

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 1KO/36/2020
Identifikačné číslo spisu: 8520201841
Dátum vydania rozhodnutia: 25.05.2021
Meno a priezvisko: JUDr. Viola Takáčová
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2021:8520201841.2

UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v kompetenčnom senáte zloženom z predsedu senátu Mgr. Petra Melichera a členov senátu JUDr. Ľubora Šeba, JUDr. Márie Trubanovej, PhD., JUDr. Violy Takáčovej, PhD. (sudca spravodajca), JUDr. Zdenky Reisenauerovej, JUDr. Eriky Šobichovej a JUDr. Miroslavy Janečkovej, v spore žalobkyne G. J., bytom X.. D.. Y. XX, R.N., proti žalovanému Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky, so sídlom Trnavská cesta 52, Bratislava, o návrhu na vydanie neodkladného opatrenia, vedenom na Krajskom súde v Bratislave pod sp. zn. 1S/253/2020, o nesúhlase Krajského súdu v Bratislave s postúpením veci Okresným súdom Stará Ľubovňa, takto

rozhodol:

Nesúhlas Krajského súdu v Bratislave s postúpením veci je d ô v o d n ý.

Odôvodnenie

1. Žalobkyňa sa návrhom doručeným Okresnému súdu Stará Ľubovňa (ďalej aj „súd prvej inštancie“ alebo „okresný súd“) domáhala, aby súd nariadil žalovanému neodkladným opatrením zdržať sa úkonov, ktorými by dával za povinnosť zamestnávateľom žiadať od svojich zamestnancov pri vstupe do prevádzky preukazovanie sa dokladom o svojom zdravotnom stave a zdržať sa úkonov, ktorými by dával za povinnosť majiteľom prevádzok žiadať od svojich zákazníkov pri vstupe do prevádzky preukazovanie sa dokladom o svojom zdravotnom stave. Vo veci samej žiadala, aby súd určil, že vyhlášky Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky (ďalej aj ÚVZ SR) č. 16 zo dňa 30. 10.2020 a č. 20 a 21 zo 6. 11. 2020 sú neplatné. Žiadala aj náhradu trov konania. Podľa označených vyhlášok sú prevádzkovateľ zariadenia ale i zamestnávateľ oprávnení požadovať od osôb vstupujúcich do príslušných priestorov predloženie dokladu, ktorý preukazuje negatívny výsledok testu na ochorenie COVID-19. Citáciami zo zákona č. 576/2004 Z.z. o zdravotnej starostlivosti upozornila na skutočnosť, že výsledok výteru z nosohltanu antigénovým testom je súčasťou zdravotnej dokumentácie danej osoby, aj na to, že žiaden zamestnávateľ ani majiteľ prevádzky nie sú v zmysle zákona oprávnení nahliadať do zdravotnej dokumentácie. Poukázala na výhrady Úradu na ochranu osobných údajov k predmetnej vyhláške a jej rozpor s nariadením GDPR aj so zákonom o ochrane osobných údajov č. 18/2018 Z.z. Keďže samotný výter je zdravotným úkonom, je zdravotník povinný informovať dotknutú osobu, poučiť ju a vyžiadať informovaný súhlas. Pokiaľ osoba po náležitom poučení, s vyšetrením nesúhlasí, nemôže byť zdravotný výkon vykonaný a osobu nie je možno nijako sankcionovať. Spomenula aj vyjadrenia

vlády SR o dobrovoľnosti plošného testovania a nemožnosti ukladať sankcie, pokiaľ sa ho niekto nezúčastní. Žalobkyňa pripomenula, že podľa Zákonníka práce zamestnanec nemá povinnosť informovať zamestnávateľa o svojom zdravotnom stave, ani zamestnávateľ nemá právo vyžadovať od neho výsledky zdravotných testov. V ďalšej časti poukázala na skutočnosť, že z ústavného zákona č. 227/2002 Z.z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu nevyplýva žiadne oprávnenie zamestnávateľov či majiteľov prevádzok vyžadovať zdravotnú dokumentáciu. Vláda SR síce núdzový stav vyhlásila, ale nešpecifikovala žiadne obmedzenia, to urobila až v následnom uznesení a odporučila hlavnému hygienikovi vydať vyhlášku, kde budú uložené povinnosti, ktoré sú predmetom návrhu na neodkladné opatrenie. Uznesenie vlády a vyhláška ÚVZ SR však nemajú právnu silu zákona. Z uvedeného vyvodila záver, že zamestnávateľia, majitelia prevádzok, ale ani policajti nemajú možnosť kontrolovať výsledky testu na Covid-19, pokiaľ sa nezmení ústavný zákon č. 227/2002 Z.z. Upozornila aj na možné porušenie lekárskeho tajomstva, ochrany osobných údajov a neprímeraný nátlak na obyvateľov, aby sa zúčastnili testovania. Na záver spomenula nebezpečenstvo závažných právnych následkov, ktorými môžu v budúcnosti čeliť zamestnávateľia alebo prevádzkovatelia zariadení, ak by potvrdenie o negatívnom teste na Covid-19 vyžadovali.

2. Okresný súd uznesením z 13. novembra 2020 č. k. 8C/41/2020-21 postúpil spor Krajskému súdu v Bratislave (ďalej aj „správny súd“ alebo „krajský súd“) z dôvodu vyslovenia svojej nepríslušnosti. Okresný súd mal zato, že je evidentné, že žalobkyňa sa podanou žalobou domáhala neplatnosti správnych aktov žalovaného. Bez ohľadu na to, či je predmetná žaloba dôvodná, resp. prípustná, je zrejmé, že sa týka správneho práva, ktoré upravuje postavenie a úlohy žalovaného, pri výkone ktorých došlo k vydaniu namietaných správnych aktov. Najmä však nejde o súkromno-právny spor, alebo inú súkromnoprávnú vec, ktorú by mal rozhodovať civilný súd.

3. Správny súd nesúhlasil s postúpením veci z dôvodu, že vec nepatrí do agendy správneho súdnictva a vec preto v zmysle § 18 ods. 4 SSP predložil na rozhodnutie kompetentnému senátu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej aj „najvyšší súd“). Uviedol, že správny súdny poriadok nepozná pojem neodkladné opatrenie, ani ho správny súd nemá právomoc nariadiť. Poukázal na skutočnosť, že predmetné vyhlášky ÚVZ SR sú všeobecnezáväzným právnym predpisom a nemôžu byť, ani nie sú správnym aktom. Pripomenul uznesenie Ústavného súdu SR sp.zn. I. ÚS 287/2014, podľa ktorého vyhláška orgánu verejnej správy sa nemôže preskúmať ako individuálny správny akt, keďže je všeobecnezáväzným právnym predpisom. Ústavnosť, resp. súlad s ústavou, ústavnými zákonmi a medzinárodnými zmluvami, môže preskúmať iba ústavný súd a iba na základe návrhu na to oprávnených subjektov. Doplnil, že obdobný názor zaujal aj Najvyšší súd SR v rozsudku z 15.10.2020 sp. zn. 6 Sžk/11/2019.

4. Kompetentný senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky ako súd príslušný na rozhodnutie o vecnej príslušnosti (§ 18 ods. 4 a § 8 SSP v spojení s § 11 CSP) po prejednaní veci bez nariadenia pojednávania dospel k záveru, že nesúhlas Krajského súdu v Bratislave s postúpením veci je dôvodný.

5. Podľa § 18 ods. 4 SSP ak súd postúpi vec správne súdu, ktorý s tým nesúhlasí z dôvodu, že nejde o vec patriacu do správneho súdnictva, správny súd ju predloží na rozhodnutie kompetentnému senátu najvyššieho súdu, ktorého rozhodnutím sú sudy viazané.

6. Každý, kto tvrdí, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli porušené alebo priamo dotknuté rozhodnutím orgánu verejnej správy, opatrením orgánu verejnej správy, nečinnosťou orgánu verejnej správy alebo iným zásahom orgánu verejnej správy, sa môže za podmienok ustanovených týmto zákonom domáhať ochrany na správnom súde (§ 2 ods. 2 SSP). Nedovolené konanie alebo opomenutie orgánov verejnej správy musí mať formu rozhodnutia, opatrenia, nečinnosti alebo iného faktického zásahu. Pojmové vymedzenie spôsobilého predmetu preskúmania súdom je dôležité pre žalobcu pri žiadaní ochrany v konaní pred správnym súdom. Žalobca musí nedovolené konanie alebo opomenutie orgánu verejnej správy opísať a právne kvalifikovať do niektorej z uvedených foriem zásahu

a na základe toho si zvolíť spôsob právnej ochrany tým, že uvedie druh žaloby, ktorou sa domáha ochrany.

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

8. Podľa § 7 SSP písm. c) Správne sudy nepreskúmajú všeobecne záväzné právne predpisy, ak tento zákon neustanovuje inak.

9. Podľa § 59b ods. 1 zákona č. 355/2007 Z.z. o ochrane verejného zdravia 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 jednotlivo 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.

10. V zmysle úvodnej vety vyhlášky Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky, ktorou sa nariaďujú opatrenia pri ohrození verejného zdravia k režimu vstupu osôb do priestorov prevádzok a priestorov zamestnávateľa č. 16/2020 Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky (ďalej len „úrad“) podľa § 5 ods. 4 písm. k) 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 len „zákon“) z dôvodu pandémie ochorenia COVID-19 vydáva podľa § 59b zákona túto vyhlášku, ktorou nariaďuje podľa § 48 ods. 4 písm. e), s), x) a z) zákona tieto opatrenia pri ohrození verejného zdravia:

11. Obdobné ustanovenie ako v predchádzajúcom bode obsahujú aj vyhlášky ÚVZ SR č. 20/2020 a 21/2020.

12. Kompetenčný senát sa vzhľadom k tomu, že mu vec bola predložená správnym súdom z dôvodu nesúhlasu s postúpením veci okresným súdom, pretože sa nejedná o vec patriacu do správneho súdnictva, v prvom rade zameral na otázku, či predmet konania, tak ako ho vymedzila žalobkyňa, vrátane petitu jej žaloby, možno z hľadiska vecnej príslušnosti zaradiť do správneho súdnictva. Ustanovenie § 6 SSP vymedzuje právomoc správnych súdov pozitívne a § 7 SSP negatívne, teda ustanovuje, aké prípady rozhodnutia alebo iné akty správne sudy nepreskúmajú. Právomoc správneho súdu sa prekrýva s vecnou príslušnosťou. Pri skúmaní právomoci správny súd postupuje tak, že na základe žaloby vylúči, že nejde o žiadnu vec uvedenú v § 7 SSP. Uvedené ustanovenia vymedzujú negatívne procesné podmienky týkajúce sa predmetu prieskumu, ktoré správny súd skúma zo žaloby.

13. Primárnym účelom správneho súdnictva je poskytovanie ochrany subjektívnym právam fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy (§ 2, § 5 ods. 2). Priamy dotyk na týchto právach je u fyzických a právnických osôb procesnou podmienkou spojenou s unesením ich aktívnej žalobnej legitímácie. O priamom dotyku na subjektívnych právach však možno hovoriť v zásade len pri individuálnych správnych aktoch, teda takých, ktoré majú konkrétneho adresáta. Z tohto dôvodu preto správne súdnictvo vo všeobecnosti neposkytuje ochranu vo vzťahu k všeobecne záväzným právnym predpisom orgánov verejnej správy. Adresátom týchto predpisov je totiž v zásade neurčitý počet osôb. Jedinou výnimkou v tomto smere v nadväznosti na bývalé znenie § 250zfa OSP naďalej zostáva preskúmavanie zákonnosti všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy v zmysle § 357 až 367 SSP. Pokiaľ preto zákon v § 3 ods. 1 písm. a) SSP spája administratívne konanie aj s vydávaním normatívnych správnych aktov, je nutné pod týmito rozumiť práve všeobecne záväzné nariadenia obcí, miest, mestských častí a samosprávnych krajov. Vzhľadom na to, že pri všeobecne záväzných právnych predpisoch nemožno vo vzťahu k ich adresátovi hovoriť o priamom dotyku na subjektívnych právach, aktívnu žalobnú legitímáciu pri preskúmaní zákonnosti všeobecne záväzných nariadení zákon zveruje vo všeobecnosti prokurátorovi a po novom pri ochrane verejného záujmu v oblasti životného prostredia aj zainteresovanej verejnosti (§ 359). Na preskúmanie súladu všeobecne záväzného

nariadenia s Ústavou SR však je naďalej výlučne oprávnený len Ústavný súd SR v zmysle čl. 125 ods. 1 písm. c) a d) ústavy. Takýto model pritom prešiel aj kontrolou ústavnosti (pozri nález Ústavného súdu SR, sp. zn. PL. ÚS 2/2013 z 12. novembra 2014). (FEČÍK, Marián. § 7 [Negatívne vymedzenie právomoci správnych súdov]. In: BARICOVÁ, a kol. Správny súdny poriadok. 1. vydanie. Bratislava: Nakladateľství C. H. Beck, 2017, s. 119.).

14. Ako vyplýva z citovaných ustanovení zákona č. 355/2007 Z.z. aj „napadnutých“ vyhlášok ÚVZ SR možno ich jednoznačne považovať za všeobecne záväzné právne predpisy. Nesprávne resp. neúplné sa javí tvrdenie okresného súdu, že ide o správne akty a preto ich majú preskúmať správne súdy. Ustanovenie § 3 ods. 1 SSP ale dlhodobo i teória správneho práva totiž akty verejnej správy delí na normatívne správne akty a individuálne správne akty. Avšak ako je uvedené vyššie spomedzi normatívnych právnych aktov prieskumu prostredníctvom správnych súdov podliehajú len všeobecne záväzné nariadenia vydávané orgánmi samosprávy, lebo sú osobitne upravené v SSP a aj samotné znenie § 7 písm. c) SSP toto predpokladá.

15. Žalobkyňa vo svojej žalobe navrhovala určenie neplatnosti vyhlášok ÚVZ SR č. 16/2020, č. 20/2020 a č. 21/2020. Na základe obsahu žaloby možno urobiť záver, že žalobkyňa fakticky teda navrhovala ich zrušenie, pričom v texte žaloby opakovane zdôrazňovala, že sú v rozpore s Ústavou Slovenskej republiky, viacerými zákonmi i nariadením Európskej únie, teda všetko predpismi vyššej právnej sily ako je vyhláška ÚVZ SR. S odkazom na citované ustanovenia Správneho súdneho poriadku, najmä § 7 písm. c), je možné urobiť záver, že súdnemu prieskumu prostredníctvom správnych súdov predmetných vyhlášok prípadne iných obdobných normatívnych právnych aktov chýba legislatívny rámec a zákonom stanovený rozsah prieskumu takýchto normatívnych aktov. Povedané inými slovami preskúmaniu týchto právnych predpisov prostredníctvom správnych súdov chýba zákonné zmocnenie. Kompetenčný senát poukazuje v tejto súvislosti na rozsudok senátu Správneho kolégia z 15. októbra 2020 sp. zn. 6 Sžk/11/2019 a pomerne konštantnú judikatúru Ústavného súdu SR (pozri rozhodnutia PL. ÚS 2/2013, PL. ÚS 37/2015, I. ÚS 387/2014), ktoré ohľadne neprípustnosti preskúmania normatívnych právnych aktov, teda všeobecne záväzných právnych predpisov verejnej správy v správnom súdnom konaní, s výnimkou všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy, zaujali rovnaký názor ako kompetenčný senát najvyššieho súdu.

16. Pretože vec môže byť prejednaná správnym súdom iba v prípade, keď z hľadiska predmetu konania ide o také konanie, ktoré spĺňa zákonom vymedzené podmienky, čo v danom prípade konštatovať nemožno, najvyšší súd súhlasí s názorom krajského súdu, že tu nejde o vec patriacu do správneho súdnictva. Kompetenčný senát sa zaoberal povahou podanej žaloby ako celku napriek skutočnosti, že bola čiastočne formulovaná ako návrh na nariadenie neodkladného opatrenia, čo by zdanlivo mohlo okamžite vylučovať právomoc správneho súdu, keďže tento inštitút správny súdny poriadok nepozná. Na túto skutočnosť poukázal aj krajský súd. Podľa § 55 ods. 3 SSP každé podanie posudzuje správny súd podľa jeho obsahu. Aj Správny súdny poriadok obsahuje prebežný, dočasný inštitút, ktorým sa do času, keď bude rozhodnuté vo veci, upravujú pomery prejednávanej veci. Ide o uznesenie o odkladnom účinku správnej žaloby. Preto treba dôsledne skúmať obsah podaného návrhu (žaloby), najmä pokiaľ žalobca nie je právne zastúpený. Nie je náležité od neho vyžadovať exaktné formulácie. Pokiaľ by správny súd posúdil podanie ako návrh na nariadenie neodkladného opatrenia podľa CSP a vec by postúpil civilného súdu, len kvôli označeniu podania, i keď podľa obsahu by šlo napríklad o žalobu o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia správneho orgánu a žalobca by navrhoval inými slovami odklad napadnutého rozhodnutia, išlo by o nesprávny postup.

17. Na záver kompetenčný senát najvyššieho súdu uvádza, že v zmysle príslušných ustanovení CSP a SSP rozhodoval o nesúhlasu krajského súdu s postúpením veci okresným súdom, teda či vecne má konať správny súd, ktorý mu vec predložil. Kompetenčný senát nerozhoduje o prípustnosti žaloby, o tom, či má šancu uspieť na súde, ktorý je povinný teraz vec rozhodnúť, ani či žalobca zvolil správny postup, ani ako by mali či už strany konania alebo konajúci súd postupovať.

18. S poukazom na vyššie uvedené skutočnosti kompetenčný senát najvyššieho súdu dospel k záveru,

že v zmysle § 2, § 3, § 6 a § 7 písm. c/ SSP nejde o vec patriacu do správneho súdnictva s tým, že súdy sú týmto rozhodnutím viazané (§ 11 ods. 1 CSP).

19. Toto uznesenie prijal Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte pomerom hlasov 7 : 0.

Poučenie:

Proti tomuto uzneseniu nie je prípustný opravný prostriedok.