

Súd: Najvyšší správny súd SR  
Spisová značka: 6Sžk/36/2020  
Identifikačné číslo spisu: 1019200030  
Dátum vydania rozhodnutia: 14. apríla 2022  
Meno a priezvisko: JUDr. Jana Hatalová  
Funkcia: predsedníčka senátu  
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2022:1019200030.1

## ROZSUDOK

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Jany Hatalovej, PhD. a členov senátu JUDr. Mariána Fečíka (sudca spravodajca) a JUDr. Kataríny Cangárovej, PhD., LL.M, v právnej veci žalobcu: DÓVERA zdravotná poisťovňa, a.s., Einsteinova 25, 851 01 Bratislava, IČO: 35 942 436, zastúpený advokátskou kanceláriou Škubla & Partneri s. r. o., Digital Park II, Einsteinova 25, 851 01 Bratislava, IČO: 36 861 154, substitučne zastúpený advokátskou kanceláriou JUDr. Dušan Ďurík, advokát s.r.o., Einsteinova 25, 851 01 Bratislava, IČO: 36 866 571, proti žalovanému: Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky, Limbová 2, 837 52 Bratislava, v konaní o správnej žalobe na preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č.: Z056575-2018-OF/K422\_N651\_N685 zo 14.11.2018, o kasačnej sťažnosti žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č. k. 1S/4/2019-171 z 10.9.2020, takto

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

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť zamietá.

Žalobcovi priznáva voči žalovanému nárok na úplnú náhradu trov kasačného konania.

### **O d ô v o d n e n i e**

#### **I.**

Priebeh administratívneho konania

1. Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky rozhodnutím č. S10871-2018-OKC-14332/LRUK001 z 14.10.2018 (ďalej len „prvostupňové rozhodnutie“) rozhodlo podľa § 20 ods. 1 v spojení s § 20 ods. 3 <aspi://module='ASPI'&link='363/2011%20Z.z.%252320'&ucin-k-dni='30.12.9999'> a § 6 ods. 2 <aspi://module='ASPI'&link='363/2011%20Z.z.%25236'&ucin-k-dni='30.12.9999'>, ods. 5 písm. b) zákona č. 363/2011 Z.z. <aspi://module='ASPI'&link='363/2011%20Z.z.%25236'&ucin-k-dni='30.12.9999'> o rozsahu a

podmienkach úhrady liekov, zdravotníckych pomôcok a dietetických potravín na základe verejného zdravotného poistenia a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon č. 363/2011 Z.z.“) tak, že v zozname kategorizovaných liekov charakteristiky referenčných skupín, vrátane referenčných podskupín v zmysle § 6 ods. 4 zákona č. 363/2011 Z.z. <aspi://module='ASPI'&link='363/2011%20Z.z.%25236'&ucin-k-dni='30.12.9999'> určilo maximálnu výšku úhrady zdravotnej poisťovne za štandardnú dávku liečiva pre referenčné skupiny bližšie špecifikované pod bodmi 1. až 118. výrokovej časti rozhodnutia.

2. Proti prvostupňovému rozhodnutiu podal žalobca ako účastník konania v 2. rade v zákonnej lehote námietky, ktoré ministerka zdravotníctva Slovenskej republiky rozhodnutím č.: Z056575-2018-OF/K422\_N651\_N685 z 14.11.2018 (ďalej len „rozhodnutie žalovaného“) vo vzťahu k žalobcovi zamietla a prvostupňové rozhodnutie podľa § 82 ods. 13 zákona č. 363/2011 Z.z. potvrdila. V odôvodnení rozhodnutia poukázala na § 91 ods. 2 zákona č. 363/2011 Z.z. a skonštatovala, že „V prípade námietok účastníka konania v 2. rade Kategorizačná rada hlasovala nerozhodne. V prípade námietok účastníka konania v 2. rade ministerka zdravotníctva námietky zamietla a prvostupňové rozhodnutie č. č. S10871-2018-OKC-14332/LRUK001 z 14.10.2018 potvrdila.“

## II.

### Konanie na krajskom súde

3. Žalobca sa včas podanou (všeobecnou) správnu žalobou doručenu Krajskému súdu v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) dňa 9.1.2019 domáhal preskúmania rozhodnutia žalovaného v spojení s prvostupňovým rozhodnutím z dôvodu, že nimi bolo zasiahnuté do subjektívnych práv a právom chránených záujmov žalobcu, vrátane jeho základných práv a slobôd, pretože rozhodnutie žalovaného vychádzalo z nesprávneho právneho posúdenia veci, je nepreskúmateľné pre nezrozumiteľnosť a nedostatok dôvodov a došlo k podstatnému porušeniu ustanovení o konaní pred orgánom verejnej správy, ktoré malo za následok vydanie nezákonného rozhodnutia, ktoré trpí zásadnými procesnými vadami.

4. Žalobca predovšetkým namietal, že:

- prvostupňovým rozhodnutím sa nerozhodlo o celom predmete konania, čím vybočil z medzí ustanovených zákonom a súčasne účastníkom konania (vrátane žalobcu) odňal možnosť konať, keďže žalobca nemohol predvídať, ako bude ministerstvo rozhodovať a nemohol k takémuto postupu prvostupňového orgánu podať pripomienky,
- prvostupňový orgán rozhodol i nad rámec predmetu konania podľa oznámenia z 2.8.2018, keď rozhodoval podľa § 18 zákona č. 363/2011 Z.z. aj vo veciach iných konaní začatých na základe žiadostí účastníkov o zníženie úradne určenej ceny lieku zaradeného v zozname kategorizovaných liekov podanej podľa § 12 daného zákona <aspi://module='ASPI'&link='363/2011%20Z.z.%252312'&ucin-k-dni='30.12.9999'>, pričom žiadne žiadosti nie sú súčasťou administratívneho spisu,
- prvostupňové rozhodnutie je zmätočné aj preto, že v jeho písomnom vyhotovení sú uvedené rôzne dátumy vydania, a to 14.10.2018 a 14.07.2018, pričom skutočne bolo vydané (zverejnené, teda stalo sa aj súčasťou spisu) dňa 15.10.2018 (účastníkom bolo v zmysle § 76 <aspi://module='ASPI'&link='363/2011%20Z.z.%252376'&ucin-k-dni='30.12.9999'> ods. 1 zákona č. 363/2011 Z.z. doručené dňa 16.10.2018), na základe čoho nie je zrejmé, podľa akého stavu a k akému dňu ministerstvo rozhodovalo,
- aj prvostupňové rozhodnutie podpísala ministerka zdravotníctva, hoci táto mala podpísať až rozhodnutie žalovaného, v dôsledku čoho nebola zabezpečená dvojinštančnosť konania,
- žalovaný nerozhodol o zmene v množstve ďalších prípadov referenčných skupín, hoci podmienky pre rozhodnutie dané boli a teda bolo rozhodované úplne svojvoľne, bez uvedenia preskúmateľných kritérií a selektívnym spôsobom,
- rozhodnutie žalovaného bolo odôvodnené formalisticky, ani len nevyvoláva zdanie, že sa žalovaný vysporiadal s naplnením podmienok pre rozhodnutie podľa § 81 ods. 2 v spojení s § 82 ods. 16 zákona č. 363/2011 Z.z. <aspi://module='ASPI'&link='363/2011%20Z.z.%252382'&ucin-k-dni='30.12.9999'> Uviedol, že rozhodnutie žalovaného sa len formálne zaoberá námietkami žalobcu, okrem citácie

vybraných ustanovení zákona obsahuje len strohý odkaz na (nerozhodný) výsledok hlasovania poradného orgánu Kategorizačnej rady pre liečivá a lieky. Neposkytuje však žiadne vysvetlenie spôsobu rozhodnutia.

5. Žalobca s poukazom na vyššie uvedené skutočnosti navrhol, aby krajský súd rozhodnutie žalovaného v spojení s prvostupňovým rozhodnutím zrušil, prípadne zrušil iba rozhodnutie žalovaného a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie.

6. Žalovaný sa k žalobe vyjadril v písomnom vyjadrení doručenom krajskému súdu dňa 15.3.2019 tak, že s námietkami žalobcu nesúhlasil a navrhol žalobu zamietnuť. Mal za to, že konal v súlade ochrany záujmov a práv pacientov. Spôsob, ktorým revíziu úhrad navrhuje žalobca podľa názoru žalovaného nielen narušuje predvídateľnosť podnikateľského prostredia, ale zároveň vôbec nerešpektuje medicínske posúdenie odbornými spoločnosťami a toto konanie nie je v záujme pacientov a ich práv, ktoré im vyplývajú z článku <aspi://module='ASPI'&link='460/1992%20Zb.%2523%25C81.40'&ucin-k-dni='30.12.9999'> 40 Ústavy Slovenskej republiky. Jediným spôsobom vykonania úspory nákladov/výdavkov zdravotných poisťovní s dôrazom na účelnosť a efektívnosť prostriedkov verejného zdravotného poistenia zdravotných poisťovní v súlade s § 70 zákona č. 363/2011 Z. z. <aspi://module='ASPI'&link='363/2011%20Z.z.%252370'&ucin-k-dni='30.12.9999'> je vykonanie revízie úhrad na základe zníženia ceny referenčného lieku držiteľov registrácií.

7. V súvislosti s námietkou ohľadne podpísania prvostupňového rozhodnutia žalovaného ministerkou uviedol, že zásada dvojinštančnosti konania zakotvená v § 58 správneho poriadku <aspi://module='ASPI'&link='71/1967%20Zb.%252358'&ucin-k-dni='30.12.9999'>, ktorý je všeobecným predpisom o správnom konaní neznamena nevyhnutne podmienku, aby bol vždy odvolacím orgánom inštančne nadriadený orgán. Uviedol, že podľa organizačného poriadku žalovaného osobou oprávnenou na rozhodnutiach žalovaného je minister, nie generálny riaditeľ sekcie.

8. Poznamenal, že zo samotných ustanovení zákona č. 363/2001 Z.z. <aspi://module='ASPI'&link='363/2001%20Z.z.'&ucin-k-dni='30.12.9999'> upravujúcich konanie vo veciach kategorizácie jasne vyplýva, že na prvom stupni koná ministerstvo a pokiaľ sú proti prvostupňovému rozhodnutiu podané námietky, rozhoduje minister, teda dvojinštančnosť konania bola zachovaná.

9. V súvislosti s tvrdením žalobcu, že prvostupňové rozhodnutie je zmätočné z dôvodu, že v jeho písomnom vyhotovení sa uvádzali rôzne dátumy vydania, žalovaný uviedol, že dňa 31.10.2018 bola zverejnená na elektronickom portáli Kategorizácia oprava zrejmej nesprávnosti k prvostupňovému rozhodnutiu č. S10871-2018 zo dňa 14.10.2018. Žalovaný zároveň uviedol, že rozhodoval pri prehodnotení úhrad zdravotných poisťovní v referenčných skupinách, ktoré boli predmetom konania s prihliadnutím na úhrady zdravotných poisťovní platných v čase rozhodovania, teda úhrady zdravotných poisťovní platných k 1.1.2019, chybou v písaní je uvedený dátum k 1.1.2018, čo je podľa žalovaného logické, nakoľko dané konanie prebieha každý kalendárny štvrtrok.

10. Ohľadne odôvodnenia rozhodnutia žalovaného považoval námietky žalobcu za nepravdivé. Argumentoval, že v tomto rozhodnutí sú uvedené stanoviská odborných pracovných skupín, ktoré boli podkladom pre rozhodnutie ministra práve z dôvodu nákladovej efektívnosti pomeru medzi celkovými nákladmi vynaloženými z verejného poistenia pri použití lieku a celkovými prínosmi ako aj z dôvodu zdrojov verejného zdravotného poistenia.

11. Žalobca v replike v celom rozsahu zotrval na argumentácii prezentovanej v žalobe. Zdôraznil, že žiadne odborné stanoviská neboli nielen súčasťou odôvodnenia rozhodnutia žalovaného, ale ani administratívneho spisu.

12. Rozsudkom č.k. 1S/4/2019-171 z 10.9.2020 krajský súd zrušil rozhodnutie žalovaného v časti výroku rozhodnutia „Námietky účastníka konania v 2. rade zamietam. Prvostupňové rozhodnutie ministerstva č. S10871- OKC-14332/LRUK001 zo dňa 14.10.2018 podľa § 82 ods. 13 zákona potvrdzujem“ a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie a súčasne priznal žalobcovi voči žalovanému právo na úplnú náhradu trov konania.

13. Krajský súd svoje rozhodnutie odôvodnil tým, že odôvodnenie rozhodnutia žalovaného nespĺňa zákonné atribúty definované v § 81 ods. 2 <aspi://module='ASPI'&link='363/2011%20Z.z.%252381'&ucin-k-dni='30.12.9999'> zákona č. 363/2011 Z.z. Žalovaný svoje rozhodnutie vo vzťahu k žalobcovi založil len na strohom skonštatovaní, že námietky ministerka zamietla a potvrdila prvostupňové rozhodnutie a to bez akéhokoľvek bližšieho zdôvodnenia svojho rozhodnutia. Krajský súd preto vyjadril názor, že v odôvodnení rozhodnutia žalovaného absentuje vecné posúdenie žalobcových námietok podporené úvahou pri hodnotení podkladov rozhodnutia, pričom tieto nedostatky spôsobujú nepreskúmateľnosť napadnutého rozhodnutia žalovaného pre nezrozumiteľnosť a nedostatok dôvodov.

### III.

#### Konanie na kasačnom súde

14. Proti rozsudku krajského súdu podal žalovaný (ďalej aj „sťažovateľ“) včas kasačnú sťažnosť, v ktorej navrhol zrušenie rozsudku krajského súdu a vrátenie mu veci na ďalšie konanie. Kasačnú sťažnosť sťažovateľ podal z dôvodu podľa § 440 ods. 1 písm. g) a h) SSP, pretože krajský súd v konaní alebo pri rozhodovaní porušil zákon tým, že rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci a odklonil sa od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu.

15. Nesprávne právne posúdenie videl sťažovateľ predovšetkým v tom, že nie je pravda, že sa žalovaný nevysporiadal s namietanými skutočnosťami uvedenými v námietkach žalobcu, pretože hlavné argumenty týkajúce sa práv ochrany pacienta pred neúmerňými doplatkami za lieky boli zdôvodnené v prvostupňovom rozhodnutí. Podľa žalovaného ochrana verejného záujmu je dôležitejšia než skutočnosť vytknutá rozhodnutiu žalovaného zo strany krajského súdu. Odklon od ustálenej rozhodovacej praxe žalovaný videl v tom, že krajský súd sa odchýlil od záverov vyplývajúcich z iných jeho rozhodnutí napr. rozsudku 2S/39/2019 z 29.7.2020.

16. Žalobca sa vo svojom vyjadrení ku kasačnej sťažnosti stotožnil s napadnutým rozsudkom krajského súdu, na základe čoho navrhol kasačnú sťažnosť zamietnuť.

### IV.

#### Právny názor kasačného súdu

17. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky začal vykonávať svoju činnosť od 1.8.2021 (§ 101e ods. 1 zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov). Výkon súdnictva prešiel z Najvyššieho súdu Slovenskej republiky na Najvyšší správny súd Slovenskej republiky od 1.8.2021 vo všetkých veciach, v ktorých je od 1.8.2021 daná právomoc Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (čl. 154g ods. 4 a 6 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s § 101e ods. 2 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov). Prejednávaná vec bola pôvodne predložená Najvyššiemu súdu Slovenskej republiky a bola jej pridelená sp. zn. 6Sžfk/36/2020. Od 1.8.2021 je na konanie v tejto veci príslušný Najvyšší správny súd Slovenskej republiky. Vec bola náhodným výberom pridelená kasačnému senátu 1S Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky, ktorý o nej rozhodol v zložení uvedenom v záhlaví tohto rozhodnutia pod pôvodnou spisovou značkou.

18. Senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky konajúci ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 SSP <aspi://module='ASPI'&link='162/2015%20Z.z.%2523438'&ucin-k-dni='30.12.9999'>) predovšetkým postupom podľa § 452 ods. 1 v spojení s § 439 SSP

<aspi://module='ASPI'&link='162/2015%20Z.z.%2523439'&ucin-k-dni='30.12.9999'> preskúmal prípustnosť kasačnej sťažnosti a z toho vyplývajúce možné dôvody jej odmietnutia. Po zistení, že kasačnú sťažnosť podal sťažovateľ v lehote včas (§ 443 ods. 1 SSP <aspi://module='ASPI'&link='162/2015%20Z.z.%2523443'&ucin-k-dni='30.12.9999'>), preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu spolu s konaním, ktoré predchádzalo jeho vydaniu, pričom pri svojom rozhodovaní bol vedený nasledujúcimi právnymi úvahami.

19. K (prvému) dôvodu kasačnej sťažnosti spočívajúcej v nesprávnom právnom posúdení náležitosti odôvodnenia rozhodnutia žalovaného kasačného súdu uvádza, že sa v plnom rozsahu stotožňuje so záverom krajského súdu o nepreskúmateľnosti rozhodnutia žalovaného. Toto rozhodnutie nebolo totiž vo vzťahu k zamietnutiu námietok žalobcu vôbec odôvodnené. Povahu náležitého odôvodnenia rozhodne nemohol mať odkaz na zákonné ustanovenie § 91 ods. 2 zákona č. 363/2011 Z.z. skonštatovanie, že poradný orgán - Kategorizačná rada hlasovala o týchto námietkach nerozhodne.

20. Potreba náležitého odôvodnenia rozhodnutia je notoriou, pretože v opačnom prípade sa rozhodovanie stáva arbitrárnym a nepreskúmateľným, pričom tieto adjektíva sú nielen v rozpore princípom dobrej verejnej správy ale aj materiálnym chápaním právneho štátu.

21. Práve preto je náležité odôvodnenie administratívneho rozhodnutia jeho imanentnou súčasťou, ktorá nakoniec výslovne vyplýva z príslušných ustanovení administratívnych procesných predpisov. V predmetnej veci je takýmto ustanovením § 81 ods. 2 zákona č. 363/2011 Z.z., v zmysle ktorého „v odôvodnení rozhodnutia sa uvedie, ktoré skutočnosti boli podkladom na rozhodnutie, aké úvahy boli použité pri hodnotení dôkazov a použití právnych predpisov, na ktorých základe sa rozhodovalo, spôsob vyrovnania sa s návrhmi, vyjadreniami a pripomienkami účastníkov konania a dôvody odchýlenia sa od odborného odporúčania poradných orgánov podľa § 91 ods. 2 a odborného hodnotenia inštitútu.“ Už na prvý pohľad je pritom zrejmé, že rozhodnutie žalovaného nebolo vo vzťahu k námietkam žalobcu odôvodnené v súlade s citovaným zákonným ustanovením. Znenie § 81 ods. 2 zákona č. 363/2011 Z.z. sa pritom jednoznačne vzťahuje na všetky rozhodnutia teda aj rozhodnutia o námietkach. V tejto súvislosti preto neobstojí sťažnostný bod odkazujúci sa na vyporiadanie sa s rozhodujúcimi skutočnosťami v prvostupňovom rozhodnutí. Rovnako je právne irelevantným aj sťažnostný bod prioritizujúci v danom prípade verejný záujem pred potrebou náležitého odôvodňovania druhostupňového rozhodnutia. Takýto záver totiž nemôže nikdy obstáť, pretože by vo svojich následkoch viedol k svojvoľnému a nedemokratickému výkonu verejnej správy. Princípy ochrany zákonnosti a verejného záujmu sú v správnom súdnictve neoddeliteľne spojené (§ 5 ods. 3 SSP) a preto nemožno jeden z nich uplatňovať na úkor toho druhého (porovnaj Baricová, J., Fečík, M., Števec, M., Filová, A. a kol. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava : C. H. Beck, 2018, 70 s.).

22. Potreba náležitého odôvodňovania rozhodnutí orgánov verejnej správy je súčasne aj premietnutá do ustálenej judikatúry najvyšších súdnych autorít správneho súdnictva (napr. rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4 So 226/04 z 19.10.2005, R 33/2006). V tejto súvislosti potom následne neobstojí ani (druhý) dôvod kasačnej sťažnosti, v rámci ktorého sťažovateľ poukazoval na rozpor rozhodnutia krajského súdu s ustálenou judikatúrou kasačného súdu. Takáto ustálená rozhodovacia prax kasačného súdu totiž jednak neexistuje a súčasne žalovaný odkázal „len“ na rozsudok Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 2S/39/2019 z 29.7.2020, ktorý kasačným súdom nie je.

23. Po preskúmaní namietaných dôvodov kasačnej sťažnosti a s ním spojených sťažnostných bodov došiel preto kasačný súd k záveru o ich nedôvodnosti. Zo strany kasačného súdu nebolo teda zistené, že by krajský súd v konaní porušil zákon tým, že rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci, resp. by porušil ustálenú rozhodovaciu prax kasačného súdu.

24. Z uvedených dôvodov preto kasačný súd kasačnú sťažnosť sťažovateľa podľa § 461 SSP <aspi://module='ASPI'&link='162/2015%20Z.z.%2523461'&ucin-k-dni='30.12.9999'> ako nedôvodnú zamietol.

25. O náhrade trov kasačného konania rozhodol kasačný súd v zmysle § 467 ods. 1 v spojení s § 167 ods. 1 SSP tak, že úspešnému žalobcovi voči sťažovateľovi priznal právo na náhradu trov kasačného konania v plnom rozsahu, pričom o výške náhrady bude rozhodnuté v zmysle § 175 ods. 2 SSP.

26. Toto rozhodnutie prijal Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte pomerom hlasov 3:0 (§ 139 ods. 4 prvá veta SSP).

**Poučenie :**

Proti tomuto rozhodnutiu nie je prípustný opravný prostriedok.