 48 ods. 4 písm. r) zákona č. 355/2007 Z. z., pričom v čase pretrvávajúcej pandémie ochorenia COVID-19 bolo prekrytie horných dýchacích ciest kľúčovým nástrojom na zabránenie šírenia tohto nebezpečného vírusu. Vyhláška ÚVZ SR č. 29/2022 V. v. špecifikovala, čo sa v konkrétnej situácii rozumie pod preventívnou a ochrannou pomôckou, ako jedným z opatrení pri ohrození verejného zdravia v čase nebezpečne a rýchlo šíriaceho sa ochorenia COVID-19. Žalovaný zdôraznil, že nesúhlasí s tvrdením žalobcu, že porušenie podzákonného aktu bez toho, aby tým došlo k porušeniu zákona nie je priestupkom a žalobca sa svojím konaním dopustil priestupku na úseku verejného zdravotníctva podľa § 56 ods. 1 písm. f) zákona č. 355/2007 Z. z. a svojím konaním porušil § 2 ods. 2 vyhlášky ÚVZ SR č. 29/2022 V. v. SR, ktorou sa nariaďovali opatrenia pri ohrození verejného zdravia k povinnosti prekrytia horných dýchacích ciest. Žalovaný mal za to, že spáchanie skutku bolo žalobcovi jednoznačne preukázané.

21. Žalovaný uviedol, že nepopiera, že v dôsledku jeho opatrení vydaných v rámci prevencie šírenia vírusu COVID-19 došlo k negatívnemu zásahu do výkonu niektorých práv, avšak zastáva názor, že povinnosti vyplývajúce z opatrení boli vzhľadom na pandemickú situáciu uložené v nevyhnutnom rozsahu, pričom tento zásah sleduje legitímny cieľ a zároveň bola dodržaná aj spravodlivá rovnováha medzi sledovaným cieľom, ktorým bola a je ochrana života a zdravia v súvislosti so šírením ochorenia COVID-19 a právami dotknutých subjektov.

K tvrdeniam žalobcu týkajúcim sa poukazu na páchanie trestnej činnosti verejného činiteľa žalovaného uviedol, že do jeho pôsobnosti nepatrí posúdenie, či určité konanie napĺňa znaky niektorého z trestných činov upravených v trestnom zákone, pretože uvedené patrí do pôsobnosti orgánov činných v trestnom konaní a súdov vykonávajúcich súdnicvo v trestných veciach.

22. K tvrdeniam žalobcu týkajúcim sa poukazu na amnestiu vo veciach priestupkov spáchaných v súvislosti s proti pandemickými opatreniami žalovaného žalovaný poukázal na uznesenie Vlády SR č. 682 a uviedol, že sa nevzťahuje na právoplatne ukončené priestupkové konania a už uhradenej pokuty, ale vzťahuje sa iba na začaté priestupkové konania, na ich nezačínanie v budúcnosti a

na doposiaľ nevykonané sankcie alebo ich zvyšky, pričom nevykonanými sankciami sú právoplatné rozhodnutia regionálneho úradu verejného zdravotníctva, ktorými bola uložená pokuta za porušenie proti pandemickým opatreniam, pričom táto pokuta nebola účastníkom konania v lehote uvedenej v rozhodnutí zaplatená.

Konanie na správnom súde

23. Správny súd vec prejednal bez nariadenia pojednávania podľa § 107 ods. 2 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej ako „SSP“), keďže účastníci konania nepožiadali o nariadenie pojednávania ani správny súd nezistil žiaden z dôvodov pre potrebu pojednávania nariadiť v zmysle § 107 ods. 1 SSP a vo veci vyhlásil rozsudok postupom podľa § 137 ods. 3 SSP. Miesto a čas verejného vyhlásenia rozsudku boli oznámené na úradnej tabuli súdu a na webovej stránke súdu dňa 04.12.2025 v zmysle § 137 ods. 4 SSP. Rozsudok bol verejne vyhlásený dňa 17.12.2025 (§ 137 ods. 3 SSP).

24. Správny súd vecne príslušný podľa § 10 SSP a miestne príslušný podľa § 13 ods. 1 SSP preskúmal napadnuté rozhodnutie žalovaného, ako aj prvostupňové rozhodnutie a postup, ktorý ich vydaniu predchádzal, pričom rozsah prieskumu bol stanovený primárne dôvodmi nezákonnosti uplatnenými v žalobe. Keďže, ale ide o správnu žalobu vo veciach správneho trestania v zmysle § 194 ods. 1 SSP, správny súd realizoval súdny prieskum nielen v rozsahu a z dôvodov správnej žaloby, ale aj v rozsahu vymedzenom v § 195 SSP, pričom dospel k záveru, že správna žaloba je nedôvodná, a preto žalobu podľa § 190 SSP zamietol.

Relevantné zákonné ustanovenie

25. Podľa § 48 ods. 4 písm. r) zákona č. 355/2007 Z. z.; úrad verejného zdravotníctva alebo regionálny úrad verejného zdravotníctva pri ohrození verejného zdravia nariaďuje opatrenia, ktorými sú: používanie preventívnych a iných ochranných pomôcok.

26. Podľa § 51 ods. 1 písm. a) zákona č. 355/2007 Z. z.; fyzické osoby sú povinné plniť opatrenia na predchádzanie ochoreniam podľa § 12 ods. 2 písm. a), d) až h) a opatrenia pri ohrozeniach verejného zdravia podľa § 48 ods. 4 písm. a) až d), f) až i), n), r), t), u), y) až aa) nariadené príslušným orgánom verejného zdravotníctva; to neplatí v prípade povinného očkovania, ak sú známe kontraindikácie.

27. Podľa § 56 ods. 1 písm. f) zákona č. 355/2007 Z. z.; priestupku na úseku verejného zdravotníctva sa dopustí ten, kto nesplní nariadené opatrenie pri ohrozeniach verejného zdravia podľa § 4 ods. 1 písm. g) alebo § 48 ods. 4 písm. a) až d), f) až i), n), r), t), u), y) až aa).

28. Podľa § 56 ods. 3 zákona č. 355/2007 Z. z.; za priestupok podľa odseku 1 možno uložiť pokutu do 1 659 eur a v blokovom konaní do 99 eur, ak odsek 2 alebo odsek 4 neustanovuje inak. Za nepodrobenie sa povinnému očkovaniu možno uložiť pokutu v súhrnnej výške 331 eur.

29. Podľa § 56 ods. 5 zákona č. 355/2007 Z. z.; priestupky podľa tohto zákona prejednávajú v rozsahu svojej pôsobnosti úrad verejného zdravotníctva, regionálny úrad verejného zdravotníctva a orgány verejného zdravotníctva uvedené v § 3 ods. 1 písm. d) až g), ak odsek 4 neustanovuje inak. Na priestupky a na ich prejednanie sa vzťahuje osobitný predpis.

30. Podľa § 57 ods. 43 zákona č. 355/2007 Z. z.; orgán verejného zdravotníctva pri určení výšky pokuty prihliada na závažnosť, spôsob, čas trvania a následky protiprávneho konania. Pri opakovanom porušení možno pokutu zvýšiť až na dvojnásobok.

31. Podľa § 2 ods. 1 Vyhlášky č. 29/2022 V. v.; podľa § 48 ods. 4 písm. r) zákona sa všetkým osobám nariaďuje riadne prekrytie horných dýchacích ciest (nos a ústa) použitím respirátora na verejnosti vo všetkých priestoroch interiérov budov, prostriedkoch verejnej dopravy, taxislužbách alebo inej preprave s osobami, ktoré nie sú členmi spoločnej domácnosti.

Posúdenie opodstatnenosti žaloby - podstatných skutkových tvrdení a právnych argumentov súdom

32. Predmetom súdneho prieskumu bolo posúdenie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. č. ÚVZSROLP/2267/7641/2024 zo dňa 29.02.2024, ktorým zamietol odvolanie žalobcu a potvrdil rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu č. RÚVZTN/ODP/91/7388/2023 zo dňa 03.05.2023, ktorým uznal žalobcu za vinného zo spáchania priestupku na úseku verejného zdravotníctva podľa § 56 ods. 1 písm. f) zákona č. 355/2007 Z. z., ktorého sa mal žalobca dopustiť tým, že sa dňa 24.03.2022 v čase o cca 08:15 hod. nachádzal na Okresnom súde v Trenčíne, Piaristická 27, 911 01 Trenčín, v pojednávacej miestnosti č. 116, ako žalobca počas pojednávania v rámci konania vedeného pod sp. zn. 23C/11/2019 bez riadneho prekrytia horných dýchacích ciest (nos a ústa), čím žalobca porušil § 2 ods. 1 vyhlášky ÚVZ SR č. 29/2022 V. v. a uložil mu pokutu vo výške 50,00 Eur.

33. Konanie v tejto veci je konaním vo veci správneho trestania podľa § 194 a nasl. SSP, pre ktoré sa uplatní úprava podľa § 195 písm. a) až e) SSP, ktorá vymedzuje prípady, kedy správny súd nie je viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby. V nadväznosti na to správny súd vyhodnocoval námietky žalobcu uvedené vo včas podanej správnej žalobe aj pri zohľadnení úpravy podľa § 195 písm. a) až e) SSP. Správny súd podotýka, že i v tomto type konania sa s výnimkou prípadov vymedzených podľa § 195 písm. a) až e) SSP uplatní koncentrácia rozsahu a dôvodov žaloby v zmysle úpravy podľa § 183 SSP, v nadväznosti na čo správny súd v pomeroch prejednávanej veci vyhodnocoval námietky žalobcu obsiahnuté v žalobných bodoch včas podanej správnej žaloby i vo svetle úpravy podľa § 195 písm. a) až e) SSP.

34. Správny súd konštatuje, že po preskúmaní obsahu správnej žaloby dospel k záveru, že správnu žalobu tvoria najmä názory, vyjadrenia, nerozvinuté citácie, polemiky, prejavy nesúhlasu žalobcu a jeho výhrady vo vzťahu k všeobecne záväzným právnym predpisom a z nich plynúce všeobecné závery o nezákonnosti napadnutého rozhodnutia. Vo vzťahu ku kvalite takýchto žalobných námietok považuje správny súd za potrebné poukázať na závery vyplývajúce z rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2Sžp/23/2021 zo dňa 22.08.2012, podľa ktorých: „nestačí iba všeobecné tvrdenie, že zákon bol porušený, žalobca musí poukázať na konkrétne skutočnosti, z ktorých vyvodzuje porušenie zákona. Obligatórnou náležitosťou žaloby je teda povinnosť žalobcu tvrdiť, že správne rozhodnutie alebo jeho časť odporuje konkrétnemu všeobecne záväznému právnemu predpisu a toto tvrdenie právne odôvodniť. Ak žalobca poukazuje na skutočnosť, že postupom správnych orgánov mu bola odňatá možnosť ochrany jeho práv, musí uviesť, pri ktorom procesnom úkone sa tak malo stať, aké vyjadrenia chcel v priebehu správneho konania uplatniť a čo je dôsledkom znemožnenia ich uplatnení, teda aké subjektívne právo žalobcu malo byť v tejto súvislosti porušené. Pokiaľ tak neurobí, nie je možné všeobecne formulované žalobné námietky meritórne prejednať.“. Z uvedeného vyplýva, že bez vyjadrenia jasného stanoviska žalobcu k súvisu týchto námietok so zákonnosťou napadnutého rozhodnutia, t. j. k otázke, v čom konkrétne sa žalovaný mylil pri hodnotení dôkazov a pri právnom posúdení veci a z akých dôvodov, pokiaľ rozhodol spôsobom uvedeným v napadnutom rozhodnutí, vo svojej podstate nie sú tieto námietky ničím iným, len vyjadrením vlastného názoru, resp. všeobecného nesúhlasu s hodnotením žalovaného. Vyjadrenie nesúhlasu, resp. tvrdenia žalobcu bez špecifikácie právneho významu jednotlivých námietok vo vzťahu k napadnutému rozhodnutiu v konaní o preskúmanie jeho zákonnosti nepostačuje k tomu, aby správny súd mohol dospieť k záveru o nezákonnosti napadnutého rozhodnutia.

35. Pokiaľ žalobca v podanej správnej žalobe poukazyval na viaceré súdne rozhodnutia alebo z nich citoval (napr. rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky PL. ÚS 2/2021, PL. ÚS 22/2020, IV.ÚS 84/2002, sp. zn. I.ÚS 59/2000), správny súd považuje za nevyhnutné zdôrazniť, že nestačí žalobcom poukázať na judikatúru, ale aj náležitým spôsobom a dostatočne konkrétne uviesť vecnú súvislosť s preskúmanou vecou, pretože len samotný poukaz žalobcu na rozhodnutia alebo prípadné citácie z týchto rozhodnutí, bez tejto súvislosti nepostačuje na vyslovenie nezákonnosti napadnutého rozhodnutia.

36. Správny súd považuje za podstatné uviesť, že z obsahu správnej žaloby vyplýva, že v podstate smeruje proti všeobecne záväzným právnym predpisom, na základe ktorých bolo vydané napadnuté rozhodnutie. Z obsahu napadnutého rozhodnutia vyplýva, že bolo vydané na základe zákona č. 355/2007 Z. z. a Vyhlášky č. 29/2022 V. v. Smerovanie správnej žaloby voči všeobecne záväzným právnym predpisom podľa názoru správneho súdu naráža na nedostatok jeho právomoci na preskúmanie týchto namietaných všeobecne záväzných právných predpisov, nakoľko podľa ustanovenia § 7 písm. c) SSP platí, že „správne súdy nepreskúmajú všeobecne záväzné právne predpisy, ak tento zákon neustanovuje inak“. Podľa § 182 ods. 1 písm. e) SSP „v správnej žalobe sa

musí okrem všeobecných náležitostí podania podľa § 57 uviesť dôvody žaloby, z ktorých musí byť zrejmé, z akých konkrétnych skutkových a právnych dôvodov žalobca považuje napadnuté výroky rozhodnutia alebo opatrenia za nezákonné (ďalej len „žalobné body“).“ Pokiaľ sa žalobca podanou správnu žalobou síce domáhal zrušenia napadnutého rozhodnutia, avšak z dôvodov neústavnosti, nesprávnosti, nesúlady s inými všeobecne záväznými právnymi predpismi alebo iných väd označených všeobecne záväzných právnych predpisov, nemohol byť úspešný, pretože jeho žalobnej argumentácii (v tej časti, ktorá nebola všeobecná) chýba esenciálna zložka v podobe jasnej, jednoznačnej a priamej súvislosti žalobných námietok (bodov) s predmetom konania, ktorým bolo preskúmanie zákonnosti napadnutého rozhodnutia, nie prieskum uvedených všeobecne záväzných právnych predpisov. Primárnym predpokladom úspešnosti žalobných námietok je teda formulácia, ktorá konkretizuje dôvody nezákonnosti správneho aktu, voči ktorému sa žalobca domáha súdnej ochrany na správnom súde. Pokiaľ žalobná argumentácia abstrahuje od povahy žalobného návrhu, ako je tomu v danom prípade, nemožno očakávať, že na základe takejto vnútorne rozpornej a tým nezrozumiteľnej správnej žaloby je možné požadovanú súdnu ochranu poskytnúť. V tejto súvislosti správny súd poukazuje na to, že viaceré nálezy alebo uznesenia Ústavného súdu Slovenskej republiky (o ktorých bude zmienka v ďalšej časti odôvodnenia tohto rozsudku) jednoznačne uzavreli, že vyhlášky žalovaného majú povahu všeobecne záväzných právnych predpisov. Nad rámec uvedeného správny súd ešte dopĺňa, že žalobca sa domáhal preskúmania zákonnosti napadnutého rozhodnutia z dôvodu nezákonnosti a neústavnosti všeobecne záväzných právnych predpisov, na základe ktorých bolo vydané napadnuté rozhodnutie, teda žalobca sa touto správnu žalobou nedomáhal preskúmania všeobecne záväzných právnych predpisov, preto nebol dôvod na odmietnutie správnej žaloby podľa § 98 ods. 1 písm. g) v nadväznosti na § 7 písm. c) SSP.

37. Vzhľadom na to, že nezákonnosť napadnutého rozhodnutia bola namietaná (najmä) z dôvodu jeho vydania na základe neústavných právnych predpisov, správny súd bol povinný vyhodnotiť, či nebol dôvod na postup v zmysle § 100 ods. 1 písm. b) SSP, podľa ktorého „správny súd konanie uznesením preruší, ak pred rozhodnutím vo veci dospel k záveru, že sú splnené podmienky na konanie o súlade právnych predpisov; v tomto prípade podať ústavnému súdu návrh na začatie konania podľa osobitného predpisu“. Pokiaľ ide o uvedené žalobné námietky, tieto boli predmetom viacerých konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky, ktorý k oprávneniam žalovaného a regionálnych úradov verejného zdravotníctva, napr. v náleze sp. zn. PL. ÚS 8/2021 uviedol nasledovné (body 60 až 66 nálezu):

„60. Článok 123 ústavy ustanovuje, že autoritami, ktoré môžu prijímať všeobecne záväzné právne predpisy na vykonanie zákona, môžu byť len orgány štátnej správy. Ústavný súd tak musí ustáliť, či ÚVZ a RÚVZ sú orgánmi štátnej správy. Úrad verejného zdravotníctva a regionálne úrady verejného zdravotníctva sú podľa § 3 ods. 1 písm. b) a c) zákona o ochrane verejného zdravia orgánmi verejného zdravotníctva. Tento pojem je však podľa § 1 písm. f) cit. zákona len legislatívnou skratkou pre „orgány štátnej správy na úseku verejného zdravotníctva“, teda ÚVZ aj RÚVZ sú orgánmi štátnej správy (pre oblasť verejného zdravotníctva) [§ 1 písm. f) zákona o ochrane verejného zdravia: Tento zákon ustanovuje opatrenia orgánov štátnej správy na úseku verejného zdravotníctva (ďalej len „orgány verejného zdravotníctva“)].

61. Skutočnosť, že zákon o ochrane verejného zdravia (§ 5 ods. 1, § 6 ods. 1) označuje ÚVZ aj RÚVZ zároveň za rozpočtové organizácie, je z tohto hľadiska nepodstatná, pretože tým je určené len ich rozpočtové postavenie na rozdiel napríklad od príspevkového hospodárenia. Ide o kategóriu hospodársku, nie o kategóriu typu právnej entity. Rozpočtovými organizáciami sú v zásade všetky štátne orgány vrátane ministerstiev (§ 21 ods. 1 a 10 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov), napriek tomu nikdy nebol sporný ich status orgánov štátnej správy. Zamieňanie jednotlivých vlastností verejnoprávnych entít samotných a taktiež verejnoprávnych a súkromnoprávných entít navzájom (nositeľ moci, rozpočtová organizácia, právna subjektivita) súvisí s teoreticky nedôslednou zmenou konceptu organizácii na štátne orgány a právnické osoby (porov. napr. II. ÚS 80/09, II. ÚS 152/2016, PL. ÚS 19/2017 – poľovnícka komora).

62. Úrad verejného zdravotníctva a RÚVZ boli riadne zriadené zákonom v súlade s čl. 122 ústavy, podľa ktorého sa zákonom zriaďujú ústredné orgány a miestne orgány štátnej správy, a tiež v súlade s čl. 86 písm. e) ústavy, podľa ktorého do pôsobnosti národnej rady patrí zriaďovať zákonom ministerstvá a ostatné orgány štátnej správy. Ústavný súd už v čase pred prijatím posudzovanej novely, zákona č. 286/2020 Z. z., ktorým boli zavedené vyhlášky ÚVZ, v senátnom náleze sp. zn. IV. ÚS 249/2021 nepochyboval, že ÚVZ je orgánom štátnej správy: «Podľa § 5 ods. 1 a 2 zákona o ochrane zdravia úrad verejného zdravotníctva je rozpočtová organizácia štátu s pôsobnosťou

pre územie Slovenskej republiky, pričom tento úrad riadi a za jeho činnosť zodpovedá hlavný hygienik, ktorého vymenúva a odvoláva n a návrh ministra zdravotníctva vedúci služobného úradu ministerstva zdravotníctva. K povahe tohto subjektu ústavný súd dodáva, že pojem „rozpočtová organizácia štátu“ znamená spôsob financovania a iné okolnosti, ktoré nie sú pre riešenie problematiky podstatné. Zároveň však ide o „úrad“, teda orgán štátnej správy, ktorý je zriadený zákonom [aj keď nie je ústredným orgánom štátnej správy, keďže tak nie je označený v § 21 zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov. Je teda vybavený právomocou na vydávanie právnych aktov, a to pokiaľ ide o vydávanie všeobecne záväzných právnych predpisov, na základe čl. 123 ústavy (vydáva ich len na základe zákonov a v ich medziach, pričom z hľadiska označeného ustanovenia ide o „iný“ orgán štátnej správy, teda iný než ministerstvo).»

63. K postaveniu úradu verejného zdravotníctva ako dekoncentrovaného orgánu štátnej správy s pôsobnosťou pre celé územie a jeho pozícii z hľadiska ústavy možno uviesť, že ústava na viacerých miestach zdôrazňuje osobitné postavenie „ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy“, ktorým sa odlišujú od všetkých ostatných orgánov štátnej správy. Z čl. 80 ods. 1 (právo poslanca interpelovať člena vlády alebo vedúceho ústredného orgánu štátnej správy) a čl. 85 (právo žiadať účasť vedúceho ústredného orgánu štátnej správy na schôdzi národnej rady) možno vyvodiť, že ústredné orgány štátnej správy sú v priamom vzťahu demokratickej zodpovednosti voči volenému parlamentu práve preto, že stoja na čele hierarchie orgánov štátnej správy. Z čl. 60 ods. 2 písm. a) ústavy (Kontrolná pôsobnosť najvyššieho kontrolného úradu sa vzťahuje v rozsahu uvedenom v odseku 1 na vládu Slovenskej republiky, ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy Slovenskej republiky a na orgány im podriadené) možno napríklad vyvodiť, že iné orgány štátnej správy sú spravidla podriadené niektorému ústrednému orgánu štátnej správy (ministerstvu alebo inému takému orgánu). Z uvedených ustanovení ústavy možno potom vyabstrahovať záver, že orgány štátnej správy sa vždy členia na najvyššie, ktoré ústava označuje ako „ústredné“, a ostatné, ktoré sú týmto orgánom podriadené a ktoré sa na niektorých miestach označujú ako „miestne“, a na iné orgány štátnej správy, ktoré sa osobitným prívlastkom neoznačujú. K dekoncentrovaným orgánom štátnej správy s pôsobnosťou pre celé územie patrí napríklad aj Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky, Ústredné riaditeľstvo Slovenskej obchodnej inšpekcie alebo Dopravný úrad. Už v čase prijatia ústavy existovala napríklad Štátna plavebná správa v Bratislave s pôsobnosťou pre celé územie, ktorá nebola ústredným orgánom štátnej správy, ale výslovne bola oprávnená vydávať vyhlášky (§ 2 zákona č. 26/1964 Zb. o vnútrozemskej plavbe). Právny poriadok pozná tento typ orgánov štátnej správy, ku ktorému patrí aj úrad verejného zdravotníctva a ústava ich nevyklučuje.

64. Z ústavy, ako bolo už uvedené, vyplýva, že jednotlivé orgány štátnej správy sú priamo alebo sprostredkovane podriadené orgánu s demokratickou legitimitou, typicky ministerstvu. Ide o vzťahy nadriadenosti a podriadenosti v rámci exekutívnej moci, a nie o vzťahy delby moci medzi jednotlivými mocami. K pozícii úradu verejného zdravotníctva je z tejto perspektívy potrebné uviesť, že ministerstvo zdravotníctva ako vládny ústredný orgán štátnej správy podľa § 4 ods. 1 zákona o ochrane verejného zdravia určuje zásadné smery a priority štátnej zdravotnej politiky na úseku verejného zdravia a kontroluje výkon verejného zdravotníctva v Slovenskej republike. Podľa § 5 ods. 2 hlavného hygienika vymenúva a odvoláva vedúci služobného úradu ministerstva zdravotníctva na návrh ministra zdravotníctva a úrad verejného zdravotníctva riadi a za jeho činnosť zodpovedá hlavný hygienik Slovenskej republiky. Úrad verejného zdravotníctva je podľa § 5 ods. 1 zákona o ochrane verejného zdravia zapojený finančnými vzťahmi na rozpočet ministerstva (nemá teda vlastnú rozpočtovú kapitolu). Úrad verejného zdravotníctva a regionálne úrady verejného zdravotníctva sú na základe týchto zákonných ustanovení síce v pozícii nepriamej podriadenosti ministerstvu zdravotníctva, avšak nepochybne ako integrálna súčasť štruktúry výkonnej moci. Zverenie kompetencie nariadovať vyhlášky úradu verejného zdravotníctva je v zásade vecou koncepcie verejného zdravotníctva, ktorú určuje demokratický zákonodarca. 65. Na základe čl. 123 ústavy je potom napadnuté ustanovenie § 59b ods. 1 zákona o ochrane verejného zdravia právnym základom, ústavou požadovaným zákonným splnomocnením, na základe ktorého môžu ÚVZ a RÚVZ vydávať všeobecne záväzné právne predpisy. Zároveň toto ustanovenie určuje aj medze, v rámci ktorých môžu tieto orgány štátnej správy všeobecne záväzné právne predpisy vydávať. Ide o nariadenie opatrení podľa § 12 alebo § 48 ods. 4 zákona o ochrane verejného zdravia, a to buď na celom území Slovenskej republiky, určitej časti jej územia alebo pre skupinu inak ako jednotlivito určených osôb, čím je zároveň daná normatívna povaha týchto opatrení (na rozdiel od konania o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach konkrétnych fyzických a právnických osôb, kde orgány štátnej správy na úseku verejného zdravia postupujú podľa všeobecných predpisov o správnom konaní, a to aj pri nariadovaní opatrení podľa § 12 a § 48 ods. 4 – § 59 ods. 1). 66. Ústavný súd preto konštatuje, že úrad verejného zdravotníctva a regionálne úrady

verejného zdravotníctva sú zákonom zriadené orgány štátnej správy oprávnené vydávať všeobecne záväzné právne predpisy (vyhlášky ÚVZ).“

38. Vo vyššie citovanom náleze sa Ústavný súd Slovenskej republiky vyjadril aj k otázke právnej záväznosti vyhlášok ÚVZ SR, hoci nie sú vyhlasované v Zbierke zákonov Slovenskej republiky (body 74 až 80 nálezu):

„74. Ústava na viacerých miestach ustanovovala a ustanovuje, že právne predpisy majú byť vyhlásené spôsobom, ktorý ustanoví zákon (čl. 87 ods. 5, čl. 120 ods. 3, čl. 123). Pri zákonoch podmieňuje vyhlásením ich platnosť. Pri žiadnom druhu predpisu ústava neustanovuje priamo spôsob vyhlásenia ani platformu vyhlásenia. Ústava od času jej prijatia nepredpisovala ani jednotný spôsob vyhlásenia právnych predpisov, ani jednotný publikačný nástroj. Možno sa domnievať, že dôvodom bolo vznikanie nového štátu a pravdepodobne formulačná nadväznosť na ústavný zákon č. 143/1968 Zb. o československej Federácii (čl. 45 ods. 3).

75. Znenie čl. 87 ods. 4, čl. 120 a čl. 123 ústavy v platnom znení zveruje úpravu spôsobu vyhlásenia právnych predpisov prijímaných národnou radou (čl. 87 ods. 4), vládou (čl. 120) a orgánmi štátnej správy (čl. 123) zákonu, teda norme prijatej národnou radou podľa čl. 86 písm. a) ústavy. „Národná rada sa môže rozhodnúť, či zriadi jeden alebo viac publikačných nástrojov, či a ako upraví ich vydávanie (elektronicky či listinne), ako sa budú právne predpisy do nich zaraďovať. Toto svoje rozhodnutie môže národná rada rovnako, teda zákonom, aj zmeniť.“ Prijatím zákona č. 400/2015 Z. z. sa národná rada rozhodla, že právne predpisy vymedzené §1[„Tento zákon upravuje základné pravidlá tvorby všeobecne záväzných právnych predpisov, ktorými sú (...) vyhlášky iných orgánov štátnej správy (...) a ich vyhlasovanie v Zbierke zákonov.“] a v § 12 tohto zákona sa budú vydávať v elektronickej a v listinnej podobe v publikačnom prostriedku – Zbierke zákonov Slovenskej republiky. To však nevyučovalo a nevyučuje, aby národná rada prijatím iného zákona toto svoje rozhodnutie zmenila alebo zrušila, ako sa to stalo prijatím napadnutej úpravy v § 59b zákona o ochrane verejného zdravia, ktorá výslovne vylúčila Zbierku zákonov z tvorby a vyhlasovania vyhlášok (napadnuté ustanovenie § 59b ods. 2) a výslovne stanovila, že vyhlášky sa budú vyhlasovať uverejnením vo Vestníku vlády (napadnuté ustanovenie § 59b ods. 3 a 5). Zákon č. 400/2015 Z. z. je (ako uvádza navrhovateľ) predĺženou rukou ústavy (body 7 a 43 a 83), ústavný súd však dodáva, že v nižšej právnej sile zákona a s možnosťou jeho zmeny. Podľa aktuálneho právneho stavu je zákonom, ktorý ustanovuje spôsob vyhlásenia prijatých zákonov (čl. 87 ods. 4) a nariadení vlády (čl. 120) zákon č. 400/2015 Z. z. Článok 123 ústavy, ktorý upravuje normotvorbu orgánov štátnej správy je z hľadiska spôsobu vyhlasovania predpisov vykonaný viacerými zákonmi. Vyhlasovanie noriem ministerstiev, ostatných ústredných orgánov štátnej správy a iných orgánov štátnej správy vykonáva zákon č. 400/2015 Z. z. Vo zvyšnej časti (normotvorba ďalších iných orgánov štátnej správy) je čl. 123 ústavy vykonaný jednak ustanovením § 5 zákona č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy, ako aj napadnutými ustanoveniami § 59b ods. 2, 3 a 5 zákona o ochrane verejného zdravia (možno ešte dodať, že na základe čl. 56 ods. 1 ústavy môže Národná banka Slovenska vydávať všeobecné právne predpisy, ktoré sa na základe zákona publikujú v Zbierke zákonov a vo Vestníku Národnej banky Slovenska). Vyhlasovanie vyhlášok ÚVZ je tak upravené zákonom stanoveným spôsobom.

76. Ústava Zbierku zákonov výslovne zmieňuje, ale nie v súvislosti s normotvorbou. Zbierka zákonov je výslovne uvedená iba v čl. 115 ods. 3 ako miesto, kde má byť uverejnené rozhodnutie prezidenta o poverení vykonávania pôsobnosti vlády do vymenovania novej vlády, ak táto stratí dôveru v národnej rade.

77. Z uvedeného vyplýva, že ústava explicitne neustanovuje, že sa vyhlášky (iných) správnych orgánov majú vyhlasovať, resp. publikovať v Zbierke zákonov. V referenčnom čl. 123 je stanovené, že iné orgány štátnej správy môžu vydávať všeobecne záväzné právne predpisy, ak sú na to splnomocnené zákonom. Napadnuté ustanovenie § 59b ods. 1 zákona o ochrane verejného zdravia zreteľne splnomocnilo orgány štátnej správy na úseku verejného zdravotníctva vydávať všeobecne záväzné právne predpisy („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 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“) a zároveň v právnej sile zákona stanovil spôsob publikácie. Ústavná podmienka výhrady zákona z čl. 123 bola tak splnená.

78. Ústava teda nevyučuje viacero publikačných nástrojov. Z koncepčného hľadiska, teda mimo ústavný prieskum možno uviesť, že obidva publikačné nástroje majú vo vzťahu ku publikácii vyhlášok ÚVZ odlišné vlastnosti. Voľbou koncepcie publikácie v Zbierke zákonov by sa akcentoval význam vyhlášok, ich celoštátne pôsobenie a ich vzťah k ľudským právam. Na druhej strane normotvorba vyhlášok musí

operatívne reagovať na meniace sa podmienky (z týchto dôvodov napadnuté ustanovenie § 59b ods. 2 vylučuje pri tvorbe vyhlášok aplikáciu zákona o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov) a úrad verejného zdravotníctva je vláde nepriamo podriadená zložka exekutívy – dekoncentrovaný orgán štátnej správy s celoslovenskou pôsobnosťou, čomu viac vyhovuje publikácia vo Vestníku vlády. Z hľadiska evidenčnej funkcie zbierok môže byť rozumné uverejňovať vo Vestníku vlády všetky normy ÚVZ – celoštátne aj regionálne (porov. napr. vyhlášku Regionálneho úradu verejného zdravotníctva so sídlom v Nitre č. 1/2021 V. v., ktorou sa nariaďujú opatrenia pri ohrození verejného zdravia pre okres Nitra) a neštiepiť ich medzi Zbierku zákonov a Vestník vlády. Zákonodarca si v demokratickom procese vybral jednu z týchto koncepcií a v dôvodovej správe ju riadne vysvetlil (porov. bod 54). Z hľadiska už zmieneného vývoja publikačného práva (body 67 – 70) možno uviesť, že zmyslom zbierky nie je jednota zbierky, ale idea jednoty štátu. Tá zaiste nie je oslabená, ak má štát dve zbierky, ktorých obsah sa vzájomne dopĺňa. Zbierka môže byť dvojkoľajná, pretože ide stále o jednu trať. Ústavný súd tým nespochybňuje istú exkluzivitu Zbierky zákonov.

79. Vestník vlády nie je novou publikačnou platformou pre právne predpisy, pretože má zákonný základ od 1. júla 1992 (bod 73). Zákonodarca teda nezvolil úplne nový nástroj, ktorý by mohol komplikovať orientáciu v právnom poriadku. Tým, že zákony, zvlášť zákon č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a čl. V zákona č. 295/1992 Zb. o niektorých opatreniach v miestnej samospráve a v štátnej správe Vestník vlády poznajú, tak má Vestník vlády zákonnú oporu, aj keď podrobnejšia právna úprava je stanovená uznesením vlády (aktuálne zásady vydávania Vestníka vlády Slovenskej republiky schválené uznesením vlády č. 180/2021 7. apríla 2021 uverejnené pod č. 185/2021 V. v.). Vo vzťahu k preskúmanému § 59b zákona o ochrane verejného zdravia vyplýva priamo zo samotného napadnutého zákona, aký všeobecne záväzný právny predpis má byť vyhlásený – vyhláška (§ 59b ods. 3), ďalej ako nadobúda platnosť a účinnosť (§ 59b ods. 3 a 4), a čo je osobitne dôležité, že vyhlásenie sa uskutočňuje uverejnením (§ 59b ods. 5). Podľa ústavného súdu sú takto strohým, ale v zásade dostatočným spôsobom splnené ústavné požiadavky vyhlásenia „spôsobom, ktorý ustanoví zákon“. Ústavný súd nad rámec ústavného prieskumu dodáva, že by považoval za vhodné podrobnejšie ustanoviť kontúry tvorby a spôsobu vyhlasovania noriem vo Vestníku vlády, a to predpisom s právnou silou zákona. Pre prerokúvanú vec je relevantné, že Vestník vlády je zákonným publikačným nástrojom komunikujúcim právne normy navonok, a nie obežníkom niektorého z ministerstiev.

80. Oficiálna zbierka má podľa teórie vychádzajúcej z ústavného textu plniť tri funkcie: (a) funkciu normotvornú – na základe publikácie sa norma stáva platnou, (b) funkciu informačnú – adresáti práva musia mať možnosť oboznámiť sa s tým, čo je právom, a (c) funkciu evidenčnú, ktorej zmyslom je prehľadnosť v usporiadaní právnych predpisov. Ako podporu doterajšej argumentácie možno konštatovať, že Vestník vlády tieto požiadavky spĺňa. Vestník vlády sa na základe čl. 1 ods. 4 a čl. 3 ods. 1 uznesenia vlády čl. 185/2021 uverejňuje na internetovej stránke ministerstva vnútra, kde je riadne dohľadateľný. Z praktických skúseností vyplýva, že cez obvyklé internetové vyhľadávače sa zadaním slov „vestník vlády“ možno dostať priamo k Vestníku vlády, kým zadaním slov „Zbierka zákonov“ sa užívateľ niekedy presmeruje na elektronickú stránku, a až následne na stránku „slov-lexu“, ktorý je podľa § 12 zákona č. 400/2015 Z. z. webovým sídlom zbierky. Pri zadaní hesla „vyhlášky ÚVZ“ internetový vyhľadávač nájde vyhlášky na stránke úradu verejného zdravotníctva. Navrhovateľ tiež argumentuje tým, že technicky by boli splnené kritéria ústavy v čl. 123 ústavy aj vtedy, ak by každý predpis disponoval svojou vlastnou zbierkou. Tento argument však neobstojí v prípade riadne dostupných predpisov v dvoch rozumne rozlíšených tradičných zbierkach, teda v situácii, keď sú splnené zároveň kritériá čl. 123 aj čl. 1 ods. 1 ústavy.“

39. Z citovaného znenia nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky, s ktorým sa správny súd plne stotožňuje bez potreby ďalšieho odôvodnenia vyplýva, že všetky žalobné námietky v tejto súvislosti neboli dôvodné a ani nezakladajú dôvod na podanie návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov.

40. Žalobca v správnej žalobe namietal aj nedostatok právomoci žalovaného vydávať opatrenia v prípade existencie verejného ohrozenia počas krízovej situácie. Správny súd uvádza, že právnym základom pre vydávanie vyhlášok ÚVZ SR na nariadenie opatrení podľa § 12 a § 48 ods. 4 zákona č. 355/2007 Z.z. v zmysle čl. 123 Ústavy Slovenskej republiky je ustanovenie § 59b zákona č. 355/2007 Z.z., ktoré v ods. 1 uvádza, že v prípade, ak je potrebné nariadiť opatrenia podľa § 12 alebo § 48 ods. 4 daného zákona na celom území Slovenskej republiky, určitej časti územia alebo pre skupinu inak ako jednotlivito určených osôb, nariaďuje ich Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky, ÚVZ SR alebo regionálny úrad verejného zdravotníctva všeobecne záväzným právnym predpisom. Ustanovenie § 5

ods. 4 písm. k) zákona č. 355/2007 Z.z. všeobecne zveruje ÚVZ SR oprávnenie na nariadenie opatrení na predchádzanie ochoreniam podľa § 12 a opatrení pri ohrozeniach verejného zdravia podľa § 48 ods. 4 tohto zákona, pričom konkrétny spôsob výkonu daných opatrení je predmetom osobitnej úpravy ďalších ustanovení zákona č. 355/2007 Z.z., a to v danom prípade § 59b, ktorý upravuje samotné vydanie vyhlášok na nariadenie opatrení podľa § 12 a § 48 ods. 4 (ods. 1), ich vzťah k osobitnému právnomu predpisu o tvorbe a vyhlasovaní právnych predpisov (ods. 2), ich označenie a spôsob publikácie (ods. 3), nadobudnutie účinnosti (ods. 4) a zabezpečenie čo najdôslednejšej materiálnej publicity týchto vyhlášok ako normatívnych aktov (ods. 5 a 6). Predmetné ustanovenie § 59b zákona č. 355/2007 Z. z. bolo zavedené novelou tohto zákona vykonanou zákonom č. 286/2020 Z. z. s účinnosťou od 15. 10. 2020, čím zákonodarca odstránil pochybnosti ohľadom právneho základu aktov Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky, ÚVZ SR a regionálnych úradov verejného zdravotníctva na nariadenie opatrení podľa § 12 a § 48 ods. 4 zákona č. 355/2007 Z.z.

41. Vzhľadom na právny názor vyslovený Ústavným súdom SR v náleze sp. zn. PL. ÚS 8/2021 zo dňa 01. 12. 2021 niet pochyb o právomoci ÚVZ SR vydávať vyhlášky v súvislosti so šírením ochorenia COVID-19, pričom ani ústavný zákon o bezpečnosti štátu neobsahuje (ani v čase vydania vyhlášok neobsahoval) ustanovenie, ktoré by túto právomoc ÚVZ SR počas núdzového stavu vylučovalo. Navyše, predmetom súdneho prieskumu pred správnym súdom v zmysle § 7 písm. c) SSP nie sú všeobecne záväzné právne predpisy, teda ani vyhlášky ÚVZ SR, keďže SSP ohľadne ich prieskumu neustanovuje výnimku (výnimkou sú všeobecne záväzné nariadenia obcí, miest, mestských častí a samosprávnych krajov, ktorých prieskum je upravený v samostatnom konaní v § 357 až § 367). Správny súd preto vychádzajúc z vyššie uvedeného nevenoval bližšiu pozornosť námietkam žalobcu týkajúcim sa právomoci ÚVZ SR vydávať opatrenia počas krízovej situácie (núdzového stavu) spojenej s pandémiou COVID-19. To, že žalobca nesúhlasil s dôvodom vyhlásenia núdzového stavu na území Slovenskej republiky v marci 2020, ani s opatreniami prijatými ÚVZ SR počas núdzového stavu, resp. mimoriadnej situácie za účelom zamedzenia šírenia ochorenia COVID-19, nie je zákonným dôvodom, aby žalobca nespĺnil nariadené opatrenia pri ohrození verejného zdravia v dôsledku pandémie ochorenia COVID-19, ktoré boli obsahom Vyhlášky ÚVZ SR č. 29/2022 V . v.

42. Vzhľadom na to, že ide o správnu žalobu vo veciach správneho trestania, bol správny súd povinný preskúmať zákonnosť napadnutého rozhodnutia aj bez návrhu z hľadiska dôvodov vymedzených v ustanovení § 194 a nasl. SSP. Správny súd nezistil naplnenie žiadneho z dôvodov uvedených v § 195 písm. a) až e) SSP, ktorý by odôvodňoval zrušenie napadnutého rozhodnutia. Zistenie skutkového stavu bolo dostatočné na riadne posúdenie veci a skutkový základ napadnutého rozhodnutia je v súlade s obsahom administratívneho spisu, nakoľko z podkladov rozhodnutia je možné spoľahlivo dospieť k preukázanému záveru, že boli naplnené všetky znaky skutkovej podstaty iného správneho deliktu podľa § 48 ods. 4 písm. r) a § 51 ods. 1 písm. a) zákona č. 355/2007 Z. z. Pokuta vo výške 50,00 Eur bola uložená v zákonom rozpätí, ktoré je v zmysle § 56 ods. 3 zákona č. 355/2007 Z. z. do 1.659,00 Eur a v blokovom konaní do 99,00 Eur. Správne konanie o správnom delikte bolo začaté v súlade s § 57 ods. 43 zákona č. 355/2007 Z. z., t. j. včas. Správny súd nezistil porušenie základných zásad trestného konania, pretože správne konanie o správnom delikte bolo začaté, vedené a napadnutým rozhodnutím skončené na základe preukázaného porušenia zákona, ktoré bolo zistené zákonným postupom a konanie prebehlo so zachovaním procesných práv žalobcu. Správny súd nezistil ani porušenie zásad ukladania trestov, ktoré boli uplatniteľné aj pri posudzovaní sankcie uloženej za správny delikt, ktorého sa žalobca preukázateľne dopustil a ktorého neodvratným právnym následkom v zmysle príslušného právneho predpisu bola práve pokuta uložená v primeranej a odôvodnenej výške.

43. Správny súd po preskúmaní napadnutého rozhodnutia žalovaného v spojení s rozhodnutím prvostupňového orgánu verejnej správy a konania, ktoré im predchádzalo, z dôvodov uvedených v žalobe, ale aj po posúdení kritérií uvedených v § 195 ods. 1 písm. a) až e) SSP, kedy správny súd nie je vo veciach správneho trestania viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby, dospel k záveru, že žaloba nie je dôvodná a rozhodnutie žalovaného, ako aj rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu, sú v súlade so zákonom, sú riadne odôvodnené a preskúmateľné, a preto podľa § 190 SSP žalobu zamietol.

44. Obiter dictum správny súd uvádza, že akcentuje (iura novit curia) uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 682, ktoré bolo zverejnené pod číslom 286/2024 Z. z., v ktorom je uvedené v článku I, že „odpúšťajú sa doteraz nevykonané sankcie alebo ich zvyšky uložené právoplatným rozhodnutím za priestupky spáchané v období od 12. marca 2020 od 06.00 hod. do 15. septembra 2023 do 06.00 hod.

v súvislosti s protipandemickými opatreniami zavedenými z dôvodu ochorenia COVID-19 spôsobeného koronavírusom SARS-CoV-2.“, avšak predmetné uznesenie vlády nemá žiadny vplyv na tento prípad prejednávany správnym súdom. Citovaný článok z uznesenia vlády má za následok to, že ak bola niekomu uložená sankcia za priestupok v súvislosti s ochorením COVID-19 a táto sankcia (napr. pokuta) nebola doposiaľ vykonaná (napr. zaplatená), tak už páchatel' tohto priestupku nemusí vykonať sankciu, prípadne jej zvyšok. Uvedené však nemá vplyv na súdny prieskum napadnutého rozhodnutia.

45. O náhrade trov konania rozhodol správny súd tak, že náhradu trov účastníkom konania nepriznal, keďže vo vzťahu k žiadnemu z účastníkov konania nezistil dôvod na ich priznanie. Žalobca nemal v konaní úspech, preto mu právo na náhradu trov konania nepatrí podľa § 167 ods. 1 SSP a contrario. Žalovaný síce v konaní úspešný bol, avšak má postavenie orgánu verejnej správy, pričom správny súd nezistil žiadne výnimočné dôvody, pre ktoré by mu mali byť trovy konania voči neúspešnému žalobcovi priznané. Zaplatenie eventuálnych trov konania žalovanému nemožno od žalobcu spravodlivo požadovať (§ 168 SSP).

46. Senát správneho súdu prijal toto rozhodnutie pomerom hlasov 3:0 (§ 139 ods. 4 SSP).

Poučenie:

Tento rozsudok nadobúda právoplatnosť uplynutím lehoty jedného mesiaca od doručenia rozsudku alebo podaním kasačnej sťažnosti proti tomuto rozsudku (§ 145 ods. 2 písm. c) SSP). Proti tomuto rozhodnutiu je prípustná kasačná sťažnosť (§ 438 ods. 1 SSP, § 439 ods. 1 SSP a § 439 ods. 3 SSP a contr.), ktorá má odkladný účinok (§ 446 ods. 2 písm. c) SSP).

O kasačnej sťažnosti rozhoduje kasačný súd – Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (§ 438 ods. 2 SSP). Kasačnú sťažnosť je potrebné podať na Správnom súde v Banskej Bystrici (§ 444 ods. 1 SSP) v lehote do jedného mesiaca od doručenia rozhodnutia oprávnenému subjektu (§ 443 ods. 1 SSP).

Podľa § 445 ods. 1, 2 SSP, (1) v kasačnej sťažnosti sa musí okrem všeobecných náležitostí podania podľa § 57 uviesť

- a) označenie napadnutého rozhodnutia,
- b) údaj, kedy napadnuté rozhodnutie bolo sťažovateľovi doručené,
- c) opísanie rozhodujúcich skutočností, aby bolo zrejmé, v akom rozsahu a z akých dôvodov podľa § 440 sa podáva (ďalej len "sťažnostné body"),
- d) návrh výroku rozhodnutia (sťažnostný návrh).

(2) Sťažnostné body možno meniť len do uplynutia lehoty na podanie kasačnej sťažnosti.

Podľa § 449 ods. 1, 2 SSP, (1) sťažovateľ alebo opomenutý sťažovateľ musí byť v konaní o kasačnej sťažnosti zastúpený advokátom.

Kasačná sťažnosť a iné podania sťažovateľa alebo opomenutého sťažovateľa musia byť spísané advokátom.

(2) Povinnosti podľa odseku 1 neplatia, ak

- a) má sťažovateľ alebo opomenutý sťažovateľ, jeho zamestnanec alebo člen, ktorý za neho na kasačnom súde koná alebo ho zastupuje, vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa,
- b) ide o konania o správnej žalobe podľa § 6 ods. 2 písm. c) a d),
- c) je žalovaným Centrum právnej pomoci.