

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 4Stk/23/2022
Identifikačné číslo súdneho spisu: 3022200125
Dátum vydania rozhodnutia: 27. 03. 2024
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: Mgr. Michal Novotný
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2024:3022200125.1

ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom zo sudcov: Michal Novotný (sudca spravodajca) ako predseda senátu a JUDr. Zdenka Reisenauerová a JUDr. Jana Martinčeková ako členky senátu vo veci žalobcu: TESCO STORES, a.s., IČO: 31 321 828, Cesta na Senec 2, Bratislava - Ružinov, proti žalovanému: Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky, Trnavská cesta 52, Bratislava, o preskúmanie rozhodnutia z 21. februára 2022, č. OLP/1442/7017/2022, o kasačnej sťažnosti žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Trenčíne č. k. 13 S 31/2022-135 zo 17. augusta 2022 takto

rozhodol:

- I. Kasačná sťažnosť žalovaného sa zamietá.
- II. Žalobcovi sa priznáva voči žalovanému nárok na náhradu 100 % trov kasačného konania.

odôvodnenie:

I.

Administratívne konanie a konanie pred správnym súdom

1. Z administratívnych spisov žalovaného vyplýva, že zamestnanci Regionálneho úradu verejného zdravotníctva Trenčín vykonali 5. januára 2021 v prevádzke žalobcu v Myjave štátny zdravotný dozor. O vykonanom dozore spísali zápisnicu, podľa ktorej zistili, že v tejto prevádzke bol kupujúcim sprístupnený tovar: domáce potreby, elektronika, bytový textil a knihy, čím bol porušený zákaz predávať len tovar v rozsahu nevyhnutných životných potrieb. Súčasťou zápisnice boli opatrenia, ktorými sa žalobcovi zakázal predaj tovaru „nad rámec rozsahu nevyhnutných životných potrieb podľa vyhlášky ÚVZ SR č. 77/2020 s účinnosťou od 01.01.2021 a uznesenia vlády SR č. 808/2020, a to až do odvolania“. Nato regionálny úrad 13. apríla 2021 oznámil žalobcovi, že voči nemu začína správne konanie za iný správny delikt podľa § 57 ods. 33 písm. a) zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia v znení neskorších predpisov, ktorého podstatu tvoril nedostatok vytknutý v zápisnici; zároveň oznámil, že upúšťa od ústneho pojednávania. Žalobca vo vyjadrení žiadal, aby sa správne konanie zastavilo, lebo sa vytýkaného skutku nedopustil. Pojem nevyhnutné životné potreby nemožno vykladať reštriktívne a nejasnosť znenia vyhlášky žalovaného č. 77/2020 V. v. SR, ktorou sa nariaďujú opatrenia pri ohrození verejného zdravia k obmedzeniam prevádzok a hromadných podujatí, neznamená, že rozsah tohto tovaru môže určovať regionálny úrad. Žalobca mu tiež vytkol, že sa obmedzil len na konštatovanie, že sa predával tovar mimo rozsahu uspokojovania nevyhnutných životných potrieb.

2. Napriek týmto námietkam regionálny úrad rozhodnutím z 15. júna 2021, č. RUVZ/2021/01865-003, uložil žalobcovi pokutu vo výške 1.000 € za správny delikt podľa § 57 ods. 33 písm. a) zákona č. 355/2007 Z. z. tým, že nesplnil povinnosť podľa § 52 ods. 1 písm. a) tohto zákona a ohrozil verejné zdravie nedodržaním nariadených opatrení podľa § 48 ods. 4 cit. zák., lebo „bolo zistené prevádzkovanie predajne potravín v rozsahu presahujúcom uspokojenie nevyhnutných životných potrieb v zmysle uznesenia vlády Slovenskej republiky č. 808 z 31. decembra 2020“ a § 1 ods. 1, ods. 2 písm. c) vyhlášky č. 77/2020 V. v. SR., čo bolo zistené štátnym zdravotným dozorom v uvedenej prevádzke v Myjave. V

odôvodnení zdôraznil, že žalobca v čase vykonanej kontroly v tejto prevádzke ponúkal na predaj domáce potreby, elektroniku a bytový textil. Tovar bol voľne prístupný v regáloch bez akejkoľvek zábrany na predaj zákazníkom. Podľa regionálneho úradu sa uspokojením nevyhnutných životných potrieb v zmysle uznesenia vlády Slovenskej republiky č. 808 z 31. decembra 2020 (vyhláseného pod č. 453/2020 Z. z.) rozumel len nákup alebo zaobstaranie potravín, liekov a zdravotníckych prostriedkov, hygienického tovaru, drogériového tovaru, krmív a ďalších potrieb pre zvieratá, novín a tlačovín. Zdôraznil, že výpočet nevyhnutných životných potrieb v tomto uznesení je taxatívny, čo neumožňuje individuálne ponímanie tohto pojmu tak, ako to žiadal žalobca. Preto považoval za opodstatnený záver, že žalobca prevádzkovo svoju predajňu nad rámec povoleného sortimentu. Pri určovaní výšky pokuty regionálny úrad zhodnotil závažnosť, spôsob, čas trvania protiprávneho stavu, mieru rizika a možný rozsah škodlivých následkov z hľadiska konkrétneho ohrozenia zdravia zákazníkov. Jedným zo základných cieľov prijatých opatrení bolo zníženie miery šírenia ochorenia COVID-19 tým, že sa obmedzí mobilita obyvateľstva. Keďže žalobca predával sortiment nad rámec nevyhnutných životných potrieb, prispieval k jej zvyšovaniu. Tohto pochybenia sa dopustil minimálne 5. januára 2021 v čase od 9:30 do 10:00 hod. Pokuta bola pritom uložená v dolnej hranici zákonnej sadzby.

3. Napriek odvolaniu žalobcu žalovaný preskúmaným rozhodnutím z 21. februára 2022 potvrdil rozhodnutie regionálneho úradu. Po opise priebehu administratívneho konania v odôvodnení zdôraznil, že na účely vyhlášky č. 77/2020 V. v. SR, ale aj uznesenia vlády č. 808 je potrebné pod pojmom „nevyhnutné životné potreby“ rozumieť nákup alebo zaobstaranie potravín, liekov a zdravotníckych prostriedkov, hygienického tovaru, drogériového tovaru, krmív a ďalších potrieb pre zvieratá, zabezpečenie starostlivosti o deti, zabezpečenie starostlivosti o domáce zvieratá, čistiarne odevov, doplnenie pohonných hmôt, novín a tlačovín, očnej optiky, cesta do banky, poisťovne, servisu bicyklov, servisu motorových vozidiel. Tento výpočet je podľa žalovaného taxatívny, čo je zrejme zo znenia oddielu B.1 druhého bodu cit. uznesenia vlády. Aj keby bol však výpočet demonštratívny, ďalšie kategórie, ktoré doň možno doplniť, musia byť logicky a teleologicky podobné tým, ktoré sú v ňom už uvedené. Žalovaný uznal tvrdenie žalovaného, že každý človek môže mať v konkrétnej situácii odlišné individuálne potreby, no cieľom normotvorcu bolo zabezpečiť najzákladnejšie životné potreby. Žalovaný tak dospel k záveru, že preukázaným skutkovým stavom boli naplnené formálne aj materiálne znaky správneho deliktu na úseku verejného zdravotníctva, čím boli dané dôvody na uloženie pokuty.

4. Správny súd tu napadnutým rozsudkom č. k. 13 S 31/2022-135 zrušil preskúmané rozhodnutie, ako aj rozhodnutie regionálneho úradu z 15. júna 2021 podľa § 191 ods. 1 písm. c), d) a e) SSP. Nestotožnil sa s názorom žalovaného, že uznesenie vlády č. 808 obsahuje taxatívny výpočet tovarov. Úmyslom vlády nebolo neprímerane obmedziť predaj tovarov len na potraviny, lieky a zdravotnícke prostriedky, hygienický tovar, drogériový tovar, krmivá a ďalšie potreby pre zvieratá. Naopak, cieľom vlády bolo napriek ochrane pred šírením choroby COVID-19 zabezpečiť životné potreby individuálne. O tom svedčí aj odlišná úprava v neskoršom uznesení vlády zo 17. januára 2021, kde sa už výpočet uvádza slovom „najmä“. Iný výklad je absurdný, pretože by to znamenalo, že je možné kúpiť misku pre zvieratá, ale nie hrniec pre človeka. Žalovaný ani regionálny úrad sa nezaoberali ani námietkou, že tovar, ktorým sa mal žalobca dopustiť deliktu, nebol riadne vymedzený. Na účely pokuty je takéto vymedzenie nevyhnutné, lebo prílišné zovšeobecnenie robí rozhodnutia nepreskúmateľnými. Okrem toho mal žalobca pri každom tovare jasne odôvodniť, prečo sa nesmel predávať. Konečne, žalovaný ani regionálny úrad sa nevyrovnali so všetkými okolnosťami pre uloženie pokuty (napr. čas trvania, konkrétne následky, situácia, aká bola v Slovenskej republike, nedostatok skúseností s ňou, ale aj na to, aké straty žalobca utrpel).

II.

Kasačná sťažnosť a vyjadrenia k nej

5. Včas podanou kasačnou sťažnosťou sa žalovaný domáhal zrušenia tohto rozsudku a vrátenia vecí správne mu súdu. (1) Zotrvával na názore, že pod pojmom „nevyhnutné životné potreby“ v uznesení vlády č. 808 a vyhláške č. 77/2020 V. v. SR sa rozumie nákup alebo zaobstaranie potravín, liekov a zdravotníckych prostriedkov, hygienického tovaru, drogériového tovaru, krmív a ďalších potrieb pre zvieratá, zabezpečenie starostlivosti o deti, zabezpečenie starostlivosti o domáce zvieratá, čistiarne odevov, doplnenie pohonných hmôt, novín a tlačovín, očnej optiky, cesta do banky, poisťovne, servisu bicyklov, servisu motorových vozidiel. Tento výpočet je taxatívny, čo plyní aj z toho, že cieľom vlády bolo minimalizovať pohyb obyvateľstva a dovoliť ho len v presne vymedzených prípadoch. Svojevoľné rozširovanie tohto zoznamu by poprel účel uznesenia vlády. Nadmerný pohyb ľudí, najmä na verejných miestach, totiž predstavoval riziko šírenia nákazy. V nadväznosti na toto uznesenie vydal žalovaný vyhlášku č. 77/2020 V. v., ktorá v § 1 ods. 2 vymedzovala prevádzky, ktoré mohli byť otvorené. Aj prevádzky potravín [§ 1 ods. 2 písm. c) cit. vyhlášky] tak mohli predávať len tovar v tomto

rozsahu. Individuálna posudzovanie životných potrieb by viedlo k tomu, že by vôbec nebolo možné nariadiť uzatvorenie prevádzok a tým ani obmedziť mobilitu osôb. Právna úvaha správneho súdu (kvôli údajnej absurdite porovnania „ďalších potrieb pre zvieratá“) podľa žalovaného nie je správna. Vláda sa snažila obmedziť mobilitu na úplne nevyhnutné minimum, do jej uznesenia však nebolo možné zahrnúť všetky životné situácie. (2) Žalovaný nesúhlasil ani s názorom, že by jasne nevymedzil tovar, ktorého ponúkaním sa žalobca dopustil svojho konania. V protokole zo štátneho zdravotného dozoru je tento tovar jasne vymedzený a je zrejmé, že nepatrí medzi výnimky povolené vyhláškou č. 77/2020 V. v. SR. Nemožno kontrolovať individuálne pri každom kupujúcom, či určitý tovar predstavuje jeho životnú potrebu, a preto uznesenie vlády vymenúva len základné životné potreby bežné širšiemu okruhu ľudí. Podľa žalovaného je napadnutý rozsudok aj nedostatočne odôvodnený, pretože bližšie neobjasňuje, prečo nebolo úmyslom vlády obmedziť predaj tovarov len na presne vymedzené položky. Zopakoval, že primárnym cieľom vlády bolo obmedzenie mobility. Zdôraznil aj systematické súvislosti uznesenia vlády č. 808, ktoré v oddiele D.1 odporučilo žalovanému vyhláškou upraviť zoznam prevádzok, na ktoré sa nevzťahuje zákaz vykázania. Takáto vyhláška by nebola možná, ak by sa nevyhnutné životné potreby mali posudzovať individuálne. Okrem toho by bolo v rozpore s vtedajšou zlou pandemickou situáciou, aby sa ktokoľvek mohol dostať k akejkoľvek potrebe. To by odporovalo záujmu na ochrane verejného zdravia v čase, kedy sa zatvárania prevádzok používalo v celej Európe. (3) Správny súd sa nezaoberal ustanoveniami § 1 ods. 2 písm. h) až j) vyhlášky č. 77/2020 V. v., ktoré dovoľujú zohľadniť určité osobitné individuálne potreby, o ktorých uvažuje správny súd. Okrem toho žalovaný zdôraznil rozdiel medzi situáciou osoby, ktorá by skutočne na svoju nevyhnutnú potrebu potrebovala zadovážiť určitý špecifický tovar, a žalobcu, ktorý ho ponúkal len na účely dosahovania zisku. (4) Ďalej žalovaný zdôraznil, že výklad správneho súdu ho núti k protisúťažnému konaniu: žalovaný by mohol uzatvoriť špecializované prevádzky, ale nemohol by uzatvoriť zmiešané prevádzky s rovnakým tovarom. (5) Príklad správneho súdu s miskou pre zvieratá nezohľadňuje osobitné ustanovenia § 1 ods. 2 písm. g) cit. vyhlášky, ktoré sa týka potrieb pre zvieratá. Nejde o misky, ale napríklad o krmivá, odčervovacie prípravky a pod.; obchody s týmito potrebami pritom nie sú tak masovo navštevované ako predajne tovarov pre ľudí. Okrem toho toto ustanovenie mieri aj na zvieratá v domácom chove, ktoré si nevedia zabezpečiť svoje potreby samy. Tvrdenie správneho súdu o absurdnosti takéhoto výkladu svedčí o neznalosti životných situácií v čase pandémie. Zo všetkých týchto dôvodov žalovaný nesúhlasil s názorom správneho súdu, že jeho rozhodnutie a rozhodnutie regionálneho úradu sú nepreskúmateľné, k čomu odkázal na viacero odborných štúdií o protipandemických opatreniach. Naopak, nepreskúmateľné sú úvahy správneho súdu o rôznom posudzovaní rôzneho tovaru, ktorý ale slúži tomu istému účelu. Ak by takto individuálne mali správne orgány posudzovať nevyhnutné životné potreby, nemali by dostatok zdrojov na zvládnutie pandémie. (6) Žalovaný neakceptoval ani výtku správneho súdu, že nebolo zrejmé, ako konanie žalobcu prispelo k zhoršeniu pandemickej situácie. Takéto posúdenie nie je možné, je však možné zistiť celkový stav pandémie v danom období (počty nakazených, počty úmrtí). Správny súd v podstate odobril postup žalobcu, ktorý sa za týchto okolností za účelom zisku rozhodol vytvárať podmienky, ktoré podporujú šírenie ochorenia. Žalobca sa porušenia dopustil po deviatich mesiacoch od začiatku pandémie, pričom nevyužil možnosť informovať sa na špecializovaných linkách. K dopadom krízy na podnikanie žalobcu žalovaný poznamenal, že žalobcove prevádzky boli povolené počas celého trvania pandémie.

6. Žalobca navrhol zamietnuť kasačnú sťažnosť, pretože sa stotožnil s napadnutým rozsudkom. Zotrval na názore, že nevyhnutnú životnú potrebu môžu pre rôznych ľudí tvoriť rôzne tovary, a doplnil, že nie každý má možnosť zadovážiť si ich nákupom cez internet či telefón. Opatrením proti hromadeniu väčšieho počtu osôb bolo ustanovenie vyhlášky, ktoré obmedzovalo počet ľudí v predajni v závislosti od predajnej plochy. Ak sa už človek nachádzal v predajni, bolo logickejšie, že si tam mohol zadovážiť aj iné veci a nemusel sa presúvať do inej predajne. Výklad žalovaného neprispieva k právnej istote, žalobca totiž nemal možnosť sám prihliadať na úmysly svojich zákazníkov. Žalovaný nevie preukázať, že by postup žalobcu skutočne zvyšoval mobilitu obyvateľstva v jeho prevádzkach. Zápisnica zo štátneho zdravotného dozoru dokonca výslovne konštatuje, že všetky iné povinnosti žalobca dodržiaval vrátane obmedzenia počtu zákazníkov na ploche predajne. Prevádzky žalovaného sú predajňami potravín, čo plynie z povolení regionálnych úradov verejného zdravotníctva a z obchodného registra. Predáva však tovar, ktorý podľa neho spadá medzi nevyhnutné životné potreby v zmysle uznesenia vlády č. 808.

III.

Posúdenie veci kasačným súdom

7. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 SSP) preskúmal napadnutý rozsudok v celom rozsahu (§ 453 ods. 1 SSP) a predchádzajúce konanie pred správnym súdom bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP) v medziach uplatnených sťažnostných bodov (§ 453 ods. 2 SSP).

8. Predmetom prieskumu v prerokovanej veci sú rozhodnutia žalovaného a regionálneho úradu, ktorými žalobcovi uložili pokutu podľa § 57 ods. 41 zákona č. 355/2007 Z. z. za iný správny delikt v zmysle § 57 ods. 33 písm. a) uvedeného zákona. Podľa posledne citovaného ustanovenia sa správneho deliktu dopustí okrem iného právnická osoba, ktorá nesplní opatrenie pri ohrození verejného zdravia podľa § 48 ods. 4 alebo vykonáva činnosť v rozpore s nariadeným opatrením. Za tento správny delikt správny orgán podľa cit. § 57 ods. 41 písm. a) zákona č. 355/2007 Z. z. uloží pokutu od 150 do 20.000 €. Pri jej ukladaní v zmysle § 57 ods. 42 cit. zák. prihliada na závažnosť, spôsob, čas trvania a následky protiprávneho konania. Skutková podstata správneho deliktu podľa § 57 ods. 33 písm. a) odkazuje na ustanovenie § 48 ods. 4, podľa ktorého žalovaný pri ohrození verejného zdravia nariaďuje opatrenia, medzi ktoré okrem iného patrí zákaz alebo obmedzenie prevádzky zariadení, v ktorých dochádza k zhromažďovaniu osôb [písm. e)]. Podľa § 59b ods. 1 a 3 zákona č. 355/2007 Z. z. potom platilo, že ak takéto opatrenie treba nariadiť na celom území Slovenskej republiky, nariaďuje ich (okrem iného) žalovaný všeobecne záväzným právnym predpisom, ktorý sa označuje ako vyhláška.

9. Zo všetkých citovaných zákonných ustanovení vyplýva, že predstavujú len zákonný základ, na základe ktorého žalovaný mohol vyhláškou celkom zakázať alebo presne vymedziť rozsah obmedzenia činnosti určitých zariadení, v ktorých dochádza k zhromažďovaniu osôb. Až takto vydaná vyhláška tak dostatočne konkretizovala konanie, ktorého sa určitá fyzická osoba alebo právnická osoba mala zdržať, resp. ktoré bola povinná konať, prípadne stav, ktorý mala alebo nesmela udržiavať. Prípustnosť a ústavnú súladnosť takéhoto postupu už posudzoval aj Ústavný súd Slovenskej republiky, ktorý nepovažoval tento spôsob ukladania obmedzení a povinností za problematický sám osebe (porov. v tomto zmysle napr. nález sp. zn. PL. ÚS 4/2021, ods. 70 a nasl.). Vzhľadom na odkazovací, resp. blanketový charakter ustanovení § 57 ods. 33 písm. a) a § 48 ods. 4 zákona č. 355/2007 Z. z. tak možno záver o spáchaní iného správneho deliktu urobiť až porovnaním konkrétneho správania takej osoby v konkrétnej situácii, resp. ňou udržiavaného stavu s príslušnou vyhláškou žalovaného, ktorá bola vydaná na týchto zákonných základoch. Naopak, citované zákonné ustanovenia neodkazujú pri vymedzení iného správneho deliktu alebo pri vymedzení opatrení pri ohrození verejného zdravia na uznesenia vlády, ktoré táto vydáva podľa ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu. Tieto uznesenia tak samy osebe nemôžu byť zdrojom obmedzení, ktorých porušenie by viedlo k naplneniu skutkovej podstaty iného správneho deliktu podľa citovaného § 57 ods. 33 zákona č. 355/2007 Z.z.

10. V prerokovanej veci sa žalobcovi vytýka nedodržanie určitých obmedzení 5. januára 2021, kedy bola účinná vyhláška žalovaného č. 77/2020 V. v. SR. Ustanovením § 1 ods. 1 tejto vyhlášky sa podľa § 48 ods. 4 písm. e) zákona č. 355/2007 Z. z. uzatvárali maloobchodné prevádzky a prevádzky poskytujúce služby. Podľa § 1 ods. 2 tejto vyhlášky sa uvedený zákaz nevzťahoval na a) určité kúpele, b) určité prevádzky verejného stravovania, c) predajne potravín v rozsahu uspokojenia nevyhnutných životných potrieb zmysle uznesenia vlády č. 808, d) predajne drogérie, e) lekárne, predajne a výdajne zdravotníckych pomôcok a očné optiky, f) predajne novín a tlačovín, g) predajne s krmivom pre zvieratá a veterinárne ambulancie, h) výdajné miesta tovarov zakúpených na diaľku, i) zásielkový predaj tovarov, j) výdaj tovarov zakúpených na diaľku v technických zariadeniach, k) predajne náhradných dielov motorových vozidiel a niektoré podobné služby, l) prevádzky telekomunikačných operátorov, m) prevádzky poštových a niektorých finančných služieb, n) práčovne a čistiarne odevov, o) čerpacie stanice, p) pohrebné služby, služby pohrebiska a krematória, q) služby technickej a emisnej kontroly, r) servis výpočtovej a telekomunikačnej techniky, s) taxislužby, t) advokátov, notárov a súdnych exekútorov, správcov podstát, mediátorov, dražobníkov, rozhodcov, znalcov, tlmočníkov a prekladateľov, u) prevádzky kľúčových služieb, v) zberné dvory, w) obchodné domy, x) určité služby dlhodobého ubytovania.

11. Z citovaného § 1 tak vyplýva, že odsek 1 vo všeobecnosti nariaďuje uzatvorenie maloobchodných prevádzok a prevádzok poskytujúcich služby. Následne odsek 2 vymedzuje výnimky, aké prevádzky môžu byť otvorené. Regionálny úrad a žalovaný vo vzťahu k žalobcovi aplikovali odsek 2 písm. c) vyhlášky, ktorý sa týkal predajne potravín. Podstata právneho sporu medzi žalobcom a žalovaným potom spočívala práve vo výklade odkazu na nevyhnuté životné potreby zmysle uznesenia vlády č. 808, ktorý bol obsiahnutý v tomto písme. Podľa už cit. odd. B.1 druhého bodu tohto uznesenia vláda obmedzila na celom území Slovenskej republiky slobodu pohybu a pobytu zákazom vychádzania v určitom období, ktorý sa však nevzťahoval (okrem iného) na cestu v nevyhnutnom rozsahu za účelom obstarania nevyhnutných životných potrieb (nákup alebo zaobstaranie potravín, liekov a zdravotníckych prostriedkov, hygienického tovaru, drogériového tovaru, krmív a ďalších potrieb pre zvieratá, zabezpečenie starostlivosti o deti, zabezpečenie starostlivosti o domáce zvieratá, čistiarne

odevov, doplnenie pohonných hmôt, novín a tlačovín, očnej optiky, cesta do banky, poisťovne nie, servis bicyklov, servisu motorových vozidiel) do najbližšej maloobchodnej predajne alebo obdobného miesta.

12. So žalobcom možno súhlasiť, že samo vymedzenie pojmu nevyhnutných životných potrieb v uvedenom uznesení vlády nie je celkom jasné. Všeobecne totiž pod týmto pojmom možno rozumieť nevyhnutné (t. j. bezpodmienečne nutné) potreby na prežitie človeka ako živej bytosti, teda potravu, teplo, prístrešie a prostriedky ochrany pred akútnym ohrozením života a zdravia. Za týmto pojmom však v uznesení nasledujú zátvorky, ktoré vymedzujú, čo sa pod týmto pojmom malo rozumieť. Podrobnejší pohľad na jednotlivé pojmy uvedené v zátvorke však zreteľne napovedá, že pod pojmom nevyhnutných životných potrieb sú zaradené aj aj také potreby, ktoré nielenže nie sú podmienkou prežitia človeka ako ľudskej bytosti (napríklad široko vymedzený hygienický tovar a drogériový tovar), ale ktoré sú do istej miery dokonca spojené s voľným časom alebo priamo luxusom (čistiarne odevov cesta do banky či poisťovne, servis bicyklov a motorových vozidiel). Napriek tomu však nie je možné stotožniť sa s názorom žalobcu, že pojem životné potreby je potrebné vykladať individuálne, vo vzťahu ku každému jednotlivému človeku, ani s názorom, že by tým žalovaný neprípustne vyplňal tento pojem. Pojem nevyhnutné životné potreby v spojení s jednotlivými činnosťami, ktoré sú vymedzené v zátvorke druhého bodu oddielu B.1 uznesenia vlády, je neurčitým právnym pojmom, ktorý je vždy potrebné vyplniť výkladom orgánov verejnej správy podobne ako v iných podobných prípadoch (porov. rozsudky tunajšieho súdu sp. zn. 1 Asan 12/2019, č. 12/2022 ZNSS, 3 Stk 3/2021 alebo 5 Stk 5/2022). Výsledkom takého výkladu potom musí byť záver, aké znaky a kritériá sú určujúce pri uvážení, či skutkový stav patrí pod daný právny pojem (porov. cit. rozsudok sp. zn. 5 Stk 5/2022), teda či určitý tovar alebo služba môže byť nevyhnutná na zabezpečenie nevyhnutnej životnej potreby. Z citovaného ustanovenia nevyplýva, že by sa malo skúmať, či aj skutočne ide o individuálnu potrebu daného jednotlivca.

13. Vo výsledku však abstraktný spor o výklad tohto pojmu v uvedenom uznesení vlády nie je rozhodný, pretože - ako už bolo uvedené - toto uznesenie nie je zdrojom obmedzení, na ktorých porušenie by bol naviazaný iný správny delikt podľa § 57 ods. 33 zákona č. 355/2007 Z. z. Zdrojom týchto obmedzení podľa už uvedeného je výlučne opatrenie žalovaného nariadené (okrem iného) jeho vyhláškou podľa § 59b cit. zák., v prerokovanej veci vyhláškou č. 77/2020 V. v. SR. Porovnaním znenia § 1 tejto vyhlášky s odd. B.1 druhým bodom uvedeného uznesenia vlády č. 808 sa porozumenie pojmu nevyhnutné životné potreby ešte viac komplikuje. Uznesenie vlády totiž za nevyhnutné životné potreby považuje viaceré tovary a služby, ktoré sú v § 1 ods. 2 vyhlášky vymedzené v samostatnom písmene bez akéhokoľvek prepojenia s týmto uznesením. Takto sú v písmenách d), e) f), g), k), m), n) a o) zo zákazu podľa odseku 1 vyňaté prevádzky, ktoré citované uznesenie vlády zahŕňa pod pojem nevyhnutné životné potreby (lieky, zdravotnícke pomôcky a očné optiky, hygienický, drogériový tovar, krmivá, čistiarne, pohonné hmoty, noviny, tlačoviny, banka, poisťovňa, servis bicyklov či motorových vozidiel). Okrem toho sa však v ďalších písmenách odseku 2 ustanovujú výnimky pre druhy tovarov a služieb, ktoré nie sú vymedzené v cit. uznesení vlády v zátvorke ako nevyhnutné životné potreby. Tak napríklad toto uznesenie medzi ne nezaraďuje služby telekomunikačných operátorov alebo leasingové služby (ktoré nie sú totožné so službami bánk alebo poisťovní), hoci prevádzky týchto služieb mali výnimku z uzatvorenia v zmysle § 1 ods. 2 písm. l) a m) cit. vyhlášky. Podobne medzi nevyhnutné životné potreby nie je zaradené vydanie tovaru zakúpeného na diaľku (to je totiž upravené osobitne v odd. B.1 treťom bode uznesenia vlády č. 808), hoci tieto výdajne takisto mali výnimku z uzatvorenia prevádzok v zmysle § 1 ods. 2 písm. h) a j) vyhlášky.

14. Prepojenie na nevyhnutné životné potreby podľa oddielu B.1 druhého bodu uznesenia vlády č. 808 je tak obsiahnuté len v § 1 ods. 2 písm. c) vyhlášky č. 77/2020 V. v. SR, a to vo vzťahu k predajni potravín. Už uvedené systematické súvislosti jednotlivých písmen v odseku 2 tohto paragrafu však podľa kasačného súdu vylučujú, aby sa tento odkaz chápal aj ako odkaz na všetky tovary a služby vymedzené v uvedenom bode uznesenia vlády. Taký výklad by totiž znamenal, že výnimka v citovanom § 1 ods. 2 písm. c) by sa týkala predajne potravín „v rozsahu uspokojenia“ nielen nákupu a zaobstarania potravín (čomu prevádzka potravín primárne slúži a čo je nevyhnutná životná potreba vymedzená hneď na prvom mieste v cit. bode uznesenia vlády č. 808), ale aj „v rozsahu uspokojenia“ krmív a ďalších potrieb pre zvieratá, čistiarne odevov, doplnenia pohonných hmôt, novín a tlačovín, očnej optiky, poisťovacích služieb, servisu bicyklov, motorových vozidiel. Prevádzky, ktoré slúžia na uspokojenia týchto potrieb, sú však v § 1 ods. 2 vymedzené v ďalších písmenách, čo by znamenalo, že výnimka na uspokojovanie týchto potrieb by bola - nesystematicky - upravená dvakrát na rôznych miestach - jednak v § 1 ods. 2 písm. c) cez odkaz na uznesenie vlády č. 808, jednak v príslušnom inom písmene v § 1 ods. 2. Takéto posudzovanie by vytvorilo spleť nejasných pravidiel s navzájom nezosúladenými vzťahmi, pretože - ako už bolo uvedené - rozsah výnimiek podľa § 1 ods. 2 vyhlášky a jednotlivé tovary a služby, ktoré sa podľa uznesenia č. 808 majú v každom prípade považovať za nevyhnutné životné potreby, je rozdielny.

15. Ak by sa ustanovenie § 1 ods. 2 písm. c) tejto vyhlášky skutočne malo vykladať tak, že ide o jediné písmeno, podľa ktorého by sa mal posudzovať rozsah tovaru povolený v predajni potravín, viedlo by to k záveru, že v takejto predajni by napríklad nebolo možné poskytovať služby telekomunikačného operátora alebo dohodnúť leasingové služby, a to napriek tomu, že prevádzka takýchto služieb by inak mala výnimku v zmysle § 1 ods. 2 písm. l) a m) vyhlášky. Podobne by v takýchto predajniach nebolo možné vydať tovar zakúpený na diaľku, hoci jeho výdajňa takisto mala potrebnú výnimku. Ešte nesystematickejšie by takýto výklad vyznieval v súvislosti s ďalšou výnimkou podľa § 1 ods. 2 písm. w), podľa ktorej sa povinnosť uzatvorenia nevzťahoval na obchodné domy. Obchodným domom sa podľa § 2 ods. 3 cit. vyhlášky rozumel vymedzený uzavretý priestor, stály architektonický objekt, ktorý tvorí súbor predajní alebo priestorov určených na poskytovanie služieb a tovaru vrátane ostatných verejne prístupných priestorov. V obchodnom dome podľa § 2 ods. 3 písm. a) tejto vyhlášky môžu byť otvorené iba maloobchodné prevádzky a prevádzky poskytujúce služby podľa § 1 ods. 2. Inak povedané, citované ustanovenie pripúšťalo, že predajňa potravín a prevádzka telekomunikačného operátora môže byť v obchodnom dome otvorená vedľa seba. V samotnej predajni potravín by sa však takéto služby nemohli poskytovať, ak by táto predajňa bola obmedzená len nevyhnutnými životnými potrebami v zmysle odd. B.1 druhého bodu uznesenia vlády č. 808, medzi ktoré služby telekomunikačného operátora nepatria.

16. Napriek výzvam, ktoré pandémia ochorenia COVID-19 prinášala jednak pre konštrukciu jednotlivých opatrení na ochranu verejného zdravia, jednak pre formuláciu príslušných právnych predpisov, nemožno akceptovať takýto nesystematický a vo výsledku náhodilý stav a jeho dôsledky. Podľa kasačného súdu tak ustanovenie § 1 ods. 2 vyhlášky č. 77/2020 V. v. SR treba [s ohľadom na jeho systematicku, ale aj v spojení s cit. § 2 ods. 3 písm. a)] vykladať tak, že toto ustanovenie nevymedzuje striktné druhy prevádzok, ale vymedzuje tovary a služby, na ktorých predaj a poskytovanie je určená výnimka z povinnosti uzatvoriť prevádzku. Ak teda určitá prevádzka predáva viaceré tovary alebo poskytuje viaceré služby, je vždy potrebné posúdiť, či sa na tieto tovary a služby vzťahuje niektorá z výnimiek podľa § 1 ods. 2. Len vtedy, ak sa na ňu nevzťahuje žiadna z týchto výnimiek, možno uzavrieť, že prevádzkovateľ porušil povinnosť uzatvoriť prevádzku v zmysle § 1 ods. 1. Z vyššie vyložených systematických dôvodov to isté platí aj pre predajňu potravín v zmysle § 1 ods. 2 písm. c) cit. vyhlášky, kde odkaz na odd. B.1 druhý bod uznesenia vlády č. 808 nemožno chápať ako jediné vymedzenie tovarov a služieb, ktoré by sa v takej prevádzke mali ponúkať. Ak toto ustanovenie hovorí o predajni potravín, možno podľa tohto písmena posudzovať len to, či ponúkané potraviny (ich sortiment) svojím rozsahom zodpovedajú nevyhnutným životným potrebám podľa tohto ustanovenia. Pokiaľ sa v prevádzke, ktorá prevažne slúži ako predajňa potravín, ponúkajú aj iné tovary alebo služby, na naplnenie skutkovej podstaty iného správneho deliktu podľa § 57 ods. 33 zákona č. 355/2007 Z. z. nepostačuje, že takéto tovary resp. služby prípadne nesúvisia s nevyhnutnými životnými potrebami podľa uvedeného uznesenia vlády. Naopak, na jej naplnenie je podstatné, či pre tieto tovary alebo služby neplatí niektorá z výnimiek ustanovených v § 1 ods. 2 vyhlášky č. 77/2020 V. v. SR. Len vtedy, ak tovar alebo služba pod žiadnu takúto výnimku nespadá, možno urobiť záver, že ich predajom resp. poskytovaním dochádza k porušovaniu opatrenia na ochranu verejného zdravia uloženého v § 1 ods. 1 cit. vyhlášky.

17. Kasačný súd sa stotožňuje s výtkou žalovaného, že správny súd svoju úvahu nevyjadril celkom šťastne a argumenty, ktoré použil, sú do istej miery zjednodušujúce. Na druhej strane však správny súd správne naznačil podstatu problému, ku ktorému vedie výklad zastávaný žalovaným. Tým, že regionálny úrad a žalovaný považovali žalobcu len za predajňu potravín, zamerali sa obmedzene na § 1 ods. 2 písm. c) vyhlášky č. 77/2020 V. v. SR a rozsah (akéhokoľvek) ponúkaného tovaru posudzovali len z hľadiska nevyhnutných životných potrieb vymedzených v odd. B.1 druhom bode uznesenia vlády č. 808. Neposúdili však toto ustanovenie v systematickej súvislosti s ďalšími písmenami v uvedenom § 1 ods. 2, ani s ďalšími ustanoveniami tejto vyhlášky. Práve v tejto súvislosti sa potom zvyrazňuje dôležitosť náležitého vymedzenia tovaru, resp. služby, ktorých ponukou mal žalobca naplniť porušenie uložených opatrení a tým aj skutkovú podstatu iného správneho deliktu podľa § 57 ods. 33 písm. a) zákona č. 355/2007 Z. z. Z ustálenej judikatúry totiž vyplýva, že v rozhodnutiach trestného charakteru je nevyhnutné vymedziť konanie, za ktoré je subjekt postihnutý, a to popisom skutku s uvedením miesta, času a spôsobu jeho spáchania (porov. v tomto zmysle aj rozsudok tunajšieho súdu sp. zn. 1 Stk 15/2022, ods. 23 a 24).

18. V tu prerokovanej veci regionálny úrad pri vymedzení konania žalobcu, za ktoré mu uložil sankciu, uviedol, že „bolo zistené prevádzkovanie predajne potravín v rozsahu presahujúcom uspokojenie nevyhnutných životných potrieb v zmysle“ uznesenia vlády č. 808. Takúto formuláciu však nemožno považovať za náležité vymedzenie skutku. Skutkom sa totiž vo všeobecnosti rozumie určitá (trestnoprávne) relevantná udalosť vonkajšieho sveta (porov. v súvislosti s podstatou skutku uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 8 Tz 207/95, judikát R 9/1997). Pri opise skutku je

teda v zásade potrebné opísať vnímateľné udalosti či stavy vonkajšieho sveta, ktoré je následne potrebné porovnať so zákonom (resp. všeobecne záväzným právnym predpisom) vymedzenými znakmi skutkovej podstaty (hypotézy) príslušnej normy, ktorá upravuje príslušný správny delikt. Formulácia skutku, ktorú zvolil regionálny úrad, však neobsahuje opis udalosti ani stavu vonkajšieho sveta. Naopak, táto formulácia je už sama osebe právnym hodnotením takéhoto stavu, pretože sa odkazuje len na právny pojem „uspokojenie nevyhnutných životných potrieb“, ktorý používa citované uznesenie vlády a § 1 ods. 2 písm. c) vyhlášky č. 77/2020 V. v. SR. Tento pojem však neoznačuje žiadnu konkrétnu skutočnosť, pretože sám si vyžaduje výklad a až od jeho výkladu závisí jeho skutočný obsah. Okrem toho, ako bolo podrobne rozvedené vyššie, aj keby nebolo sporné, že žalobca predával tovar nad rámec uspokojenia nevyhnutných životných potrieb v zmysle citovaného uznesenia vlády, nemusí to vždy znamenať aj porušenie povinností podľa § 1 ods. 1 cit. vyhlášky. Pri posudzovaní jej porušenia sú totiž podstatné výnimky vymedzené v jednotlivých písmenách odseku 2 uvedeného paragrafu, ktorých rozsah nie je totožný s tovarmi a službami vymedzenými v odd. B.1 druhom bode uvedeného uznesenia vlády. 19. Správny súd tak vo výsledku nepochybil, keď zrušil rozhodnutia žalovaného, ako aj regionálneho úradu verejného zdravotníctva z dôvodov uvedených vo svojom rozsudku. Rozhodnutie regionálneho úradu totiž nevymedzuje dostatočne jasne skutok podľa uvedených kritérií a vychádza aj z nesprávnych úvah, ktorými posudzovalo rozsah tovarov, na ktoré sa vzťahujú výnimky ustanovené v § 1 ods. 2 vyhlášky č. 77/2020 V. v. SR. Pretože však právny názor vyjadrený v rozsudku správneho súdu bol príliš lakonický, doplnil a rozvinul ho kasačný súd v tomto rozsudku. Žalovaný aj regionálny úrad sú potom na základe § 469 SSP v ďalšom konaní viazaní aj týmto právnym názorom a je povinný sa ním spravovať pri vydávaní nových rozhodnutí vo veci. Za týchto okolností je predčasné podrobnejšie sa zaoberať námietkam žalobcu proti výmere sankcie, pretože tá bude mať miesto až potom, čo sa riadne vymedzí skutok, ktorý má tvoriť iný správny delikt žalobcu podľa § 57 ods. 33 písm. a) zákona č. 355/2007 Z. z., a riadne sa posúdi, či takýto skutok skutočne predstavuje porušenie opatrenia uloženého v § 1 ods. 1 v spojení s ods. 2 citovanej vyhlášky.

IV.

Záver

20. Zo všetkých uvedených dôvodov tak kasačný súd dospel k záveru, že kasačná sťažnosť žalovaného nie je dôvodná, a preto ju podľa § 461 SSP rozsudkom (§ 457 ods. 1 SSP) zamietol.

21. Žalobca mal v kasačnom konaní úspech, a preto mu kasačný súd podľa § 167 v spojení s § 467 ods. 1 SSP priznal ich náhradu proti neúspešnému žalovanému.

22. Tento rozsudok bol prijatý pomerom hlasov 3 : 0 (jednomyseľne).

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.