

Súd: Najvyšší správny súd SR  
Spisová značka: 6Sžk/17/2021  
Identifikačné číslo spisu: 1020201495  
Dátum vydania rozhodnutia: 30. marca 2022  
Meno a priezvisko: JUDr. Viola Takáčová  
Funkcia: predsedníčka senátu  
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2022:1020201495.1

## UZNESENIE

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcov: 1/ DEVÍNSKA CESTA, o.z., so sídlom v Bratislave, Devínska cesta č. 4147/92, IČO: 42 352 967, 2/ Aliancia proti povodňiam, so sídlom v Bratislave, Devínska cesta č. 104/B, IČO: 42 360 161, 3/ Mgr. G. B., narodený XX. H. XXXX, bytom v U., D. O. Č.. XXX/B, 4/ Ing. J. D., narodený XX. H. XXXX, bytom v U., U. Č.. XX, všetci právne zast.: Mgr. Katarínou Duchoňovou, advokátkou a konateľkou SMA advokátska kancelária s.r.o., so sídlom v Bratislave, Michalská č. 7, Bratislava, IČO: 36 867 837, proti žalovanému: Okresný úrad Bratislava, so sídlom v Bratislave, Tomášikova č. 46, za účasti: 1/ Hlavné mesto Slovenskej republiky Bratislava, so sídlom v Bratislave, Primaciálne nám. č. 1, Bratislava, 2/ Mestská časť Bratislava-Devín, so sídlom v Bratislave, Kremel'ská č. 39, 3/ Mestská časť Bratislava-Karlova Ves, so sídlom v Bratislave, Nám. sv. Františka č. 8, 4/ Okresný úrad Bratislava, odbor starostlivosti o životné prostredie, so sídlom v Bratislave, Tomášikova č. 46, 5/ SLOVENSKÝ VODOHOSPODÁRSKY PODNIK, š.p., Odštepny závod Bratislava, so sídlom v Bratislave, Karloveská č. 2, 6/ Bratislavská vodárenská spoločnosť, a.s., so sídlom v Bratislave, Prešovská č. 48, IČO: 35 850 370, 7/ Krajské riaditeľstvo Hasičského a záchranného zboru v Bratislave, so sídlom v Bratislave, Radlinského č. 6, 8/ Krajské riaditeľstvo PZ v Bratislave, Krajský dopravný inšpektorát, so sídlom v Bratislave, Špitálska č. 14, 9/ Dopravný podnik Bratislava, akciová spoločnosť, so sídlom v Bratislave, Olejkárska č. 1, IČO: 00 492 736, 10/ ZSE Energia, a.s., so sídlom v Bratislave, Čulenova č. 6, Bratislava, IČO: 36 677 281, 11/ Okresný úrad Bratislava, odbor krízového riadenia, so sídlom v Bratislave, Tomášikova č. 46, 12/ Metrostav Slovakia a.s., so sídlom v Bratislave, Mlynské Nivy č. 68, IČO: 47 144 190, právne zast.: JUDr. Jurajom Tomášekom, advokátom a konateľom Tomášek & partners, s.r.o., so sídlom v Bratislave, Rožňavská č. 2, IČO: 36 858 811, o preskúmanie zákonnosti Vyhlášky Okresného úradu Bratislava z 23. júna 2014, ktorou sa určuje rozsah inundačného územia v lokalite „K. Y. G. D. O. R. T. W. D. T. N. XXXX,XXX - XXXX,XXX“, o kasačnej sťažnosti žalobcov 1/ až 4/ a ďalšieho účastníka 12/ Metrostav Slovakia a.s. proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave z 11. decembra 2020, č.k. 6S/232/2020-291, t a k t o

### rozhodol:

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť žalobcov 1/ až 4/ a ďalšieho účastníka konania 12/ Metrostav Slovakia a.s. z a m i e t a.

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky návrh žalobcov 1/ až 4/ a ďalšieho účastníka konania 12/ Metrostav Slovakia a.s. na prerušenie konania z a m i e t a.

Účastníkom nárok na náhradu trov kasačného konania n e p r i z n á v a.

Ďalšiemu účastníkovi konania 12/ Metrostav Slovakia a.s. nárok na náhradu trov kasačného konania n e p r i z n á v a .

Ďalším účastníkom konania 1/ až 11/ nárok na náhradu trov kasačného konania n e p r i z n á v a .

## **O d ô v o d n e n i e**

### **I.**

1. Krajský súd v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) uznesením z 11. decembra 2020, č.k. 6S/232/2020-291 postupom podľa § 98 ods. 1 písm. g/ v spojení s § 7 písm. c/ zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“) odmietol žalobu ako neprípustnú, keď aj viazaný právnym názorom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky vyjadreným v predmetnej veci v uznesení z 15. októbra 2020, sp. zn. 6SŽk/11/2019 dospel k záveru, že vyhláška uvedená v záhlaví tohto uznesenia nespadá do kategórie rozhodnutí, opatrení, alebo iných zásahov v zmysle § 2 ods. 2 v spojení s § 3 ods. 1 SSP, ktoré je možné preskúmať v správnom súdnictve.

2. Krajský súd aj s odkazom na vyššie zmienené uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky uviedol, že vyhláška žalovaného je normatívnym aktom vydaným žalovaným ako kompetentným orgánom verejnej správy vo veciach štátnej vodnej správy na vydávanie vyhlášok, ktorou sa určuje inundačné územie pri vodohospodársky významných vodných tokoch. Normatívny správny akt, ktorý nie je rozhodnutím a contrario, nepodlieha súdnemu prieskumu podľa článku 46 ods. 2 vety prvej Ústavy Slovenskej republiky, a to ani v prípade, ak sa týka základných práv a slobôd. Preskúmaná vyhláška sa vzťahuje na neurčitý počet adresátov rovnakého druhu, informácie obsiahnuté vo vyhláške, sú záväzné pre každý subjekt, na ktorý sa vzťahujú práva, povinnosti a obmedzenia súvisiace s vlastníctvom, nájmom alebo iným postavením subjektov (fyzických a právnických osôb), nehnuteľností nachádzajúcich sa v rozsahu inundačného územia a nehnuteľností, na ktoré sa práva, povinnosti a obmedzenia, určené rozsahom inundačného územia, vzťahujú. Pokiaľ žalovaný vyhlášku vydal a konal v rozsahu kompetencie určenej zákonom, charakter vyhlášky ako normatívneho aktu, vzhľadom na jej obsah nie je možné považovať za tzv. zmiešaný alebo hybridný správny akt, ktorý by za splnenia zákonných podmienok mohol byť preskúmateľný súdom v súdnom prieskume. Posudzovaná vyhláška - akt nie je individuálne adresovaný žalobcom, ani konkrétnym adresátom, keď upravuje práva a povinnosti vo vzťahu k subjektom, ktoré sú označené vo všeobecnosti, bez ohľadu na určitého, individuálne určeného adresáta. Zákony, iné podzákonné normy upravujú práva a povinnosti subjektov, ktoré nie sú vymedzené adresne, ale všeobecne, úprava sa vzťahuje na určitý okruh subjektov, reguluje určitú oblasť a pod., tak ako posudzovaná vyhláška, ktorá vymedzuje určením rozsahu inundačného územia, aj okruh subjektov, na ktoré sa táto úprava bude aplikovať. Preto nie je možné odvodiť charakter individuálnosti - posudzovanej vyhlášky (pri akceptácii vyhlášky ako zmiešaného správneho aktu), od určenia okruhu dotknutých subjektov, ktorými sú vlastníci, nájomcovia alebo iné osoby určené zákonom ako vlastníci, nájomcovia pozemkov, osôb oprávnených z iných vecných alebo obligatórnych práv, respektíve iné osoby, ktoré budú priamo dotknuté zákazmi, povinnosťami a obmedzeniami, na určenom rozsahu inundačného územia, bez individuálne určeného adresáta. Spôsobilosť aktu zasiahnuť do práv a právom chránených záujmov alebo do povinností fyzickej alebo právnickej osoby je rozhodujúcim meradlom v otázke posúdenia súdneho prieskumu, týmto meradlom nie je označenie ani povaha správneho aktu. Tento záver však je potrebné vykladať v súvislosti s rozsahom preskúmanej činnosti v správnom súdnictve, ktorý vymedzuje Správny súdny poriadok a do ktorého nie je možné subsumovať normatívne akty orgánov štátnej správy. Keďže právny inštitút „opatrenia všeobecnej povahy“ nie je v právnom poriadku Slovenskej republiky pozitívne upravený (vrátane úpravy SSP), nie je možné vyhláškou o určení záplavového územia hodnotiť z materiálneho poňatia (určitosť predmetu konania, neurčitosť adresátov, záväznosť), i keď je nepochybné, že vymedzenie záplavového územia má veľký dopad na využitie nehnuteľností v

príslušnej oblasti, jeho vymedzenie, vrátane vymedzenia jeho aktívnych zón, pôsobí nielen voči vlastníkom, užívateľom nehnuteľností, ale aj osobám oprávnených z iných vecných a obligačných práv. Neexistuje právny inštitút, ktorý by umožňoval správne súdu prieskum opatrení všeobecnej povahy. V závere tiež poukázal na rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 37/2015, podľa ktorého cit.: „Právomoc súdom preskúmať zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy je primárne ústavná, založená priamo ustanovením čl. 142 ods. 1 časť vety za bodkočiarkou ústavy, aby na to bol potrebný zákon. Právomoc preskúmať zákonnosť opatrení alebo iných zásahov akýchkoľvek orgánov verejnej moci, nie je originálne ústavná, ale vyžaduje si výslovné zákonné ustanovenie, ktoré takúto právomoc súdom zverí. Ustanovenie čl. 46 ods. 2 ústavy výslovne zaručuje len právo na prieskum zákonnosti „rozhodnutí“, čím sa zreteľne odlišuje od čl. 142 ods. 1 ústavy. Preto nie je zrejmé, prečo by malo byť na základe tohto ustanovenia nevyhnutné pripustiť preskúmanie aj aktu typu „opatrenia všeobecnej povahy“, ktorý v právnom poriadku SR nie je pozitívne upravený.“

3. Na základe zisteného, žalobu postupom podľa § 98 ods. 1 písm. g/ v spojení s § 7 písm. c/ SSP odmietol ako neprípustnú.

4. O náhrade trov konania krajský súd rozhodol podľa § 170 písm. a/ SSP tak, že žiaden z účastníkov nemá právo na náhradu trov konania, pretože žaloba bola odmietnutá.

II.

5. Proti uzneseniu krajského súdu podali žalobcovia 1/ až 4/ a tiež ďalší účastník konania 12/ Metrostav Slovakia a.s. v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť.

6. Zhodne namietali, že krajský súd v konaní alebo pri rozhodovaní porušil zákon tým, že rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci (§ 440 ods. 1 písm. g/ SSP).

7. Konkrétne v kasačnej sťažnosti namietali, že právo na súdny prieskum rozhodnutí, opatrení a iných zásahov do orgánov verejnej moci vyplýva priamo z článku 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, pričom z právomoci súdu nikdy nie je vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd. Vyhláškou ustanovené inundačné územie zasahuje mimoriadne intenzívnym spôsobom do vlastníckeho práva vlastníkov pozemkov, a to spôsobom, ktorý je navyše v rozpore s článkom 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, kedy je nútené obmedzenie vlastníckeho práva možné iba v nevyhnutnej miere a vo verejnom záujme, a to na základe zákona a za primeranú náhradu, čo v prípade vyhlášky nebolo dodržané. Právomoc správneho súdu je priamo daná článkom 46 ods. 2 a článkom 142 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, premietnutím základného práva na súdny prieskum rozhodnutí správnych aktov je § 2 ods. 2 SSP. Len ústavne konformný výklad možnosti preskúmania vyhlášky správnym súdnictvom zaručí aplikovateľnosť práv v zmysle článku 46 ods. 2 v spojení s článkom 142 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Uvedli, že výklad, že vyhláška je správnym aktom, ktorý nepodlieha súdne mu prieskumu nie je v súlade s ústavou, ani rozhodovacou praxou Ústavného súdu Slovenskej republiky. Súdny nesprávne vyhodnotili, že vyhlášku nemožno považovať za zmiešaný / hybridný správny akt, ktorý by za splnenia zákonných podmienok mohol byť preskúmateľný správnym súdom. Právna doktrína pripúšťa, že v správnom súdnictve sú preskúmateľné tzv. zmiešané správne akty, t.j. akty, ktoré síce vykazujú znaky normatívneho aktu (vyhlasovanie a s ním spojená účinnosť), ale prevažuje v nich rozmer individuálneho správneho aktu, pretože ich obsah je riešením relatívne konkrétnej administratívnej veci. Podľa aktuálnej praxe Ústavného súdu Slovenskej republiky (napríklad sp. zn. I. ÚS 432/2020, II. ÚS 455/2020, III. ÚS 397/2020, IV. ÚS 461/2020) správne akty, ktoré majú hybridný charakter, sú preskúmateľné v správnom súdnictve. Skutočnosť, že vyhláška nie je formálne označená ako rozhodnutie, nemôže mať za následok nemožnosť tento správny akt napadnúť správnou žalobou. Pojem „rozhodnutie“ je potrebné vykladať autonómne a bez ohľadu na jeho pomenovanie. V tomto smere aj s odkazom na rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 354/2008 uvedli, že je potrebné vychádzať z materiálneho poňatia správnych aktov, a teda hybridný správny akt nemusí byť všeobecne legálne definovaný ako procesná kategória, ale postačuje, ak táto jeho povaha vyplýva z ustanovení všeobecne záväzného právneho predpisu, na základe ktorého bol vydaný. V prípade hybridného správneho aktu je prítomný jednak normatívny

(abstraktný) prvok spočívajúci v abstraktne určenom okruhu adresátov aktu, a jednak individuálny (konkrétny) prvok, ktorý je určený konkrétnosťou predmetu regulácie. Možnosť preskúmania vyhlášky vyplýva aj z § 3 ods. 1 SSP v spojení s § 177 ods. 1 SSP, podľa ktorých možno správnu žalobou napadnúť nielen správny akt správneho orgánu, ktorý je vyslovene zákonom označený ako rozhodnutie, ale aj opatrenie orgánu verejnej správy, t.j. správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorým sú, alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté, čo je jednoznačne aj prípad vyhlášky. Skutočnosť, že v prípade vyhlášky ide o správny akt vydaný v administratívnom konaní svedčí aj postup samotného žalovaného, ktorý v uznesení z 28. februára 2014, ktorým konanie začal, označil toto konanie za „vodoprávne konanie“.

8. V ďalšej časti namietali, že nazeranie na obsah vyhlášky z toho pohľadu, že neobsahuje konkrétne vymedzeného adresáta nezohľadňuje tú skutočnosť, že určením konkrétneho územia ako inundačného územia dochádza k mimoriadne významným obmedzeniam vlastníckeho práva, a to vlastníkov konkrétne určených nehnuteľností v inundačnom území, čím je daná individuálnosť (konkrétnosť) tejto vyhlášky. Zaradením určitého územia do inundačného územia dochádza zo strany správneho orgánu k aplikácii hmotnoprávnej normy na konkrétny individuálny prípad (konkrétne vymedzené pozemky vo vlastníctve konkrétnych fyzických alebo právnických osôb), čo je typickým znakom individuálnych správnych aktov. Ide o reguláciu konkrétne určených pozemkov na relatívne malom území s tým, že dochádza k vážnemu obmedzeniu vlastníckeho práva na neurčitý čas. Vyhláška má teda v tomto prípade prevládajúci individuálny charakter, ktorý je navyše posilnený aj tým, že podľa § 20 ods. 3 zákona č. 7/2010 Z.z. o ochrane pred povodňami v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 7/2010 Z.z.“; pozn. súdu) môže dôjsť k určeniu rozsahu inundačného územia pre územie pri neohrádzovanom vodnom toku výlučne na základe návrhu správcu vodohospodársky významného vodného toku. V prípade, ak by malo v prípade určenia rozsahu inundačného územia ísť o normatívny správny akt nepreskúmateľný súdom, návrh na jeho vydanie by nebol potrebný, orgán verejnej moci by totiž konal priamo na základe zmocňovacieho zákonného ustanovenia. Ďalej namietali, že vyhláška je svojím charakterom takmer identická s inými aktmi verejnej správy, ktoré rovnako ukladajú obmedzenia činností na konkrétnych pozemkoch, a ktoré sú predmetom prieskumu v správnom súdnictve (napríklad určenie ochranných pásiem, alebo rozhodnutie o stavebnej uzávere). V zmysle princípu právnej rovnosti je neprípustné, aby vyhlášku, ktorá rovnakým spôsobom obmedzuje vlastnícke právo ku konkrétnym pozemkom nebolo možné preskúmať v rámci správneho súdnictva len z dôvodu, že je v zákone formálne označená ako vyhláška, a nie ako rozhodnutie. V podmienkach moderného demokratického právneho štátu je neudržateľné umožniť verejnej správe prostredníctvom správnych aktov prijímať záväznú reguláciu, ktorá môže priamo zasiahnuť do subjektívnych verejných práv, bez toho, aby tu bola zároveň zabezpečená priama súdna ochrana takto regulovaných subjektov.

9. Ďalej aj s odkazom na ústavný článok 20 ods. 4 uviedli, že obmedzenie vlastníckeho práva je možné iba v nevyhnutnej miere a vo verejnom záujme, a to na základe zákona a za primeranú náhradu. V predmetnej veci však obmedzenie vlastníckeho práva vlastníkov pozemkov v dotknutom území nebolo nevyhnutné na dosiahnutie verejného záujmu, ktorým je ochrana pred povodňami. Na dosiahnutie skutočnej ochrany je totiž možné použiť prostriedky, ktoré neobmedzujú vlastnícke právo, napríklad vybudovanie protipovodňovej hrádze.

10. Navrhli tiež, aby Najvyšší správny súd Slovenskej republiky postupom podľa § 100 ods. 1 písm. b/ SSP v spojení s § 452 ods. 1 SSP prerušil konanie a podal Ústavnému súdu Slovenskej republiky návrh na vyslovenie nesúladu ustanovenia § 20 ods. 2 zákona č. 7/2010 Z.z. (predtým v relevantnom čase § 61 písm. i/ bod 2 zákona č. 364/2004 Z.z. o vodách a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (vodný zákon) s článkom 1 ods. 1, článkom 20 a článkom 46 Ústavy Slovenskej republiky a článkom 13 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a s článkom 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Svoj návrh odôvodnili primárne tým, že podmienky, za ktorých je možné určiť inundačné územie, sú presne dané v § 20 zákona č. 7/2010 Z.z., rozhodnutím o určení inundačného územia preto ide o aplikáciu všeobecnej hmotnoprávnej normy na konkrétny prípad (konkrétne určené pozemky), teda ide o individuálny akt aplikácie práva, ktorý v zmysle požiadavky generality právnej

normy nemôže byť prijatý vo forme všeobecne záväzného právneho predpisu; inak ide o porušenie článku 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Vylúčenie, respektíve obmedzenie súdneho prieskumu správneho aktu (s dominantnou prevahou individuálnych prvkov), ktorým dochádza k obmedzeniu vlastníctva, bráni tomu, aby bolo možné v správnom konaní a potom v rámci správneho súdnictva posúdiť a preskúmať, či sú vôbec splnené podmienky na určenie inundačného územia uvedené v § 20 zákona č. 7/2010 Z.z., a či sú splnené podmienky pre obmedzenie vlastníckeho práva uvedené v článku 20 Ústavy Slovenskej republiky (legalita, vhodnosť, nevyhnutnosť, proporcionalita). Rovnako tak by nebolo možné preskúmať ani nedostatky návrhu, respektíve jeho rozpor s právnymi predpismi. Uvedené má za následok porušenie článku 46 ods. 1,2 Ústavy Slovenskej republiky a rovnako tiež článku 20 Ústavy Slovenskej republiky, keďže zároveň ide aj o obmedzenie vlastníckeho práva.

11. V závere navrhli, aby Najvyšší správny súd Slovenskej republiky kasačnou sťažnosťou napadnuté uznesenie krajského súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie, alebo aby postupom podľa § 100 ods. 1 písm. b/ SSP v spojení s § 452 ods. 1 SSP prerušil konanie a podal Ústavnému súdu Slovenskej republiky návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov.

### III.

12. Ku kasačným sťažnostiam sa vyjadril žalovaný podaním zo 17. februára 2021, ďalší účastník konania 6/ Bratislavská vodárenská spoločnosť, a.s. podaním z 11. februára 2021 a tiež ďalší účastník konania 2/ Mestská časť Bratislava-D. podaním z 05. februára 2021 s tým, že plne sa stotožnili so záverom, ku ktorému dospel krajský súd, že vyhláška je normatívnym správnym aktom, ktorá nie je preskúmateľná súdom.

### IV.

13. Predmetné vyjadrenia ku kasačným sťažnostiam boli doručené na vedomie žalobcom 1/ až 4/ a ďalšiemu účastníkovi konania 12/ Metrostav Slovakia a.s. dňa 12. apríla 2021, respektíve dňa 08. apríla 2021.

### V.

14. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší správny súd“) ako súd kasačný (§ 11 písm. h/ SSP) preskúmal napadnuté uznesenie krajského súdu z dôvodov a v rozsahu uvedenom v kasačných sťažnostiach (§ 453 ods. 1,2 SSP) postupom bez nariadenia pojednávania podľa § 455 SSP a po ich preskúmaní dospel k záveru, že kasačné sťažnosti nie sú dôvodné.

15. Podľa § 101e ods. 1 zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 423/2020 Z.z., najvyšší správny súd začne činnosť 1. augusta 2021.

16. Podľa § 101e ods. 2 zákona č. 757/2004 Z.z., o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 423/2020 Z.z., výkon súdnictva prechádza od 1. augusta 2021 z najvyššieho súdu na najvyšší správny súd vo všetkých veciach, v ktorých je od 1. augusta 2021 daná právomoc najvyššieho správneho súdu.

17. Z vyššie citovaného odseku 2 vyplýva, že zákonodarca upravil prechod výkonu súdnictva z najvyššieho súdu na najvyšší správny súd, a teda najvyšší správny súd prebral z najvyššieho súdu všetky „živé“ veci v agende správneho súdnictva, ktoré následne aj dokončí.

18. Podľa článku 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

19. Podľa článku 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky.

20. Podľa článku 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.

21. Podľa článku 46 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, podmienky a podrobnosti o súdnej a inej právnej ochrane ustanoví zákon.

22. Podľa článku 123 Ústavy Slovenskej republiky, ministerstvá a iné orgány štátnej správy na základe zákonov a v ich medziach môžu vydávať všeobecne záväzné právne predpisy, ak sú na to splnomocnené zákonom. Tieto všeobecne záväzné právne predpisy sa vyhlasujú spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

23. Podľa článku 125 ods. 1 písm. d/ Ústavy Slovenskej republiky, ústavný súd rozhoduje o súlade všeobecne záväzných právnych predpisov miestnych orgánov štátnej správy a všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy podľa čl. 71 ods. 2 s ústavou, s ústavnými zákonmi, s medzinárodnými zmluvami vyhlásenými spôsobom ustanoveným zákonom, so zákonmi, s nariadeniami vlády a so všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy, ak o nich nerozhoduje iný súd.

24. Podľa článku 142 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, súdy rozhodujú v občianskoprávných a trestnoprávných veciach; súdy preskúmajú aj zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy a zákonnosť rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov orgánov verejnej moci, ak tak ustanoví zákon.

25. Správny súdny poriadok upravuje právomoc a príslušnosť správneho súdu konajúceho a rozhodujúceho v správnom súdnictve a konanie a postup správneho súdu, účastníkov konania a ďalších osôb v správnom súdnictve (§ 1 SSP).

26. Podľa § 2 ods. 1 SSP, v správnom súdnictve poskytuje správny súd ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy a rozhoduje v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

27. Podľa § 2 ods. 2 SSP, 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.

28. Podľa § 3 ods. 1 SSP, na účely tohto zákona sa rozumie

a/ administratívnym konaním postup orgánu verejnej správy v rámci výkonu jeho pôsobnosti v oblasti verejnej správy pri vydávaní individuálnych správnych aktov a normatívnych správnych aktov,

b/ rozhodnutím orgánu verejnej správy správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorý je formálne označený ako rozhodnutie alebo je za rozhodnutie považovaný podľa osobitného predpisu a zakladá, mení, zrušuje alebo deklaruje práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby, alebo sa jej priamo dotýka,

c/ opatrením orgánu verejnej správy správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté,

d/ nečinnosťou orgánu verejnej správy stav, keď orgán verejnej správy protiprávne nepokračuje v začatí administratívnom konaní, alebo stav, keď orgán verejnej správy protiprávne z úradnej povinnosti nezačal administratívne konanie,

e/ iným zásahom orgánu verejnej správy faktický postup vykonaný pri plnení úloh v oblasti verejnej správy, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté; iným zásahom je aj postup orgánu verejnej správy pri výkone

kontroly alebo inšpekcie podľa osobitného predpisu, ak ním sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté.

29. Podľa § 6 ods. 1 SSP, správne súdy 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.

30. Podľa § 177 ods. 1 SSP, správnu žalobou sa žalobca môže domáhať ochrany svojich subjektívnych práv proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy.

31. Podľa § 178 ods. 1 SSP, žalobcom je fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá o sebe tvrdí, že ako účastník administratívneho konania bola rozhodnutím orgánu verejnej správy alebo opatrením orgánu verejnej správy ukrátená na svojich právach alebo právom chránených záujmoch.

32. Podľa § 61 písm. i/ bod 2. zákona č. 364/2004 Z.z. v znení účinnom do 31. novembra 2016, okresný úrad vo veciach štátnej vodnej správy môže vyhláškou určiť rozsah inundačného územia pri vodohospodársky významných vodných tokoch (§ 46 ods. 1).

33. Podľa § 20 ods. 2 zákona č. 7/2010 Z.z., správca vodohospodársky významných vodných tokov vypracuje pre lokalitu ležiacu pri neohrádzovanom vodnom toku návrh na určenie rozsahu inundačného územia a predloží ho okresnému úradu. Rozsah inundačného územia určí okresný úrad vyhláškou.46)

34. Podľa § 5 ods. 1 zákona č. 180/2013 Z.z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 180/2013 Z.z.“), všeobecne záväzné právne predpisy miestnych orgánov štátnej správy sa označujú názvom vyhláška.

35. Podľa § 5 ods. 2 zákona č. 180/2013 Z.z. vyhláška sa vyhlasuje uverejnením vo Vestníku vlády Slovenskej republiky.

36. Podľa § 5 ods. 3 zákona č. 180/2013 Z.z., vyhláška nadobúda platnosť dňom jej vyhlásenia podľa odseku 2; účinnosť nadobúda pätnásť deň po jej vyhlásení, ak nie je v nej ustanovený neskorší deň nadobudnutia účinnosti. Ak to odôvodňuje naliehavý všeobecný záujem, možno vo vyhláške ustanoviť skorší začiatok jej účinnosti, najskôr však dňom vyhlásenia.

37. Podľa § 5 ods. 4 zákona č. 180/2013 Z.z., vyhláška odo dňa jej vyhlásenia musí byť každému prístupná na nazretie na orgáne podľa odseku 1, ktorý ju vydal.

38. Podľa § 3 ods. 1 zákona č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 153/2001 Z.z.“), prokuratúra chráni práva a zákonom chránené záujmy fyzických osôb, právnických osôb a štátu.

39. Podľa § 4 ods. 1 písm. e/ zákona č. 153/2001 Z.z., pôsobnosť prokuratúry vykonávajú prokurátori dozorom nad zachovávaním zákonnosti orgánmi verejnej správy v rozsahu ustanovenom týmto zákonom.

40. Podľa § 22 ods. 1 písm. a/ zákona č. 153/2001 Z.z., právnymi prostriedkami, ktorými prokurátor vykonáva dozor nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej správy, sú protest prokurátora.

41. Podľa § 27 ods. 1 zákona č. 153/2001 Z.z., protest proti všeobecne záväznému právnemu predpisu podáva prokurátor orgánu verejnej správy, ktorý všeobecne záväzný právny predpis vydal.

42. Podľa § 27 ods. 4 zákona č. 153/2003 Z.z., ak orgán verejnej správy nevyhoví protestu prokurátora proti všeobecne záväznému právnomu predpisu uvedenému v § 21 ods. 3 písm. f/ prvom bode alebo druhom bode, je generálny prokurátor oprávnený podať ústavnému súdu návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov. Taký návrh môže generálny prokurátor podať aj vtedy, ak proti všeobecne záväznému právnomu predpisu vydanému orgánom verejnej správy nebol podaný protest prokurátora.

43. Podľa § 21 ods. 1 písm. a/ bod 5 zákona č. 153/2001 Z.z., prokurátor vykonáva dozor nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej správy preskúmaním zákonnosti správnych aktov orgánov verejnej správy, a to: všeobecne záväzných právnych predpisov vydaných orgánmi verejnej správy.

44. Podľa § 21 ods. 3 písm. f/ bod 1 a 2 zákona č. 153/2001 Z.z., na účely tohto zákona sa rozumie všeobecne záväzným právnym predpisom vydaným orgánom verejnej správy

1. vyhláška, výnos alebo opatrenie ústredného orgánu štátnej správy, iného štátneho orgánu alebo inej právnickej osoby, ktorú osobitný predpis splnomocnil na vydanie všeobecne záväzného právneho predpisu,

2. všeobecne záväzný právny predpis miestneho orgánu štátnej správy.

45. Základná úloha najvyššieho správneho súdu spočívala v posúdení zásadnej otázky, či vyhláška vydaná príslušným orgánom verejnej správy, konkrétne miestnym orgánom štátnej správy, podlieha súdnemu prieskumu na základe správnej žaloby. V predmetnej veci sa konkrétne jednalo o vyhlášku vydanú okresným úradom z 23. júna 2014, ktorou sa určil rozsah inundačného územia v lokalite „K. Y. G. D. O. R. T. W. D. T. N. XXXX,XXX - XXXX,XXX“ priliehajúcej ku katastrálnemu územiu D. a X. T..

46. Na to, aby bolo možné odpovedať na uvedenú spornú otázku, je v prvom rade potrebné bezpečne ustáliť, či vo vzťahu k vyhláške sa jedná o individuálny správny akt, normatívny správny akt, prípadne ich kombináciu, teda zmiešaný (hybridný) správny akt. Vo všetkých prípadoch sa však jedná o formu činnosti verejnej správy, teda vonkajší prejav činnosti orgánov verejnej správy. Vo všeobecnosti možno správny akt definovať ako formalizovaný jednostranný a na základe zákona vydaný nástroj realizácie verejnej správy a zároveň jeden z možných výsledkov jej činnosti (Průcha, P. Správni právo - obecná časť, 2012, s. 255 a 266). Spoločným znakom každého správneho aktu je v prvom rade jeho verejno-mocenský charakter, je prejavom vôle orgánu verejnej správy, vydáva sa v rámci výkonu verejnej správy, je výrazom nariad'ovacej činnosti verejnej správy, vydáva sa na základe zákona, t.j. je odvodeným (derivátnym) právne záväzným aktom, má autoritatívny charakter, je jednostranným prejavom vôle, je aktom finálnym, završujúcim určitý druh činnosti verejnej správy a má predpísané obsahové a formálne náležitosti.

47. Normatívnym právnym aktom je potrebné rozumieť správny akt obsahujúci záväzné normy / pravidlá správania. Upravuje práva a povinnosti vo vzťahu k spravovaným subjektom v rozsahu, ktorý stanovujú právne predpisy vyššej právnej sily; možno ich označiť ako podzákonné pramene práva. Normatívne správne akty právna teória rozdeľuje do dvoch skupín, a to normatívne správne akty externé (všeobecne záväzný právne predpisy - všeobecne záväzný vyhlášky, výnosy a opatrenia ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy, vyhlášky miestnych orgánov štátnej správy) a normatívne správne akty interné (štatutárne predpisy, interné predpisy, ako napríklad interné inštrukcie, prípadne iné vnútroorganizačné akty). Základným znakom normatívnych správnych aktov je ich podzákonnosť, všeobecnosť, abstraktnosť a jednostrannosť. Nevzťahujú sa na konkrétne, individuálne určené osoby, či situácie, ale naopak okruh jeho adresátov, respektíve situácií, ktoré normuje, je neurčitý. Normatívny správny akt môže byť záväzný pre celé územie Slovenskej republiky, ale môže sa vzťahovať aj na jej časť, respektíve jednotlivé časti. To platí v predmetnej veci, keď vyhlášku vydal okresný úrad a táto je záväzná len v konkrétnom správnom celku, v ktorom má príslušný orgán verejnej správy svoju pôsobnosť. Vo vzťahu k jej adresátom najvyšší správny súd uvádza, že nie všetky osoby v rámci územnej pôsobnosti musia byť týmto aktom viazané, to znamená, že tieto akty môžu smerovať aj ku konkrétnym skupinám osôb, ktoré je možné vymedziť podľa istých

charakteristických črt. Osoby, ktorým sa práva a povinnosti normatívnymi správnymi aktami ukladajú, nesmú byť určené jednotlivo. Všeobecnosť je vyjadrená v tom, že tieto akty sú záväzné pre všetky osoby, ktoré sú v nich určené na základe všeobecných znakov (Vrabko, M. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2018, s. 140 a 141). Normatívne správne akty sú výsledkom normotvorného (právo tvorného) procesu, ktorý je sám regulovaný inými všeobecne záväznými právnymi predpismi. Majú svoju právnu silu, ktorá určuje ich postavenie v hierarchii právnych predpisov. Normotvorné oprávnenie orgánov štátnej správy vyplýva z článku 123 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého tieto orgány na základe zákonov a v ich medziach môžu vydávať všeobecne záväzné právne predpisy, ak sú na to splnomocnené zákonom. Vlastnosťami normatívnych správnych aktov sú platnosť a účinnosť, pričom platí, že platnosť predchádza účinnosťou. Normatívny správny akt je platný jeho vyhlásením, pričom účinnosť nastáva buď súčasne s platnosťou, konkrétnym dňom nasledujúcim po jeho platnosti alebo uplynutím určitého času po jeho platnosti. Adresát normatívneho správneho aktu (fyzická alebo právnická osoba) nemá možnosť proti nemu brojiť zo svojej individuálno-právnej pozície. V závere možno teda zdôrazniť, že normatívne správne akty majú všeobecne vymedzený okruh adresátov, nenadobúda právoplatnosť ani vykonateľnosť, ale platnosť a účinnosť, na základe samotného normatívneho správneho aktu nie je možné uskutočniť exekučné konanie, ako podmienka platnosti a účinnosti sa vyžaduje publikácia v zákonom predpísanej forme [vyhláska sa vyhlasuje uverejnením vo Vestníku vlády Slovenskej republiky s tým, že nadobúda platnosť dňom jej vyhlásenia, t.j. dňom jej uverejnenia vo Vestníku vlády Slovenskej republiky a účinnosť nadobúda pätnásť deň po jej vyhlásení, ak nie je v nej ustanovený neskorší deň nadobudnutia účinnosti. Ak to odôvodňuje naliehavý všeobecný záujem, možno vo vyhláske ustanoviť skorší začiatok jej účinnosti, najskôr však dňom vyhlásenia (§ 5 zákona č. 180/2013 Z.z.)]. Právna ochrana sa proti normatívnym správnyim aktom v Slovenskej republike realizuje len prostredníctvom prokuratúry (previerky, protesty a pod.) a v najväčšom rozsahu prostredníctvom ústavného súdnicstva (článok 125 ods. 1 písm. b/ až d/ Ústavy Slovenskej republiky). V žiadnom z prípadov súdneho prieskumu normatívnych správnych aktov však nedisponuje kvalifikovaným návrhovým oprávnením subjekt, ktorého právna pozícia je normatívnym správnyim aktom dotknutá. Platí teda pravidlo, že proti normatívne správnyim aktom nie je možné podať opravný prostriedok, pričom osobitné predpisy stanovujú osobitné postupy ich „prieskumu“ primárne v abstraktnej rovine (článok 125 ods. 1 písm. d/ Ústavy Slovenskej republiky v spojení s § 74 a nasl. zákona č. 314/2018 Z.z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov; ďalej len „zákon č. 314/2018 Z.z.“).

48. Na druhej strane, individuálny správny akt je charakterizovaný tým, že je adresovaný konkrétnemu subjektu práva a vzťahuje sa na konkrétne určený skutkový stav. Vyznačuje sa teda riešením relatívne konkrétnej administratívnej veci. Orgán verejnej moci, ktorý je v rámci svojej ústavou alebo zákonom zverenej právomoci oprávnený vydávať individuálne správne akty, rozhoduje o individuálnych právach a povinnostiach konkrétne určených fyzických osôb alebo právnických osôb. Tieto musia byť priamo v tomto akte identifikované (konkretizované) v takom rozsahu, aby neboli zameniteľné s inými osobami, ktorých právne postavenie nie je týmto individuálnym správnyim aktom dotknuté. Individuálne správne akty nie sú výsledkom právo tvorného procesu, ale výsledkom procesu aplikácie práva (všeobecnej právnej normy) na konkrétnu osobu a konkrétny skutkový stav. Nemajú teda právo tvorný charakter. Pri ich vydávaní sa aplikujú účinné právne normy na konkrétne situácie. Spravidla pôjde o rôzne druhy rozhodnutí (povolenia, schválenia, súhlasy, uznesenia, platobné výmery a pod.), môže však ísť aj o iné akty aplikácie práva (napríklad protokoly, prípadne osvedčenia). Individuálne správne akty čo do svojej podstaty právna teória (podobne ako normatívne správne akty) rozdeľuje do dvoch skupín, a to individuálne správne akty externé (smerujúce navonok k adresátom verejnej správy) a individuálne správne akty interné (smerujúce dovnútra orgánu verejnej správy - individuálne služobné akty, prípadne služobné pokyny). Individuálne správne akty externé možno ďalej rozdeliť na konštitutívne (zakladajú, menia alebo zrušujú práva a povinnosti) a deklaratórne (autoritatívne potvrdzujú práva a povinnosti), hmotnoprávne a procesné, časovo obmedzené a časovo neobmedzené. Pri niektorých sa tiež uplatňuje správne uváženie (napríklad rozhodnutia vydané v rámci správneho trestania). V procesnom režime právnej úpravy Správneho súdneho poriadku povahu individuálneho správneho aktu majú rozhodnutia (podľa § 3 ods. 1 písm. b/ SSP rozhodnutím orgánu verejnej správy správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorý je

formálne označený ako rozhodnutie alebo je za rozhodnutie považovaný podľa osobitného predpisu a zakladá, mení, zrušuje alebo deklaruje práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby, alebo sa jej priamo dotýka), alebo opatrenia (podľa § 3 ods. 1 písm. c/ SSP opatrením orgánu verejnej správy správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté). Základnou vlastnosťou individuálnych správnych aktov je platnosť, právoplatnosť a vykonateľnosť. Na rozdiel od normatívnych správnych aktov, nie je pre tento typ správneho aktu príznačný všeobecný charakter; vzťahujú sa na konkrétnu osobu, konkrétnu vec, konkrétny prípad. Adresát individuálneho správneho aktu môže proti nemu brojiť podávaním riadnych a mimoriadnych opravných prostriedkov, môže žiadať o jeho preskúmanie prostredníctvom správneho súdnictva a nakoniec v určitých prípadoch sa môže domáhať jeho „prieskumu“ v konkrétnej rovine prostredníctvom podania individuálnej sťažnosti podanej Ústavnému súdu Slovenskej republiky podľa článku 127 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s § 122 a nasl. zákona č. 314/2018 Z.z.

49. Osobitnú formu správnych aktov tvoria zmiešané (hybridné) správne akty, ktoré ako názov napovedá, majú tak znaky normatívnych, ako aj individuálnych správnych aktov. Zmiešaný (hybridný) správny akt z hľadiska normatívneho buď upravuje všeobecné otázky, alebo sa vzťahuje na neurčitý, alebo neurčiteľný počet adresátov, voči ktorým je tento správny akt aplikovaný. Oproti tomu, z hľadiska individuálneho možno sledovať určité konkrétne zameranie obsahu tohto aktu, alebo vopred určený okruh adresátov, voči ktorým tento akt pôsobí.

50. V predmetnej veci sťažovatelia v kasačných sťažnostiach zastávali názor, že vyhláška vydaná v predmetnej veci má charakter zmiešaného správneho aktu, a teda aj s odkazom na Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 22. januára 2009, sp. zn. I. ÚS 354/08 sa na základe podanej správnej žaloby domáhali jej súdneho prieskumu pôvodne v intenciách druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku a aktuálne (aj vzhľadom na princíp okamžitej a priamej aplikability Správneho súdneho poriadku plynúcej z § 491 ods. 1 SSP) v intenciách prvej hlavy tretej časti Správneho súdneho poriadku.

51. Po preskúmaní veci dospel najvyšší správny súd k záveru, že vyhláška, ktorej posúdenie je predmetom tohto konania, je normatívnym správnym aktom, ktorý nepodlieha súdnemu prieskumu podľa Správneho súdneho poriadku. Okresný úrad, odbor starostlivosti o životné prostredie ako príslušný orgán štátnej vodnej správy podľa § 61 zákona č. 364/2004 Z.z. a ako príslušný orgán ochrany pred povodňami podľa § 22 ods. 1 písm. c/ zákona č. 7/2010 Z.z. vydal vyhlášku, predmet ktorej tvorilo určenie rozsahu inundačného územia vymedzeného záplavovou čiarou pri úseku neohrádzovaného vodohospodársky významného hraničného vodného toku Dunaj v obci Bratislava, v katastrálnom území D. a X. T.. Z uvedeného je zrejmé, že predmetná vyhláška síce nie je záväzná pre celé územie Slovenskej republiky, je záväzná len v konkrétnom správnom celku, v rámci ktorého príslušný orgán verejnej správy vykonáva svoju pôsobnosť. Vo vzťahu k jej adresátom najvyšší správny súd uvádza, že nie všetky osoby v rámci územnej pôsobnosti (katastrálne územie D. a X. T.) musia byť touto vyhláškou bez výnimky viazané, vyhláška môže smerovať aj ku konkrétnym skupinám osôb, ktoré je možné vymedziť podľa istých charakteristických črt. Osoby, ktorým sa práva a povinnosti normatívnymi správnymi aktmi ukladajú, nesmú byť určené jednotlivo. Všeobecnosť je vyjadrená v tom, že tieto akty sú záväzné pre všetky osoby, ktoré sú v nich určené na základe všeobecných znakov. V tomto prípade je skupina adresátov vyhlášky vymedzená čo do existencie rôznych právnych vzťahov vzťahujúcich sa na územie majúce charakter inundačného územia, čomu zároveň zodpovedajú isté zákonné obmedzenia plynúce z § 20, prípadne z § 37 zákona č. 7/2010 Z.z. Predmetnú vyhlášku vydal príslušný orgán v medziach zákona a na základe zákonného splnomocnenia (§ 61 písm. i/ bod 2. zákona č. 364/2004 Z.z. v znení účinnom do 31. novembra 2016, aktuálne § 20 ods. 2 zákona č. 7/2010 Z.z.). Vyhlásená bola vo Vestníku vlády Slovenskej republiky, tak ako to predpokladá § 5 zákona č. 180/2013 Z.z., a teda má svoju platnosť a účinnosť, ako ktorýkoľvek iný právny predpis.

52. V tomto smere neobstojí poukaz na vyššie zmieňovaný Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 22. januára 2009, sp. zn. I. ÚS 354/08, ktorý tzv. všeobecné povolenie vydané Telekomunikačným úradom Slovenskej republiky v režime toho času platného a účinného zákona č. 610/2003 Z.z. o elektronických komunikáciách považoval za zmiešaný správny akt a ako taký spôsobilý súdneho prieskumu. Je potrebné si aj s ohľadom historickej pozadie veci prejednávanej Ústavným súdom Slovenskej republiky uvedomiť, že inštitút všeobecného povolenia nahradil v minulosti zaužívaný systém prideľovania individuálnych povolení (uplatňovaný zákonom č. 110/1964 Zb.), čo aj podľa dôvodovej správy k zákonu č. 195/2002 Z.z. o telekomunikáciách (predchodca zákona č. 610/2003 Z.z., ktorý po prvýkrát zaviedol inštitút všeobecného povolenia) bolo žiadúce so zreteľom na celosvetové trendy liberalizácie telekomunikačného trhu za účelom zjednodušenia postupu pri prevádzkovaní verejných telekomunikačných sietí a poskytovaní verejných telekomunikačných služieb. Z uvedeného je zrejmé, že individuálne povolenie bolo nahradené všeobecným povolením, avšak jeho podstata čo do realizácie jednotlivých úhrad, splatnosti, identifikácie účtu a ďalších s tým súvisiacich skutočností sa nezmenila. To však nie je prípad vyhlášky.

53. Obdobne ako vhodný príklad nemožno použiť ani odkazy na rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky evidované pod sp. zn. I. ÚS 432/2020, II. ÚS 455/2020, III. ÚS 397/2020, IV. ÚS 461/2020, nakoľko atribút tzv. zmiešaného správneho aktu bol pridelený opatreniam vydávaným Úradom verejného zdravotníctva Slovenskej republiky z dôvodu absencie všeobecnosti, keď ich základný prvok nespočíval v abstraktnom normatívnom stave, ale v konkrétnej pandemickej situácii, ktorej nevyhnutným následkom bolo to, že opatrenia mali pretrvať len dovtedy, pokiaľ sa nezmenila pandemická situácia, nie dovtedy, pokiaľ sa ich z akéhokoľvek abstraktného dôvodu nerozhodol zmeniť normotvorca. Opäť, túto situáciu ako aj okolnosti a účel, za akých boli prijímané príslušné opatrenia nemožno stotožniť s procesom, ako aj účelom vydania vyhlášky v predmetnej veci.

54. V kasačných sťažnostiach účastníci konania ďalej poukazovali na tú skutočnosť, že právomoc správneho súdu je priamo daná článkom 46 ods. 2 a článkom 142 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, pričom premietnutím základného práva na súdny prieskum rozhodnutí správnych aktov je § 2 ods. 2 SSP. Len ústavne konformný výklad možnosti preskúmania vyhlášky správnym súdnictvom zaručí aplikovateľnosť práv v zmysle článku 46 ods. 2 v spojení s článkom 142 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. V tomto smere najvyšší správny súd aj v kontexte na návrh účastníkov konania na prerušenie konania podľa § 100 ods. 1 písm. b/ SSP v spojení s § 452 ods. 1 SSP uvádza, že zmyslom práva na súdnu ochranu je umožniť každému reálny prístup k súdu a tomu zodpovedajúca povinnosť súdu vo veci konať. Ak osoba uplatní svoje právo v súlade so zákonom ustanovenými podmienkami, orgány súdnej moci majú povinnosť umožniť každému, aby sa uplatnením práva zaručeného článkom 46 Ústavy Slovenskej republiky stal účastníkom konania (bližšie pozri nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 23. augusta 2001, sp. zn. II. ÚS 14/2001, prípadne z 13. novembra 2002, sp. zn. II. ÚS 132/02). K porušeniu tohto základného práva by mohlo dôjsť predovšetkým vtedy, ak by bola komukoľvek odmietnutá možnosť domáhať sa svojho práva na nezávislom a nestrannom súde, teda pokiaľ by súd odmietol konať a rozhodovať o podanom návrhu fyzickej osoby alebo právnickej osoby (uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo 07. júla 2006, sp. zn. II. ÚS 216/06). Zároveň najvyšší správny súd aj s odkazom na článok 51 Ústavy Slovenskej republiky, v zmysle ktorého domáhať sa práv uvedených (aj) v článku 46 tejto ústavy sa možno len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú, zdôrazňuje, že právo na prístup k súdu neplatí absolútne, môže byť teda za účelom zabezpečenia efektívneho výkonu spravodlivosti obmedzené. O aké obmedzenia sa jedná vyplýva primárne z právnych predpisov majúcich procesný charakter s tým, že obmedzenie môže konkrétne spočívať napríklad v uložení primeraných časových lehôt (napríklad podľa rozsudku Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci MPP Golub proti Ukrajine z 18. októbra 2005, číslo sťažnosti 6778/05 - uloženie primeraných lehôt a procesných podmienok na uplatňovanie nárokov môže podporiť správne spravovanie spravodlivosti zaistením právnej istoty a právoplatnosti a ochranou možných odporcov pred starými nárokmi, voči ktorým môže byť zložitá brániť sa z dôvodu uplynutého času), v kladení istých formálnych požiadaviek na určité typy podaní adresovaných súdu, spoplatnení súdneho konania (napríklad rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Kreuz proti Poľsku z 19. júna 2001, číslo sťažnosti 28249/95, prípadne rozsudok vo veci Stankov proti

Bulharsku z 12. júla 2007, číslo sťažnosti 68490/01), v povinnom právnom zastúpení (Európsky súd pre ľudské práva v rozsudku Meftah a iní proti Francúzsku z 26. júla 2002, číslo sťažnosti č. 32911/96, 35237/97 a 34595/97 napríklad uviedol, že osobitná povaha konania môže odôvodňovať použitie služieb špecializovaných obhajcov). Zároveň platí pravidlo, že obmedzenia nesmú zamedziť alebo obmedziť prístup osoby takým spôsobom alebo v takom rozsahu, aby bola poškodená samotná podstata tohto práva (napríklad rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Harrison McKee proti Maďarsku z 03. júna 2014, číslo sťažnosti 22840/07, bod 21).

55. Podľa názoru najvyššieho správneho súdu (odhliadnuc od obmedzení uvedených v predchádzajúcom bode) povahu obmedzenia, a teda výnimky zo všeobecnej aplikácie článku 46 Ústavy Slovenskej republiky, predstavuje aj ustanovenie § 7 SSP vymedzujúce okruh správnych aktov vylúčených spod súdneho prieskumu, pričom konkrétne podľa § 7 písm. c/ SSP správne súdy nepreskúmajú všeobecne záväzné právne predpisy, ak tento zákon neustanovuje inak s tým, že jediný všeobecne záväzný právny predpis podliehajúci súdnemu prieskumu predstavuje všeobecne záväzné nariadenie obce, mesta, mestskej časti a samosprávneho kraja. Podľa názoru najvyššieho správneho súdu domáhať sa prieskumu zákonnosti predmetného normatívneho správneho aktu (vyhlášky) možno v režime zákona č. 153/2001 Z.z. v súvislosti s výkonom dozoru prokurátora nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej správy prostredníctvom preskúmania zákonnosti správnych aktov orgánov verejnej správy, ku ktorým možno zaradiť aj všeobecne záväzné právne predpisy vydané orgánmi verejnej správy, pričom všeobecne záväzným právnym predpisom vydaným orgánom verejnej správy je potrebné rozumieť vyhlášku, výnos alebo opatrenie ústredného orgánu štátnej správy, iného štátneho orgánu alebo inej právnickej osoby, ktorú osobitný predpis splnomocnil na vydanie všeobecne záväzného právneho predpisu a tiež všeobecne záväzný právny predpis miestneho orgánu štátnej správy. Podľa § 27 ods. 1 zákona č. 153/2001 Z.z., protest proti všeobecne záväznému právnemu predpisu podáva prokurátor orgánu verejnej správy, ktorý všeobecne záväzný právny predpis vydal, pričom platí, že pokiaľ orgán verejnej správy nevyhoví protestu prokurátora proti všeobecne záväznému právnemu predpisu, je generálny prokurátor oprávnený podať Ústavnému súdu Slovenskej republiky návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa článku 125 ods. 1 písm. d/ Ústavy Slovenskej republiky. Taký návrh môže generálny prokurátor podať aj vtedy, ak proti všeobecne záväznému právnemu predpisu vydanému orgánom verejnej správy nebol podaný protest prokurátora (ods. 4). Z uvedeného je zrejmé, že prieskum všeobecne záväzných právnych predpisov (v prejednávanej veci má všeobecne záväzný právny predpis charakter vyhlášky podľa § 5 ods. 1 zákona č. 180/2013 Z.z.) podlieha jednak prieskumu zo strany prokuratúry a jednak s konečnou platnosťou v medziach tzv. abstraktnej kontroly ústavnosti Ústavnému súdu Slovenskej republiky konajúcemu podľa článku 125 ods. 1 písm. d/ v spojení s § 74 a nasl. zákona č. 314/2018 Z.z. o súlade všeobecne záväzných právnych predpisov miestnych orgánov štátnej správy (kam možno zaradiť aj okresný úrad; § 2 ods. 1 zákona č. 180/2013 Z.z.) s ústavou, s ústavnými zákonmi, s medzinárodnými zmluvami vyhlásenými spôsobom ustanoveným zákonom, so zákonmi, s nariadeniami vlády a so všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy, ak o nich nerozhoduje iný súd. Za takto preukázaných skutočností, do úvahy neprichádza poskytnutie ochrany zo strany správneho súdnictva primárne zriadeného za účelom ochrany subjektívnych práv fyzických a právnických osôb pred rozhodnutiami orgánov verejnej správy alebo opatreniami orgánov verejnej správy, nakoľko by došlo k neprípustnému zásahu do striktno Ústavou Slovenskej republiky založenej kompetencie Ústavného súdu Slovenskej republiky.

56. K námietke, že podmienky, za ktorých je možné určiť inundačné územie sú presne dané v § 20 zákona č. 7/2010 Z.z., rozhodnutím o určení inundačného územia, preto ide o aplikáciu všeobecnej hmotnoprávnej normy na konkrétny prípad (konkrétne určené pozemky), teda ide o individuálny akt aplikácie práva, ktorý v zmysle požiadavky generality právnej normy nemôže byť prijatý vo forme všeobecne záväzného právneho predpisu, inak ide o porušenie článku 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, najvyšší správny súd uvádza, že zákon č. 7/2010 Z.z. v znení účinnom v čase prijatia predmetnej vyhlášky v § 20 ods. 1 v rámci definície rozlišuje inundačné územie odlišne s ohľadom na to, či sa jedná o ohrádzovaný vodný tok, alebo neohrádzovaný vodný tok, pričom rozsah inundačného územia pri neohrádzovanom vodnom toku sa vymedzuje záplavovou čiarou povodne v oblastiach

súvislej zástavby a pri priemyselných areáloch a poľnohospodárskych areáloch pre povodeň so strednou pravdepodobnosťou výskytu, ktorá sa môže opakovať priemerne raz za 100 rokov, v oblastiach s rozptýlenou bytovou zástavbou a priemyselnou zástavbou a súvislou chatovou zástavbou pre povodeň s veľkou pravdepodobnosťou výskytu, ktorá sa môže opakovať priemerne raz za 50 rokov, v oblastiach s ornou pôdou pre povodeň s veľkou pravdepodobnosťou výskytu, ktorá sa môže opakovať priemerne raz za 10 rokov, na lúkach a v lesoch pre povodeň s veľkou pravdepodobnosťou výskytu, ktorá sa môže opakovať priemerne raz za päť rokov. Správca vodohospodársky významných vodných tokov vypracuje návrh rozsahu inundačného územia pre územie pri neohrádzovanom vodnom toku a predloží ho na určenie podľa osobitného predpisu - § 61 písm. i/ bod 2 zákona č. 364/2004 Z.z., podľa ktorého príslušný okresný úrad môže vyhláškou určiť rozsah inundačného územia pri vodohospodársky významných vodných tokoch. V predmetnej veci správny akt, ktorým sa určil rozsah inundačného územia nemal povahu individuálneho správneho aktu. V tomto prípade príslušný okresný úrad na základe zákona vydal všeobecne záväzný právny predpis a určil / vymedzil konkrétne inundačné územie za podmienok stanovených príslušným zákonom. Najvyšší správny súd opakuje, že vyhlášku vydal okresný úrad, táto je záväzná len v konkrétnom správnom celku, v ktorom má príslušný orgán verejnej správy svoju pôsobnosť. Vo vzťahu k jej adresátom nie všetky osoby v rámci územnej pôsobnosti musia byť týmto aktom viazané, to znamená, že tieto akty môžu smerovať aj ku konkrétnym skupinám osôb, ktoré je možné vymedziť podľa istých charakteristických črt. Osoby, ktorým sa práva a povinnosti normatívnymi správnymi aktami ukladajú, nesmú byť určené jednotlivo. Všeobecnosť je vyjadrená v tom, že tieto akty sú záväzné pre všetky osoby, ktoré sú v nich určené na základe všeobecných znakov. Tieto podmienky spĺňa v predmetnej veci posudzovaná vyhláška, pričom sú to podmienky príznačné pre normatívny správny akt. Účastníkmi konania požadované preskúmanie splnenia podmienok pri určení rozsahu inundačného územia z hľadiska legality, vhodnosti, nevyhnutnosti, teda z hľadiska proporcionality bol oprávnený posúdiť Ústavný súd Slovenskej republiky v rámci konania o tzv. abstraktnej kontrole ústavnosti (pozri bližšie bod 55 tohto uznesenia).

57. Možno teda uzavrieť, že napadnutá vyhláška vydaná v predmetnej veci má povahu normatívneho správneho aktu, ktorý nie je preskúmateľný súdom v rámci správneho súdnictva, pričom tento záver nie je spôsobilá zvrátiť ani tá skutočnosť, že k vydaniu dotknutej vyhlášky predchádzalo vodoprávne konanie.

58. Najvyšší správny súd po preskúmaní veci dospel preto k záveru, že krajský súd postupoval správne, keď žalobu postupom podľa § 98 ods. 1 písm. g/ SSP v spojení s § 7 písm. c/ SSP ako neprípustnú odmietol.

59. Z vyššie uvedených dôvodov, najvyšší správny súd kasačné sťažnosti postupom podľa § 461 SSP ako nedôvodné zamietol; rovnako z dôvodov uvedených v predchádzajúcich častiach tohto uznesenia nevyhovelo návrhu na prerušenie konania a tento postupom podľa § 162 ods. 3 zákona č. 160/2015 Z.z. - Civilný sporový poriadok v spojení § 25 SSP zamietol.

60. O náhrade trov kasačného konania rozhodol najvyšší správny súd tak, že žalobcom 1/ až 4/, ktorí v tomto konaní nemali úspech, nárok na ich náhradu nepriznal (§ 467 ods. 1 SSP v spojení s § 167 ods. 1 SSP) a žalovanému ich nepriznal, lebo nebola splnená podmienka výnimočnosti na jeho strane (§ 467 ods. 1 SSP v spojení s § 168 veta druhá SSP). Ďalšiemu účastníkovi konania 12/ Metrostav Slovakia a.s. náhradu trov kasačného konania nepriznal, keď v kasačnom konaní rovnako ako žalobcovia 1/ až 4/ úspešný nebol (jeho kasačná sťažnosť bola zamietnutá) a preto mu právo na náhradu trov kasačného konania neprináleží (§ 467 ods. 1 SSP v spojení s § 167 ods. 1 SSP). Ďalším účastníkom konania 1/ až 11/ najvyšší správny súd náhradu trov kasačného konania s poukazom na § 467 ods. 1 SSP v spojení s § 169 SSP nepriznal, nakoľko im v kasačnom konaní nebola uložená povinnosť, s plnením ktorej by im trovky kasačného konania vznikli.

61. Toto rozhodnutie prijal najvyšší správny súd v senáte pomerom hlasov 3:0 (§ 139 ods. 4 veta prvá SSP v spojení s § 147 ods. 2 SSP).

**Poučenie :**

Proti tomuto uzneseniu nie je prípustný opravný prostriedok.