

Korona téma: Ako sa obrátiť na súd pre náhradu škody spôsobenej nezákonnými Opatreniami Úradu verejného zdravotníctva (ÚVZ)

- CZ24 News | 22. září 2020



SLOVENSKO: V súvislosti s mimoriadnou situáciou a núdzovým stavom, vyhlásenými vládou SR vo vzťahu k pretrvávajúcej pandémie COVID-19, si slovenská verejnosť už akosi zvykla, že tempo pandémie na Slovensku udáva Úrad verejného zdravotníctva SR, reprezentovaný hlavným hygienikom, a to vo forme právnych aktov, tzv. „opatrení“ či, ako sa zvykne medializovať, „opatrení hlavného hygienika“. Faktom ostáva, že tieto opatrenia zasahujú do základných ľudských práv a slobôd jednotlivcov, čo vyvoláva nielen negatívne ohlasy na ich okamžitý praktický dopad, ale i niekoľko veľkých otázok k právnemu hľadisku týchto opatrení.

Opatrenia, ktorými Úrad verejného zdravotníctva SR („ÚVZ“) obmedzuje základné práva a slobody jednotlivcov, nariaďuje ÚVZ na základe ust. § 48 ods. 4 zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov („zákon o verejnom zdraví“). Aby bolo možné uvažovať o súdnej ochrane v súvislosti s opatreniami ÚVZ vydávanými podľa ust. § 48 zákona o verejnom zdraví („Opatrenia ÚVZ“), je potrebné v prvom rade ustáliť charakter týchto právnych aktov. Z povahy Opatrení ÚVZ vyplýva, že tieto nemajú povahu individuálnych právnych aktov vydaných v konkrétnej veci voči konkrétnym účastníkom a ani normatívnych právnych aktov vydaných s predmetom vymedzeným všeobecne, s adresátom vymedzeným na základe všeobecných

znakov. Zostáva hybridný právny akt, napriek tomu, že právny poriadok Slovenskej republiky formálne hybridné právne akty nevymedzuje. Opatrenia ÚVZ zo svojej povahy predstavujú správne akty, ktoré majú povahu tzv. hybridných právnych aktov, resp. opatrení sui generis, a teda povahu hybridu medzi rozhodnutím a podzákonným právnym predpisom. Opatrenia ÚVZ predstavujú právny akt, ktorého predmet je určený konkrétne (povedzme nariadenie povinnosti zakrytia horných dýchacích ciest) no adresát je všeobecný, a teda nie určený konkrétne.

Náhrada škody spôsobenej nezákonnými Opatreniami ÚVZ

V súvislosti s Opatreniami ÚVZ prichádza vo všeobecnosti do úvahy aj náhrada škody, ktorá v dôsledku daných obmedzení vznikla fyzickým či právnickým osobám. Takýmto príkladom môže byť opatrenie ÚVZ č. OLP/2777/2020 zo dňa 29.3.2020, ktorým sa uzatvorili všetky maloobchodné prevádzky (až na výnimky upravené v danom opatrení), čo sa nepochybne dotklo množstva menších i väčších podnikateľov, ktorým v tomto smere mohla vzniknúť **majetková škoda**. Vo všeobecnosti možno uvažovať o náhrade škody v ústavnoprávnej rovine, kedy by v súvislosti s daným opatrením (či prípadne inými Opatreniami ÚVZ) bolo možné hovoriť o protiústavnom obmedzení základných ľudských práv a slobôd (napr. protiústavné obmedzenie vlastníckeho práva), či v rámci zodpovednosti ÚVZ, ako orgánu verejnej moci za škodu, ktorá vznikla fyzickej či právnickej osobe v dôsledku nezákonného Opatrenia ÚVZ.

Preskúmateľnosť Opatrení ÚVZ

V správnom súdnictve prichádza do úvahy preskúmateľnosť Opatrení ÚVZ v rámci konania o všeobecnej správnej žalobe podľa prvej hlavy tretej časti zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších právnych predpisov („Správny súdny poriadok“). Podľa ust. § 177 ods. 1 Správneho súdneho poriadku sa správnu žalobou podľa tejto časti možno domáhať ochrany subjektívnych práv proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy.

Aby boli Opatrenia ÚVZ považované za rozhodnutie orgánu verejnej správy v kontexte definície obsiahnutej v Správnom súdnom poriadku, museli by byť za rozhodnutie označené (čo evidentne nie sú) alebo za rozhodnutie považované podľa osobitného predpisu. **Osobitným právnym predpisom by mohol byť práve zákon o verejnom zdraví, no tento v žiadnom rozsahu nenaznačuje, že by Opatrenia ÚVZ mali predstavovať individuálne správne akty, resp. rozhodnutia orgánu verejnej správy.**

V tejto súvislosti poukazujeme aj na rozsudok Mestského súdu v Prahe sp.zn. 14A 41/2020 zo dňa 23. marca 2020, ktorým zrušil niektoré opatrenia Ministerstva zdravotníctva ČR, ktoré boli prijaté v súvislosti s pandémiou COVID-19, a ktoré sú (resp. boli) českým ekvivalentom k Opatreniam ÚVZ. **Mestský súd v Prahe vo vzťahu k opatreniam zaujal jasné stanovisko, keď uviedol, že „neshledal, že by bolo možno napadené právni akty považovať za rozhodnutia správnych orgánů, neboť neurčují práva a povinnosti v individuálně určených případech.“**

Mestský súd v Prahe posudzoval dané opatrenia, ako opatrenia všeobecnej právnej povahy, čo je osobitná právna klasifikácia tzv. hybridných právnych aktov, ktorá síce priamo nenachádza svoj ekvivalent v našej právnej úprave, napriek tomu sa možno prikloniť k názoru, že Opatrenia ÚVZ podliehajú súdnemu prieskumu v správnom súdnictve a to ako opatrenia orgánu verejnej správy podľa Správneho súdneho poriadku. Subjektom legitimovaným na podanie takejto žaloby by pritom mala byť akákoľvek fyzická či právnická osoba, ktorá tvrdí, že bola Opatrením ÚVZ dotknutá na svojich právach alebo právom chránených záujmoch. V prípade, ak súd dospeje k záveru, že v konaní o správnej žalobe sú naplnené podmienky na zrušenie Opatrenia ÚVZ v zmysle § 191 ods. 1 Správneho poriadku, predpokladáme, že toto Opatrenie ÚVZ bude zrušené v celosti, obdobne ako to je v prípade opatrení všeobecnej povahy v podmienkach právneho poriadku Českej republiky.

Konanie pred Ústavným súdom SR prichádza vo vzťahu k Opatreniam ÚVZ do úvahy buď vo forme konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 Ústavy SR, alebo konania o sťažnostiach fyzických a právnických osôb podľa čl. 127 Ústavy SR.

V čl. 125 ods. 1 Ústavy SR je vymedzený rozsah kompetencie Ústavného súdu SR v konaní o súlade právnych predpisov, a to s ohľadom na typ daného právneho predpisu. Z taxatívneho vymedzenia právnych predpisov, ktoré ústavnému prieskumu podliehajú, je evidentné, že Opatrenia ÚVZ nemôžu byť predmetom tohto typu konania. **Najbližšie je k Opatreniam ÚVZ ustanovenie čl. 125 ods. 1 písm. d) Ústavy SR, ktoré však uvažuje iba o všeobecne záväzných právnych predpisoch miestnych orgánov štátnej správy a všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy, ktorými Opatrenia ÚVZ zjavne nie sú.**

Do úvahy teda prichádza ústavná sťažnosť fyzických a právnických osôb podľa čl. 127 Ústavy SR. Podmienky týchto konaní sú upravené v piatej časti šiestej hlavy (resp. siedmej hlavy) zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov („zákon o Ústavnom súde SR“).

Ústavnú sťažnosť podľa čl. 127 Ústavy SR môže podať fyzická alebo právnická osoba, ktorá tvrdí, že právoplatným rozhodnutím, opatrením, alebo iným zásahom boli porušené jej základné práva a slobody. Podľa ust. § 132 ods. 2 zákona o Ústavnom súde SR je neprípustná sťažnosť podľa čl. 127 Ústavy SR v prípade, ak sťažovateľ nevyčerpal právne prostriedky, ktoré mu priznáva zákon na ochranu jeho základných práv a slobôd. Vo vzťahu k tomu, čo sme uviedli v predchádzajúcej časti, sa tak prikláňame k názoru, že ústavná sťažnosť fyzickej či právnickej osoby podľa čl. 127 Ústavy SR by prichádzala do úvahy iba za predpokladu, že sťažovateľ už podal voči konkrétnemu Opatreniu ÚVZ všeobecnú správnu žalobu podľa Správneho súdneho poriadku, pričom zároveň túto všeobecný súd právoplatne zamietol.

Nezákonnosť Opatrení ÚVZ

Ustanovenie § 48 ods. 4 zákona o verejnom zdraví určuje rozsah splnomocnenia ÚVZ na vydávanie opatrení počas stavu tzv. ohrozenia verejného zdravia. Zákon o verejnom zdraví neuvádza, čo konkrétne považovať za ohrozenie verejného zdravia, rozlišuje však medzi ohrozením verejného zdravia a ohrozením verejného zdravia II. stupňa. Ohrozenie verejného zdravia II. stupňa je stavom evidentne závažnejším, na čo reflektuje zákon o verejnom zdraví v ust. § 48 ods. 5, ktoré splnomocňuje a súčasne prikazuje ÚVZ, aby v prípade ohrozenia verejného zdravia II. stupňa podal návrh na vyhlásenie mimoriadnej situácie podľa zákona č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva v znení neskorších právnych predpisov („zákon o civilnej ochrane“). **Tým by opraty riadenia mimoriadnej situácie mala prebrať vláda SR a ministerstvo zdravotníctva ako ústredný orgán štátnej správy na úseku zdravotníctva, pod ktorý spadá ÚVZ ako rozpočtová organizácia ministerstva. V dôsledku toho je otázkou, do akej miery (a či vôbec) bol (a stále je) ÚVZ oprávnený vydávať opatrenia počas mimoriadnej situácie, či núdzového stavu, ktoré boli v súvislosti s pandémiou COVID-19 vyhlásené vládou SR. Tejto otázke sa bližšie venujeme nižšie.**

Vydávanie Opatrení ÚVZ počas mimoriadnej situácie

Ako už bolo uvedené, ÚVZ vydáva opatrenia podľa ustanovenia § 48 zákona o verejnom zdraví, ktoré v prvých dvoch odsekoch rozlišuje medzi ohrozením verejného zdravia a ohrozením verejného zdravia II. stupňa. S termínom ohrozenie verejného zdravia následne operujú ods. 3 a 4, pričom práve na základe ustanovenia v ods. 4 ÚVZ vydáva ÚVZ svoje opatrenia v súvislosti s krízou COVID-19. V ods. 5 je uvedený pojem ohrozenie zdravia II. stupňa, ktorý je dôvodom na vyhlásenie mimoriadnej situácie. Zo znenia ods. 5 vyplýva, že v prípade, ak ohrozenie verejného zdravia

dosiahne II. stupeň, ÚVZ podáva návrh na vyhlásenie mimoriadnej situácie a prípadné ďalšie návrhy podľa taxatívneho výpočtu v § 48 ods. 5 zákona o verejnom zdraví.

Z toho potom vyplýva, že Opatrenia ÚVZ, ktoré ÚVZ momentálne vydáva, má ÚVZ vydávať v čase ohrozenia verejného zdravia I. stupňa, pričom, ak ohrozenie dosiahne II. stupeň, ÚVZ je povinné podať návrh na vyhlásenie mimoriadnej situácie vrátane prípadných osobitných návrhov a tým by jeho kompetencia vydávania opatrení mala skončiť. Dochádza totiž k určitému odstupňovaniu kompetencií orgánov štátnej správy v závislosti od závažnosti ohrozenia verejného zdravia, čo má svoju elementárnu logiku. V prípade, ak ohrozenie verejného zdravia ešte nedosahuje II. stupeň, svoje úlohy je kompetentný plniť priamo ÚVZ podľa § 48 ods. 4 zákona o verejnom zdraví. V prípade, ak ohrozenie verejného zdravia dosiahne II. stupeň, ÚVZ by mal svoje konanie podľa § 48 ods. 5 obmedziť do tej miery, že podá návrh na vyhlásenie mimoriadnej situácie a tým naplní svoju kompetenciu.

V rámci zákonných kompetencií ministerstva zdravotníctva vymedzených v ust. § 4 zákona o verejnom zdraví je v ods. 1 písm. g) upravená osobitná kompetencia práve v súvislosti s mimoriadnou situáciou, či núdzovým stavom, podľa ktorej ministerstvo: „počas výnimočného stavu, núdzového stavu alebo mimoriadnej situácie (ďalej len „krízová situácia“) pri ohrození verejného zdravia nariaďuje ďalšie opatrenia, ktorými môže zakázať alebo nariadiť ďalšie činnosti v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas.“

Tým sa zároveň zvyrazňuje hierarchia kompetencií v závislosti od závažnosti situácie, čo potvrdzuje záver, že ÚVZ nie je oprávnený vydávať **Opatrenia ÚVZ v rozsahu, v akom ich môže vydávať v čase mimoriadnej situácie ministerstvo zdravotníctva.** Vyššie citovaná kompetencia ministerstva zdravotníctva bola prijatá práve v súvislosti s pandémiou COVID-19, pričom podľa dôvodovej správy to bolo práve v záujme „rýchleho a efektívneho riešenia situácií a problémov, ktoré by mohli počas krízovej situácie nastať a ktoré môžu závažným spôsobom ohroziť verejné zdravie, pričom ich v tomto momente nie je možné presne predpokladať a v zákone presne definovať, Ministerstvu zdravotníctva Slovenskej republiky sa dáva možnosť nariaďovať opatrenia.“ Na túto novú kompetenciu ministerstva zdravotníctva, ktorú v rámci legislatívneho procesu mimochodom navrhlo a vypracovalo samo ministerstvo zdravotníctva, však následne ministerstvo akosi pozabudlo a nechalo neďalej ÚVZ vydávať vlastné opatrenia. Možnosť vydávať Opatrenia ÚVZ navyše komplikuje aj skutočnosť, že vláda SR vyhlásila nielen mimoriadnu situáciu, ale následne aj núdzový stav.

Vydávanie Opatrení ÚVZ počas núdzového stavu

Núdzový stav je vymedzený ústavným zákonom č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov („zákon o bezpečnosti štátu“), podľa ktorého možno núdzový stav vyhlásiť vládou SR za podmienky, že došlo alebo bezprostredne hrozí, že dôjde k ohrozeniu života a zdravia osôb, a to aj v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie.

Postup orgánov verejnej moci počas núdzového stavu vymedzuje zákon č. 387/2002 Z. z. o riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu („zákon o krízovom riadení“). Krízové riadenie v skratke predstavuje postup pri riešení krízovej situácie, ktorou je okrem iného aj núdzový stav, a zákon o krízovom riadení upravuje špeciálne aj orgány krízového riadenia, medzi ktoré patrí vláda, ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy, NBS, bezpečnostná rada kraja, okresný úrad v sídle kraja, okresný úrad, bezpečnostná rada okresu a obec. **ÚVZ nie je ústredným orgánom štátnej správy** (hoci má pôsobnosť na celom území SR) a teda nie je ani orgánom krízového riadenia; tým je naopak ministerstvo zdravotníctva a samozrejme vláda SR.

Vládu SR uvádzame najmä z dôvodu, že v rámci všetkých orgánov krízového riadenia má najširšie kompetencie, pričom hneď jej prvou kompetenciou v rámci taxatívneho výpočtu podľa § 4 ods. 1 zákona o krízovom riadení, je právomoc prijímať opatrenia na predchádzanie krízovým situáciám a ich riešenie. V rozsahu svojej pôsobnosti je aj ministerstvo zdravotníctva, ako ďalší orgán krízového riadenia, oprávnené rozhodovať o opatreniach na riešenie krízových situácií v zmysle § 5 ods. 1 písm. e) zákona o krízovom riadení.

Vyhlásením núdzového stavu vláda „prepína“ fungovanie štátu a aj právny režim fungovania z „normálneho režimu“ do „špeciálneho režimu“ a v súlade s pravidlami delby moci tak dochádza k posilneniu kompetencií vlády SR a ministerstiev, ako najvyšších poschodí pomyselnej organizačnej pyramídy v rámci výkonnej moci. Za takých okolností je potom mimoriadne sporná otázka legality a legitimacy výkonu kompetencií ÚVZ podľa ust. § 48 ods. 4 zákona o verejnom zdraví pri vydávaní Opatrení ÚVZ, nakoľko je evidentné (či už zo zákona o verejnom zdraví, zákona o krízovom riadení alebo zákona o civilnej ochrane), že kompetenciu vydávať opatrenia v obsahovom prieniku s Opatreniami ÚVZ, je oprávnená vláda SR, prípadne ministerstvo zdravotníctva. **Uvedené potvrdzuje znova Mestský súd v Prahe: „Nepřijetí opatření vládou dle krizového zákona, ale ministerstvem zdravotnictví dle zákona o veřejném zdraví, soud považuje také za narušení ústavních garancí dělby moci.“**

Mgr. Peter Vernarec

Mgr. Ján Piešťanský

Zdroj: <https://zemavek.sk/>