

## UZNESENIE

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky vo veci **žalobcu: MUDr. Ján Gazdačko**, IČO: 30 496 314, Turčianske Kľačany 224, zastúpeného advokátskou kanceláriou: Hronček & Partners, s.r.o., IČO: 47 248 327, Kálov 1, Žilina, proti **žalovanému: Žilinský samosprávny kraj**, Komenského 48, Žilina, o ochrane pred rozpisom zabezpečenia poskytovania zubno-lekárskej pohotovostnej služby, v konaní o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Žiline č. k. 25 Sa 43/2019-283 z 5. októbra 2021 takto

### r o z h o d o l :

Vec **sa postupuje** veľkému senátu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky.

### O d ô v o d n e n i e

#### I.

#### Postup žalovaného a konanie pred správnym súdom

1. Žalobca je držiteľom povolenia na prevádzkovanie zdravotníckeho zariadenia - zubnolekárskej ambulancie z 3. augusta 2015, ktoré vydal žalovaný. V roku 2018 žalobca utrpel dopravnú nehodu, kvôli ktorej sa zhoršil jeho zdravotný stav. Napriek tomu pokračoval v prevádzkovaní zdravotníckeho zariadenia aj v roku 2019.

2. Dňa 22. októbra 2019 žalovaný (lekár samosprávneho kraja) vydal listinu

„Zabezpečenie služieb zubno-lekárskej pohotovostnej služby na mesiac November 2019“. V úvode tejto listiny sa konštatuje, že žalovaný „v zmysle § 8b zákona č. 576/2004 Z. z... zverejňuje dňom 22.10.2019 nasledovný rozpis zabezpečenia poskytovania zubno-lekárskej pohotovostnej služby“. Ďalej táto listina vymedzuje organizátora tejto pohotovostnej služby, jeho zariadenie, spádové územie a miesto prevádzky. Pod tým obsahuje tabuľku, ktorej jednotlivé riadky tvoria jednotlivé dni v mesiaci. Pri každom z nich je vymedzený čas začiatku a čas konca poskytovania pohotovostnej služby a údaje o poskytovateľovi, ktorý ju má zabezpečiť. Pri „Št. 21.“ sú na čas od 15:30 hod do 19:00 hod. uvedené údaje žalobcu. Listina je mechanicky podpísaná lekárom žalovaného. Obdobne vyzerajúcu listinu žalovaný (lekár samosprávneho kraja) vydal 11. novembra 2019 na mesiac december 2019. Údaje žalobcu sú v nej uvedené pri „So. 21.“ na čas od 8:00 hod. do 12:00 hod. Oba rozpisy boli zverejnené na webstránke žalovaného.

3. Žalobca 27. novembra 2019 podal správne mu súdu žalobu, ktorou sa domáhal, aby správny súd I. zakázal žalovanému pokračovať v určovaní rozpisov zabezpečenia poskytovania zubno-lekárskej pohotovostnej služby, v ktorých je určený žalobca ako poskytovateľ zdravotnej starostlivosti, II. uložil žalovanému povinnosť zmeniť rozpisy na mesiac november 2019 a na mesiac december 2019 tak, že žalobca tam nebude určený a bude nahradený iným poskytovateľom. Podľa názoru žalobcu boli tieto akty žalovaného iným zásahom v zmysle § 3 ods. 1 písm. e) Správneho súdneho poriadku a tento iný zásah považoval za nezákonný. Zdôraznil, že za nerešpektovanie tohto rozpisu je žalobca postihovaný pokutami za správny delikt.

4. Táto žaloba bola na správnom súde zapísaná do registra Sa a podľa § 23 ods. 2 písm. e) SSP bola pridelená na konanie a rozhodovanie (samo)sudkyni. Tá uznesením č. k. 25 Sa 43/2019-283 žalobu zamietla. Vo vzťahu k bodu II žalobného návrhu zdôraznila, že v čase rozhodovania súdu tvrdený zásah (zaradenie žalobcu do rozpisu za mesiace november a december 2019) už netrval. Správny súd poukázal na definíciu iného zásahu podľa § 3 ods. 1 písm. e) SSP a podmienky jeho ochrany podľa § 252 SSP. Následne dospel k záveru, že konanie žalovaného pri určovaní rozpisu služieb pri zabezpečení zubnolekárskej ambulantnej pohotovostnej služby je v súlade s § 79 ods. 1 písm. v) druhý bod zákona č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, ako aj § 2 ods. 29 zákona č. 576/2004 Z. z. o zdravotnej starostlivosti a službách súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti. Preto nepovažoval za možné vyhovieť žalobe ani v bode I žalobného návrhu.

## II.

### **Kasačná sťažnosť a vyjadrenie k nej**

5. Včas podanou kasačnou sťažnosťou sa žalobca domáha zrušenia tohto uznesenia a vrátenia veci na ďalšie konanie. Vytkol správne mu súdu, že pri rozhodovaní nevezal do úvahy zdravotný stav žalobcu (vyšší vek, zdravotné problémy po dopravnej nehode), kvôli ktorému sa žalobca nemôže neprimerane zaťažovať. Nevzal tiež do úvahy problémy spojené s pandémiou ochorenia Covid 19, kvôli ktorej každý kontakt s pacientom pri výkone pohotovostnej služby predstavuje potenciálne riziko. Tieto zdravotné hľadiska nezohľadňuje ani žalovaný pri určovaní rozpisu a žalobca je tak nútený vykonávať pohotovostnú službu na úkor vlastného podnikania a proti svojej vôli. Správny súd celkom opomenul vyrovnáť sa v odôvodnení napadnutého uznesenia s námietkou, že tieto požiadavky na žalobcu sú v rozpore s princípom proporcionality. Tento nedostatok odôvodnenia porušuje právo žalobcu na spravodlivý proces.

6. Žalovaný sa ku kasačnej sťažnosti nevyjadril.

## III.

### **Posúdenie veci senátom kasačného súdu**

7. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 SSP) preskúmal napadnuté uznesenie v celom rozsahu (§ 453 ods. 1 SSP), ako aj predchádzajúce konanie pred správnym súdom bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP) v rozsahu uplatnených kasačných bodov (§ 453 ods. 2 SSP).

8. Konanie v prerokúvanej veci sa začalo žalobou, ktorú sám žalobca označil ako žalobu proti nezákonnému zásahu podľa § 252 a nasl. SPP. Týmito nezákonnými zásahmi má byť jednak to, že žalovaný vykonáva svoje oprávnenie podľa § 46 ods. 1 písm. n) zákona č. 576/2004 Z. z. a určuje rozpis zabezpečenia poskytovania zubno-lekárskej pohotovostnej služby, do ktorého zaraduje aj žalobcu, a jednak to, že takýto rozpis určil na mesiace november a december 2019 a žalobu do nich zaradil na konkrétny deň a čas. Kasačný súd sa v súlade s ustálenou judikatúrou aj bez návrhu (porov. rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5 Sžk 5/2021 alebo rozsudok tunajšieho súdu sp. zn. 7 Sžsk 116/2020) zaoberal otázkou,

či krajský súd vo veci rozhodoval správne obsadený [§ 440 ods. 1 písm. e) SSP]. Podľa už cit. § 23 ods. 2 písm. e) SSP totiž na krajskom súde koná a rozhoduje (samo)sudca o žalobách pri inému zásahu orgánu verejnej správy. O všeobecnej správnej žalobe podľa § 177 a nasl. SSP koná a rozhoduje trojčlenný senát na základe § 23 ods. 1 SSP.

9. Podľa § 55 ods. 3 SSP každé podanie posudzuje správny súd podľa jeho obsahu. Samo označenie druhu žaloby v žalobe [porov. napríklad § 182 ods. 1 písm. a) a § 257 písm. a) SSP] nie je rozhodujúce, čo vyplýva aj z ustanovenia § 30 SSP, ktoré zreteľne predpokladá možnosť, že (napriek žalobe, ktorá má všetky náležitosti, vrátane označenia druhu žaloby) vzniknú pochybnosti o tom, v ktorom konaní uvedenom v § 6 ods. 2 SSP má správny súd postupovať. Ak teda žaloba označí svoju žalobu ako žalobu proti inému zásahu podľa § 252 a nasl. SSP, nezavazuje to správny súd povinnosti skúmať, či akt orgánu verejnej správy, ktorého preskúmania sa žalobca domáha, má alebo aspoň môže mať charakter iného zásahu. Pokiaľ zistí, že tento charakter nemá a ani nemôže mať, musí žalobu posúdiť podľa jej obsahu, teda musí posúdiť, aký je charakter namietaného aktu. Pokiaľ by charakter tohto aktu zostal napriek všetkej snahe pochybný, musel by správny súd postupovať podľa § 30 SSP a rozhodnúť vo veci za primeraného použitia ustanovení o konaní o správnych žalobách [§ 6 ods. 2 písm. a) až d) SSP].

10. Podľa § 6 ods. 1 SSP správne súdy okrem iného preskúmajú na základe žalôb zákonnosť rozhodnutí, opatrení a iných zásahov orgánov verejnej správy. Tieto tri formy činnosti verejnej správy vymedzuje § 3 SSP takto: Podľa písmena b) je rozhodnutím 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. Opatrením je podľa písmena c) 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. Iným zásahom orgánu verejnej správy je podľa písmena e) **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 (výkon kontroly v prerokúvanej veci nie je podstatný).

11. Z citovaných ustanovení vyplýva, že rozhodnutie orgánu verejnej správy je

pomerne jednoducho odlišiteľné tým, že je buď ako rozhodnutie označené alebo existuje osobitný predpis, podľa ktorého sa určitý akt má považovať za rozhodnutie. Rozdiel medzi opatrením a iným zásahom nespočíva v takomto formálnom označení. Z porovnania ustanovení § 3 písm. c) a e) SSP vyplýva, že tieto rozdiely sú tak v procese vydávania, ako aj vo vonkajšej forme. Opatrenie orgánu verejnej správy je správny akt, ktorý sa vydáva v administratívnom konaní, ktorým - napriek takmer tautologickej definícii v § 3 písm. a) SSP - je právom upravený postup, ktorý je zavŕšený **verejnomočenským prejavom vôle orgánu verejnej správy vyjadreným slovami alebo znakmi**. Tento prejav sa dotýka len práv, povinností a právom chránených záujmov svojho adresáta práve obsahom toho, čo je v ňom slovami alebo znakmi vyjadrené. Takýto správny akt sám osebe nemení faktický stav, ale mení len právny stav tým, že určitým spôsobom určuje, zrušuje, odníma alebo úplne alebo čiastočne mení (modifikuje) obsah či podmienky výkonu určitého práva alebo určitej povinnosti, prípadne uznáva alebo odníma určitý právom chránený záujem, resp. dovoľuje či nedovoľuje sa na jeho základe uplatňovať určitý vplyv na práva a povinnosti iných osôb.

12. Naopak, iný zásah sa takisto musí dotknúť práv, povinností a právom chránených záujmov. Na rozdiel od opatrenia však **nie je vyjadrený slovami alebo znakmi**, ktorými by sa vyslovilo, ako sa takéto dotknutie prejavuje. Iný zásah podľa vymedzenia v § 3 písm. e) SSP spočíva vo faktickom postupe či úkone, teda úkone, ktorý priamo zasahuje primárne do faktického stavu a pri ktorom dotknutie práv, povinností alebo právom chránených záujmov je **len odrazom (reflexiou) faktickej zmeny**, ku ktorej iným zásahom došlo. Okrem toho inému zásahu nepredchádza žiadne formalizované administratívne konanie, v ktorom by sa skúmalo a posudzovalo, aký má byť obsah iného zásahu. Naopak, jeho obsah je spravidla výsledkom okamžitej úvahy orgánu verejnej správy pri jeho uplatnení (porov. v tomto smere napr. uznesenie najvyššieho súdu sp. zn. 10 Sžk 3/2019 a uznesenia tunajšieho súdu sp. zn. 2 Sžk 20/2019 alebo 4 Sžk 29/2019).

13. V tu prerokúvanej veci sa žalobca bráni okrem iného proti rozpisu zabezpečenia poskytovania zubno-lekárskej pohotovostnej služby, ktorý vydal žalovaný - samosprávny kraj svojimi orgánmi. Žalovaný samosprávny kraj je podľa § 4 písm. b) SSP orgánom verejnej správy, v dôsledku čoho môže byť tak pôvodcom opatrení podľa § 3 ods. 1 písm. c) SSP, ako aj iných zásahov podľa § 3 ods. 1 písm. e) SSP. Podľa § 46 ods. 1 písm. n) zákona č. 576/2004 Z. z. je určovanie uvedeného rozpisu súčasťou výkonu štátnej správy na úseku zdravotníctva, ktorú vykonáva samosprávny kraj ako prenesený výkon štátnej správy. Podrobnosti o

samotnom rozpise ustanovuje § 8b cit. zákona. Zubno-lekársku pohotovostnú službu poskytujú poskytovatelia poskytujúci zubno-lekársku ambulatnú starostlivosť určenými zdravotníckymi pracovníkmi v zdravotníckom povolání zubný lekár v zdravotníckom zariadení poskytovateľa, ktorý je oprávnený na základe vydaného povolenia prevádzkovať ambulanciu zubno-lekárskej pohotovostnej služby, v pracovných dňoch v čase určenom samosprávnym krajom a v dňoch pracovného pokoja nepretržite v rozsahu najmenej štyroch hodín denne v čase určenom samosprávnym krajom (odsek 1). Zubno-lekárska pohotovostná služba **sa poskytuje podľa rozpisu** zabezpečenia poskytovania zubno-lekárskej pohotovostnej služby určeného samosprávnym krajom a **zverejneného na jeho webovom sídle** (odsek 2). **Rozpis** zabezpečenia poskytovania zubno-lekárskej pohotovostnej služby **obsahuje miesto** poskytovania zubno-lekárskej pohotovostnej služby, **čas** poskytovania zubno-lekárskej pohotovostnej služby a **zoznam poskytovateľov** zdravotnej starostlivosti s uvedením dátumov poskytovania zubno-lekárskej pohotovostnej služby v období, na ktorý sa rozpis zabezpečenia poskytovania zubno-lekárskej pohotovostnej služby vyhotovuje (odsek 3). **Rozpis** zabezpečenia poskytovania zubno-lekárskej pohotovostnej služby **sa považuje za doručený** poskytovateľom zdravotnej starostlivosti povinným poskytovať zubno-lekársku pohotovostnú službu desiatym dňom od jeho zverejnenia na webovom sídle samosprávneho kraja (odsek 4).

14.Z cit. § 8b ods. 2, ale aj zo samotných rozpisov, ktoré žalobca predložil, vyplýva, že takýto rozpis má podobu písomnosti (textu), v ktorom je slovami vyjadrené zaradenie konkrétneho poskytovateľa na výkon zubno-lekárskej pohotovostnej služby na určité obdobie. Citovaný § 8b ods. 4 dokonca výslovne ustanovuje, kedy sa takýto rozpis považuje za doručený príslušným poskytovateľom. Tento rozpis je tak verejnomočenským prejavom vôle vyjadreným slovami alebo znakmi, ktorý vymedzuje povinnosť konkrétnym fyzickým a právnickým osobám práve obsahom toho, čo je týmito znakmi vyjadrené. Predchádza mu dokonca určité, hoci len minimálne formalizované administratívne konanie, ktoré spočíva v tom, že samosprávny kraj ho podľa určených pravidiel (citované § 8b ods. 2 a 3) zostaví a zverejní ho na svojom webovom sídle. Až desiatym dňom od tohto dňa sa tento rozpis považuje za doručený jednotlivým poskytovateľom (cit. § 8b ods. 4). Naopak, z citovaných ustanovení je zrejmé, že tu nejde čisto o faktický postup či úkon žalovaného, ktorý by zasiahol do faktického stavu a pri ktorom by zmena právnej situácie bola len odrazom takejto faktickej zmeny.

15.Podľa názoru senátu kasačného súdu tak rozpis zabezpečenia poskytovania zubno-lekárskej pohotovostnej služby zreteľne nemôže byť iným zásahom v zmysle § 3 ods. 1 písm.

e) SSP, ale je opatrením orgánu verejnej správy podľa § 3 ods. 1 písm. c) SSP. Správne súdy ho tak nemôžu preskúmať v konaní podľa § 6 ods. 2 písm. f) SSP, ale v konaní o správnej žalobe podľa § 6 ods. 2 písm. a) SSP. To (okrem toho, že takáto správna žaloba nemôže byť zamietnutá preto, že tvrdený zásah už skončil) znamená, že o takejto žalobe mal konať a rozhodovať trojčlenný senát krajského súdu na základe § 23 ods. 1 SSP.

16. Senát kasačného súdu však zistil, že najvyšší súd v uznesení sp. zn. 8 Sžk 27/2020 vyslovil odlišný právny názor. V danej veci išlo - rovnako ako v tu prerokúvanej veci - o preskúmanie takéhoto rozpisu za určitý kalendárny mesiac (júl 2018). Najvyšší súd v uvedenom uznesení bez ďalšieho vyšiel z právneho názoru, že takýto rozpis je iným zásahom orgánu verejnej správy a žaloba proti nemu je žalobou podľa § 6 ods. 2 písm. f) SSP. V dôsledku toho zrušil uznesenie správneho súdu, ktorým sa rozhodlo o takejto žalobe, pretože bolo vydané predsedníčkou senátu. Zároveň najvyšší súd vrátil vec správne mu súdu na ďalšie konanie s tým, že o žalobe má podľa § 23 ods. 2 písm. e) SSP rozhodnúť (samo)sudca.

17. Podľa § 22 ods. 1 písm. a) SSP najvyšší správny súd koná a rozhoduje o kasačných sťažnostiach vo veľkom senáte, zloženom z predsedu a šiestich sudcov, ak senát dospel pri svojom rozhodovaní k právne mu názoru, ktorý je odlišný od právneho názoru, ktorý už bol vyjadrený v rozhodnutí najvyššieho (správneho) súdu. Zo všetkých vyššie uvedených dôvodov predkladajúci senát kasačného súdu dospel k právne mu názoru, že rozpis zabezpečenia poskytovania zubno-lekárskej pohotovostnej služby podľa § 8b ods. 3 zákona č. 576/2004 Z. z. je opatrením orgánu verejnej správy, ktoré sa preskúma na základe správnej žaloby podľa § 6 ods. 2 písm. a) SSP, o ktorej má podľa § 23 ods. 1 SSP konať a rozhodovať trojčlenný senát krajského súdu. Tento právny je však odlišný od právneho názoru, ktorý vyslovil najvyšší súd v označenom uznesení sp. zn. 8 Sžk 27/2020. Z uvedeného dôvodu je podľa senátu splnená podmienka § 22 ods. 1 písm. a) SSP na postúpenie veci veľkému senátu.

#### **IV.**

#### **Záver**

18. Zo všetkých uvedených dôvodov tak sú splnené podmienky, aby bola táto vec postúpená veľkému senátu § 22 ods. 1 písm. a) SSP, ktorému úlohou je zabezpečovať jednotnosť judikatúry najvyššieho správneho súdu. Vzhľadom na komplexnosť prerokúvanej veci však senát navrhuje, aby veľký senát podľa § 466 ods. 5 písm. b) SSP rozhodol len o otázke právnej

povahy rozpisu podľa § 8b zákona č. 576/2004 Z. z. a následne vec postúpil senátu kasačného súdu.

19. Toto uznesenie bolo prijaté pomerom hlasov 3 : 0 (jednomyseľne).

**P o u č e n i e** : Proti tomuto uzneseniu nie je prípustný opravný prostriedok.

V Bratislave dňa 24. augusta 2022

**Mgr. Michal Novotný**  
sudca

**JUDr. Jana Martinčeková**  
člen senátu

**Mgr. Michal Novotný**  
člen senátu

Za správnosť vyhotovenia: Zuzana Pudmarčíková