

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 6Ssk/37/2021
Identifikačné číslo spisu: 4020200019
Dátum vydania rozhodnutia: 29. marca 2023
Meno a priezvisko: JUDr. Viola Takáčová
Funkcia: predsedníčka senátu
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2023:4020200019.1

ROZSUDOK

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Violy Takáčovej, PhD. a členov senátu JUDr. Michala Matulníka, PhD. a JUDr. Martina Tisa, v právnej veci žalobcu: Ambulancia všeobecného lekára, s. r. o., so sídlom v Nitre, Ratkošova č. 11, IČO: 35 979 569, právne zast.: JUDr. Tomášom Stoklasom, advokátom a konateľom Advokátska kancelária STOKLASA & STOKLASOVÁ s. r. o., so sídlom v Nitre, Farská č. 25, IČO: 36 856 282, proti žalovanému: Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky, so sídlom v Bratislave, Limbová č. 2, o preskúmanie zákonnosti postupu a rozhodnutia žalovaného z 22. novembra 2019, Číslo: S15386-2019-OVSASK, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Nitre z 28. apríla 2021, č. k. 11S/8/2020-244, t a k t o

r o z h o d o l :

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Nitre z 28. apríla 2021, č. k. 11S/8/2020-244 z r u š u j e a v e c m u v r a c i a n a ďalšie konanie.

O d ô v o d n e n i e

I.

1. Krajský súd v Nitre (ďalej len „krajský súd“) napadnutým rozsudkom z 28. apríla 2021, č. k. 11S/8/2020-244, postupom podľa § 190 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“) ako nedôvodnú zamietol správnu žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutia žalovaného z 22. novembra 2019, Číslo: S15386-2019-OVSASK, ktorým tento podľa § 59 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (Správny poriadok) v rozhodnom znení (ďalej len „Správny poriadok“) zamietol odvolanie žalobcu a potvrdil prvostupňové správne rozhodnutie Nitrianskeho samosprávneho kraja z 23. apríla 2019, Číslo: CS 05436/2019, CZ 11679/2019. Týmto rozhodnutím prvostupňový správny orgán postupom podľa § 81 ods. 2 písm. a/ v spojení s § 82 ods. 1 písm. b/ zákona č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v rozhodnom znení (ďalej len „zákon č. 578/2004 Z. z.“) uložil žalobcovi pokutu vo výške 300 eur z dôvodu porušenia povinnosti poskytovateľa zdravotnej starostlivosti vyplývajúcej z ustanovenia § 79 ods. 1 písm. v/ bod 1 zákona č. 578/2004 Z. z., ktorého sa žalobca ako poskytovateľ zdravotnej

starostlivosti, ktorý poskytuje všeobecnú ambulatnú starostlivosť pre dospelých dopustil tým, že dňa 15. februára 2019 v čase od 16:00 hod. do 22:00 hod. nevykonával ambulatnú pohotovostnú službu v súlade s rozpisom zabezpečenia poskytovania pevnej ambulantnej pohotovostnej služby dospelých na mesiac február 2019, zverejneným dňa 23. januára 2019 na webovom sídle Nitrianskeho samosprávneho kraja, u organizátora ambulantnej pohotovostnej služby Poliklinika Nitrianskeho samosprávneho kraja Šaľa.

2. Krajský súd zákonnosť preskúmaného rozhodnutia žalovaného správneho orgánu preskúmal v intenciách § 8a ods. 1 písm. a/, ods. 3 písm. a/, ods. 4 až 10, § 46 ods. 1 písm. n/ a ods. 2 zákona č. 576/2004 Z. z. o zdravotnej starostlivosti, službách súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v rozhodnom znení (ďalej len „zákon č. 576/2004 Z. z.“), § 4 písm. a/ bod 1, bod 2, § 6b, § 7 ods. 2 písm. a/, ods. 3 písm. a/ bod 1, bod 3, bod 3a, § 8 ods. 1,2, § 10 ods. 1,2, § 11 ods. 2 písm. a/, d/, § 12 ods. 1,3,14, § 79 ods. 1 písm. v/ bod 1, ods. 3 písm. b/, § 81 ods. 1 písm. a/, ods. 2 písm. a/, § 82 ods. 1 písm. b/, ods. 11, 16, § 92 ods. 1,2 zákona č. 578/2004 Z. z., § 3 ods. 1,2,5, § 32 ods. 1,2, § 33 ods. 2, § 46, § 59 ods. 1 až 4 Správneho poriadku a postupom v zmysle právnej úpravy ustanovenej Správnym súdnym poriadkom a dospel k záveru o nedôvodnosti podanej správnej žaloby.

3. Krajský súd k podstatnej námietke o nezákonnom postupe samosprávneho kraja, respektíve jeho predsedu, ktorý splnomocnil vedúcu odboru zdravotníctva, aby vykonala rozpis ambulantnej pohotovostnej služby pre územný obvod Šaľa a zverejnila ho na webovom sídle samosprávneho kraja, zatiaľ čo túto kompetenciu v prípade iných okresov patriacich do samosprávneho kraja vykonáva lekár samosprávneho kraja, ktorý má túto právomoc zverenú zo zákona, čo znamená, že iná osoba (zamestnanec samosprávneho kraja) nemôže túto právomoc vykonávať paralelne, aj s odkazom na § 46 ods. 1 zákona č. 576/2004 Z. z. uviedol, že štátnu správu na úseku zdravotníctva v samosprávnom kraji vykonáva samosprávny kraj ako prenesený výkon štátnej správy, pričom jeho kompetencie sú uvedené v § 46 ods. 1 písm. a/ až p/ tohto zákona a jednou z kompetencií (pod písm. n/) samosprávneho kraja je i určenie rozpisu zabezpečenia poskytovania pevnej ambulantnej pohotovostnej služby podľa § 8a ods. 8 až 10 a jeho zverejnenie na webovom sídle kraja. Na plnenie svojich úloh na úseku zdravotníctva samosprávny kraj zriadil odbor zdravotníctva, riadený vedúcou odborom a v zmysle § 46 ods. 2 zákon č. 576/2004 Z. z. ustanovil lekára samosprávneho kraja. Je nesporné, že prax na Úrade Nitrianskeho samosprávneho kraja bola taká, že rozpis zabezpečenia poskytovania pevnej ambulantnej pohotovostnej služby podľa § 8a ods. 8 až 10 a jeho zverejnenie na webovom sídle kraja vykonával (zabezpečoval) lekár samosprávneho kraja pre okresy Levice, Komárno, Nitra, Nové Zámky a Topoľčany, ktorý tak robil i pre okres Šaľa až do konca roka 2018, respektíve až do konca mesiaca január 2019. Iná situácia nastala v mesiaci február 2019 pre okres Šaľa a predchádzalo jej pracovné stretnutie konané dňa 16. januára 2019 v Šali za účasti poskytovateľov zdravotnej starostlivosti v okrese Šaľa z odboru všeobecné lekárstvo, pediatria a dorastové lekárstvo, zástupcov Nitrianskeho samosprávneho kraja a Polikliniky Nitrianskeho samosprávneho kraja Šaľa, o čom bola spísaná zápisnica. Účelom pracovného stretnutia bolo doriešiť pretrvávajúce problémy pri zabezpečovaní poskytovania zdravotnej starostlivosti v ambulantnej pohotovostnej službe. Na tomto pracovnom stretnutí bolo okrem iného oznámené, že predseda samosprávneho kraja dňa 16. januára 2019 splnomocnil vedúcu odboru zdravotníctva, aby zabezpečovala plnenie úloh, ktoré pre Nitriansky samosprávny kraj vyplývajú z § 8a zákona č. 576/2004 Z. z., a to vo veci zabezpečovania poskytovania pevnej ambulantnej pohotovostnej služby pre pevný bod Šaľa. Plnomocenstvo pre vedúcu odboru zdravotníctva bolo vydané dňa 16. januára 2019 (s účinnosťou od 01. februára 2019) a následne dňa 27. februára 2019. Dňa 22. januára 2019 bol na webovej stránke Nitrianskeho samosprávneho kraja zverejnený rozpis služieb ambulantnej pohotovostnej služby pre dospelých na mesiac február 2019 (na deň 15. februára 2019 v čase od 16:00 hod. do 22:00 hod. bol v rozpise určený žalobca) pre okres Šaľa s menom lekára samosprávneho kraja, ktorý následne poskytovateľom zdravotnej starostlivosti oznámil, že rozpis nevyhotovil (urobila tak vedúca odboru zdravotníctva), nebol s ním oboznámený, neschválil ho a neurčil ani poskytovateľov zdravotnej starostlivosti na dni, kedy organizátor ambulantnej pohotovostnej služby v Šali nedokázal zabezpečiť jej poskytovanie. Na ďalší deň, t. j. 23. januára 2019 bol na webovej stránke samosprávneho kraja zverejnený totožný rozpis služieb (pokiaľ ide o obsah) ambulantnej pohotovostnej služby pre dospelých na mesiac február

2019 pre okres Šaľa s menom vedúcej odboru zdravotníctva. Z § 46 ods. 1 písm. n/ zákona č. 576/2004 Z. z. jednoznačne vyplýva kompetencia samosprávneho kraja (nie lekára samosprávneho kraja alebo vedúcej odboru zdravotníctva) určiť rozpis zabezpečenia poskytovania pevnej ambulantnej pohotovostnej služby podľa § 8a ods. 8 až 10 tohto zákona a zverejniť ho na svojom webovom sídle, aby lekári vedeli, kedy a kde sú povinní poskytovať ambulantnú pohotovostnú službu a táto kompetencia bola naplnená v súlade so zákonom. Lekár samosprávneho kraja, respektíve vedúca odboru zdravotníctva samosprávneho kraja pri plnení povinností samosprávneho kraja nekonajú vo svojom mene, ale v mene samosprávneho kraja, pričom tak môžu robiť na základe zákonného zmocnenia alebo na základe plnomocenstva udeleného príslušným orgánom samosprávneho kraja.

4. Ďalej uviedol, že tieto povinnosti samosprávneho kraja sú zrejmé i z dikcie § 8a ods. 8 (samosprávny kraj zabezpečuje poskytovanie ...) a ods. 9 (samosprávny kraj zverejňuje rozpis zabezpečenia ...) zákona č. 576/2004 Z. z. Obsahovo totožný rozpis zabezpečenia služieb ambulantnej pohotovostnej služby pre dospelých na mesiac február 2019 zverejnený na webovom sídle samosprávneho kraja dňa 22. januára 2019 (s menom lekára samosprávneho kraja) a následne dňa 23. januára 2019 (s menom vedúcej odboru zdravotníctva) obsahoval všetky zákonom stanovené náležitosti v zmysle § 8a ods. 10 zákona č. 576/2004 Z. z., teda miesto poskytovania pevnej ambulantnej pohotovostnej služby, čas jej poskytovania a zoznam poskytovateľov zdravotnej starostlivosti s uvedením dátumov jej poskytovania a treba ho považovať za doručený poskytovateľom ambulantnej pohotovostnej služby dňa 23. januára 2019, respektíve najneskôr dňa 24. januára 2019, t. j. dňom nasledujúcim po dni zverejnenia na webovom sídle samosprávneho kraja. Na platnosť zverejneného rozpisu služieb nemala vplyv ani skutočnosť, že samosprávny kraj v zmysle 46 ods. 2 zákona č. 576/2004 Z. z. na plnenie svojich úloh na úseku zdravotníctva ustanovil lekára samosprávneho kraja, ktorý ale po zverejnení rozpisu oznámil, že rozpis neschválil, nevyhotovil a neurčil poskytovateľov ambulantnej pohotovostnej služby, ani zistenie súdu, že vedúca odboru zdravotníctva bola oprávnená konať na základe písomného plnomocenstva zo 16. januára 2019 s účinnosťou od 01. februára 2019. Pre úplnosť dodal, že obsahovo totožný rozpis (s rozpisom zverejneným dňa 22. januára 2019 a 23. januára 2019) zabezpečenia služieb ambulantnej pohotovostnej služby pre dospelých na mesiac február 2019 bol opakovane zverejnený na webovom sídle samosprávneho kraja dňa 28. januára 2019 a 05. februára 2019 (teda už v čase, kedy vedúca odboru zdravotníctva mohla konať a aj konala na základe plnomocenstva zo 16. januára 2019 účinného od 01. februára 2019), a to v oboch prípadoch s menom vedúcej odboru zdravotníctva, pričom pre žalobcu nenastala žiadna zmena v termíne, v ktorom mal vykonať ambulantnú pohotovostnú službu. K námietke žalobcu, že plnomocenstvo pre vedúcu odboru zdravotníctva nebolo zverejnené, krajský súd uviedol, že zo žiadneho ustanovenia príslušných zákonov nevyplýva povinnosť zverejňovania takýchto plnomocenstiev.

5. Krajský súd ďalej uvádzal, že prax samosprávneho kraja v prípade zabezpečovania služieb ambulantnej pohotovostnej služby pre dospelých na mesiac február 2019 a zverejňovania ich rozpisu bola v prípade okresu Šaľa iná ako prax v prípade ostatných okresov patriacich do Nitrianskeho samosprávneho kraja, čo priznal aj žalovaný. Táto neštandardná situácia však podľa názoru nemohla spôsobovať neplatnosť rozpisu služieb pre okres Šaľa a nezbavila žalobcu ako poskytovateľa zdravotnej starostlivosti povinnosti zverejnený rozpis služieb na mesiac február 2019 akceptovať. Zabezpečenie poskytovania ambulantnej pohotovostnej služby (zo strany jej organizátora alebo samosprávneho kraja) je nesporne činnosť vykonávaná vo verejnom záujme za účelom ochrany života a zdravia ľudí. Sám zákonodarca však v § 8a ods. 6 zákona č. 576/2004 Z. z. počíta so situáciou, že organizátor ambulantnej pohotovostnej služby nedokáže zabezpečiť jej poskytovanie zdravotníckym pracovníkom v povolani lekárov a v takom prípade povinnosť zabezpečiť poskytovanie ambulantnej pohotovostnej služby prechádza na samosprávny kraj, ktorý túto kompetenciu vykonáva ako prenesený výkon štátnej správy, teda v mene štátu a na zodpovednosť štátu. Vo verejnom záujme je nepochybne i povinnosť poskytovania ambulantnej pohotovostnej služby zo strany poskytovateľa zdravotnej starostlivosti (žalobca), nakoľko sa taktiež vykonáva za účelom ochrany života a zdravia. Každý z poskytovateľov zdravotnej starostlivosti (vrátane tých, ktorí poskytujú všeobecnú ambulantnú starostlivosť pre dospelých, čo je i prípad žalobcu), ktorí patria do minimálnej siete poskytovateľov, je viazaný povinnosťou podľa § 79 ods. 1 písm. v/ bod 1. zákona č. 578/2004 Z. z., teda povinnosťou

vykonávať ambulanciu pohotovostnú službu v súlade s rozpisom zabezpečenia pevnej ambulancie pohotovostnej služby zverejneným na webovom sídle samosprávneho kraja. V predmetnej veci bol tento rozpis zverejnený opakovaně, pričom žalobca mal pohotovostnú službu podľa tohto rozpisu vykonať dňa 15. februára 2019 a podľa názoru súdu neexistoval žiadny dôvod na to, aby žalobca tento rozpis neakceptoval a nesplnil si tak svoju zákonnú povinnosť. Takýmto dôvodom nie je ani existencia organizačnej štruktúry samosprávneho kraja, na ktorú poukazoval žalobca a ktorú i predložil ako prílohu žaloby. K organizačnému poriadku Nitrianskeho samosprávneho kraja v znení účinnom do 31. marca 2019 krajský súd uviedol, že tento už nezodpovedal právnej úprave aktuálnej vo februári 2019, nakoľko upravoval rozpis vykonávania lekárskej služby prvej pomoci, ktorá bola od 01. júla 2018 zrušená zákonom č. 257/2017 Z. z. Taktiež sa nemožno odvolávať ani na organizačný poriadok platný od 01. apríla 2019, pretože tento nezahŕňal dotknuté obdobie, t. j. február 2019.

6. K namietanému porušeniu hmotnoprávnej podmienky pre použitie postupu určovať rozpis ambulancie pohotovostnej služby podľa § 8a ods. 6 zákona č. 576/2004 Z. z. a skúmania toho, či organizátor poskytovania ambulancie pohotovostnej služby mal alebo nemal objektívnu možnosť zabezpečiť ambulanciu pohotovostnú službu, krajský súd uviedol, že v § 8a uvedeného zákona zákonodarcu priamo upravil situáciu a postup, ak organizátor nedokáže zabezpečiť poskytovanie pevnej ambulancie pohotovostnej služby zazmluvnenými lekármi, respektíve lekármi priamo u neho zamestnanými, a to určením pomerne krátkych lehôt (ods. 4 - „najneskôr do desiateho kalendárneho dňa v mesiaci, ktorý predchádza mesiacu“, ods. 6 - „bezodkladne po tom, ako sa o tejto skutočnosti organizátor dozvedel“, ods. 9 - „najneskôr päť pracovných dní pred začiatkom obdobia“). Zo žiadneho ustanovenia zákona č. 576/2004 Z. z. však nevyplýva povinnosť organizátora preukazovať oznámenú nemožnosť v potrebnom rozsahu (t. j. v rozsahu § 8a ods. 1 písm. a/ zákona č. 576/2004 Z. z.) zabezpečiť poskytovanie pevnej ambulancie pohotovostnej služby zdravotníckym pracovníkom v povolani lekárov v najbližšom kalendárnom mesiaci, ale ani právo samosprávneho kraja preverovať organizátorom oznámenú nemožnosť zabezpečiť poskytovanie ambulancie pohotovostnej služby, respektíve povinnosť vyžadovať od organizátora preukázanie oznámenej nemožnosti.

7. Poukázal tiež na 8a ods. 6 veta druhá zákona č. 576/2004 Z. z., v zmysle ktorého informovanie samosprávneho kraja nezaväzuje organizátora povinnosťou zabezpečiť pevnú ambulanciu pohotovostnú službu zdravotníckymi pracovníkmi v povolani sestry. Z tejto dikcie zákona jednoznačne vyplýva, že ak organizátor informoval samosprávny kraj o tom, že nedokáže zabezpečiť poskytovanie pevnej ambulancie pohotovostnej služby v potrebnom rozsahu zdravotníckym pracovníkom v povolani lekárov, zbavil sa tým povinnosťou zabezpečiť túto pevnú ambulanciu pohotovostnú službu a vykonanie dokazovania by bolo kontraproduktívne. K takejto úprave zákonodarcu viedol verejný záujem na ochrane života a zdravia obyvateľstva, ktorý je daný Ústavou Slovenskej republiky a zákonom č. 576/2004 Z. z. Je nepochybne nevyhnutné, aby obyvateľom bola garantovaná zdravotná starostlivosť v nevyhnutnom rozsahu aj mimo pravidelnej prevádzky všeobecných ambulancií, a to i formou ambulancie pohotovostnej služby zabezpečovanej jej organizátorom, respektíve (v prípade jej nezabezpečenia zo strany organizátora a oznámenia tejto skutočnosti samosprávne kraju) podľa rozpisu zabezpečenia poskytovania pevnej ambulancie pohotovostnej služby určeného a zverejneného samosprávnym krajom, ktorý je žalobca povinný rešpektovať.

8. Uzavrel, že žalobca má ako držiteľ povolenia na prevádzkovanie zdravotníckeho zariadenia a poskytovania zdravotnej starostlivosť nielen práva, ale aj povinnosti definované zákonom. Medzi tieto povinnosti patrí aj vykonávanie ambulancie pohotovostnej služby na základe rozpisu určeného samosprávnym krajom v zmysle § 79 ods. 1 písm. v/ bod 1 zákona č. 576/2004 Z. z., porušenie ktorého žalobca v žalobe ani nenamietal, pričom toto porušenie je sankcionované uložením pokuty až do 3.319 eur a žalobcovi bola uložená pokuta v sume 300 eur. Prvostupňový správny orgán zistil skutkový stav správne a v dostatočnom rozsahu tak, aby bolo možné na jeho základe v zmysle zákona rozhodnúť. Záver správnych orgánov, ktorý urobili a ustálili vo svojich rozhodnutiach, zodpovedal zásadám logického myslenia a bol v súlade s ustanoveniami príslušných právnych predpisov.

9. Vzhľadom na vyššie uvádzané dôvody, žalobu ako nedôvodnú zamietol.

10. O trovách konania krajský súd rozhodol podľa § 168 SSP tak, že v konaní úspešnému žalovanému ich náhradu nepriznal, nakoľko nebolo preukázané, že by mu v súdnom konaní trovy vznikli.

II.

11. Proti tomuto rozsudku podal žalobca v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť.

12. Namietal, 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).

13. Nesprávne právne posúdenie krajského súdu žalobca videl v nesprávnom posúdení záväznosti rozpisu zabezpečenia ambulantnej pohotovostnej služby pre pevný bod Šaľa na mesiac február 2019 a z neho vyplývajúce správnym orgánom konštatované porušenie povinnosti žalobcu vykonávať ambulantnú pohotovostnú službu podľa § 79 ods. 1 písm. v/ zákona č. 578/2004 Z. z., za ktoré mu bola uložená sankcia. Rozpis zabezpečenia ambulantnej pohotovostnej služby pre mesiac február 2019 nebol vyhotovený k tomu oprávnenou osobou ako správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní. Nerešpektovaním nezákonného správneho aktu sa však žalobca nemohol dopustiť správneho deliktu porušením povinnosti podľa § 79 ods. 1 písm. v/ zákona č. 578/2004 Z. z. Za situácie, kedy správny orgán (Nitriansky samosprávny kraj vykonávajúci prenesený výkon štátnej správy na úseku zdravotníctva) má ustanoveného lekára samosprávneho kraja (§ 46 ods. 2 zákona č. 576/2004 Z. z.) a tento vykonáva rozpisy zabezpečenia ambulantnej pohotovostnej služby podľa §8a zákona č. 576/2004 Z. z. pre všetky okresy Nitrianskeho samosprávneho kraja (s výnimkou jedného, ktorý mu bol fakticky (nie právne) „odobratý“ predsedom Nitrianskeho samosprávneho kraja) nie je akceptovateľný stav, kedy len pre jeden okres (Šaľa) vykonáva rozpis zabezpečenia ambulantnej pohotovostnej služby osoba na základe splnomocnenia predsedu Nitrianskeho samosprávneho kraja. Navyše v čase vyhotovenia rozpisu ambulantnej pohotovostnej služby pre pevný bod Šaľa na mesiac február 2019 takéto splnomocnenie (aj keby bolo prípustným inštitútom udelenia kompetencií) nebolo v rozhodujúcom čase ani účinné.

14. K poukazu žalovaného na prax niektorých samosprávnych krajov, v ktorých rozpisy zabezpečenia ambulantnej pohotovostnej služby realizuje odbor zdravotníctva, žalobca uviedol, že rozpisy zabezpečenia ambulantnej pohotovostnej služby realizuje výlučne tento útvar orgánu verejnej správy na základe poverenia (nie konkrétna osoba z iného útvaru správneho orgánu na základe splnomocnenia) a nerealizuje ich spôsobom, že v šiestich okresoch ich realizuje lekár samosprávneho kraja a v jednom okrese splnomocnená osoba. Tiež zdôraznil, že zo strany žalobcu nešlo o svojvôľu, rozmar, či šikanózný výkon práva. Nebolo bez významu, že lekár samosprávneho kraja v predchádzajúcich mesiacoch nezaraďoval MUDr. B. R. (ako jediného lekára poskytovateľa zdravotnej starostlivosti - žalobcu) do rozpisu zabezpečenia ambulantnej pohotovostnej služby z objektívneho dôvodu, ktorým bola jej osobná starostlivosť o maloleté dieťa vo veku nižšom ako dva roky, pričom ako lekárka má dve maloleté deti, manžel pracuje dlhodobo v zahraničí a nie je tak schopná počas týždňa zabezpečiť osobnú starostlivosť druhým z rodičov. Nitriansky samosprávny kraj vedie voči žalobcovi za nasledujúce mesiace šesť ďalších samostatných správnych konaní (napriek námietke žalobcu, že aj v prípade nezákonného postupu žalobcu by išlo o pokračujúci správny delikt, ktorý mal byť riešený v spoločnom konaní), v ktorých boli prvostupňovým správnym orgánom už uložené pokuty a aktuálne prebiehajú odvolacie konania na Ministerstve zdravotníctva Slovenskej republiky.

15. Poukázal tiež na rozsudok Krajského súdu v Nitre z 18. mája 2021, sp. zn. 11S/18/2020-119, ktorým súd zrušil rozhodnutie Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky z 20. novembra 2019, č. S14942-2019-OVSASK a rozhodnutie Nitrianskeho samosprávneho kraja z 15. apríla 2019, č. CS 05346/2019, CZ 11207/2019 a vec vrátil Nitrianskemu samosprávnemu kraju na ďalšie konanie. Predmetným rozsudkom bol akceptovaný právny názor žalobcu v právne i v skutkovo identickej veci posudzujúcej totožný správny delikt a (ne)zákonnosť rozpisu zabezpečenia ambulantnej pohotovostnej služby pre pevný bod Šaľa na mesiac február 2019 vyhotoveného inou osobou, na základe splnomocnenia.

16. Navrhol, aby Najvyšší správny súd Slovenskej republiky napadnutý rozsudok krajského súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

III.

17. Žalovaný sa ku kasačnej sťažnosti žalobcu vyjadril podaním z 25. augusta 2021 zotrvajúc pritom na svojich vyjadreniach zaslaných krajskému súdu. Navrhol, aby Najvyšší správny súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť žalobcu ako nedôvodnú zamietol.

IV.

18. Vyjadrenie žalovaného bolo žalobcovi doručené dňa 16. septembra 2021 na vedomie.

V.

19. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší správny súd“) ako súd kasačný (§ 11 písm. h/ SSP) preskúmal kasačnú sťažnosť postupom bez nariadenia pojednávania podľa § 455 SSP a po jej preskúmaní dospel k záveru, že je daný dôvod na zrušenie rozsudku a vrátenie veci krajskému súdu na ďalšie konanie.

20. 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.

21. 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.

22. Podľa § 3 ods. 1 písm. c/ SSP, na účely tohto zákona sa rozumie 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.

23. 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.

24. Podľa § 27 ods. 1 SSP, pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy alebo opatrenia orgánu verejnej správy správny súd na návrh žalobcu posúdi i zákonnosť skôr vydaného rozhodnutia orgánu verejnej správy alebo opatrenia orgánu verejnej správy, z ktorého preskúmané rozhodnutie alebo opatrenie vychádza, ak bolo preň skôr vydané rozhodnutie alebo opatrenie záväzné a ak skôr vydané rozhodnutie alebo opatrenie nebolo samostatne možné preskúmať správnym súdom podľa § 6 ods. 2. Ak orgán verejnej správy, ktorý vydal skoršie rozhodnutie alebo opatrenie, nie je v konaní pred správnym súdom žalovaným, má postavenie účastníka konania podľa § 32 ods. 3 písm. c/.

25. Podľa § 194 ods. 1 SSP, správnym trestaním sa na účely tohto zákona rozumie rozhodovanie orgánov verejnej správy o priestupku, správnom delikte alebo o sankcii za iné podobné protiprávne konanie.

26. Podľa § 194 ods. 2 SSP, ak nie je v tejto hlave ustanovené inak, použijú sa na konanie vo veciach správneho trestania ustanovenia o konaní o všeobecnej správnej žalobe.

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

28. 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.

29. Predmetom kasačného konania v danej veci bol rozsudok krajského súdu, ktorým súd zamietol správnu žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutia žalovaného z 22. novembra 2019, Číslo: S15386-2019-OVSASK, ktorým tento podľa § 59 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (Správny poriadok) v rozhodnom znení (ďalej len „Správny poriadok“) zamietol odvolanie žalobcu a potvrdil prvostupňové správne rozhodnutie Nitrianskeho samosprávneho kraja z 23. apríla 2019, Číslo: CS 05436/2019, CZ 11679/2019. Týmto rozhodnutím prvostupňový správny orgán postupom podľa § 81 ods. 2 písm. a/ v spojení s § 82 ods. 1 písm. b/ zákona č. 578/2004 Z. z. uložil žalobcovi pokutu vo výške 300 eur z dôvodu porušenia povinnosti poskytovateľa zdravotnej starostlivosti vyplývajúcej z ustanovenia § 79 ods. 1 písm. v/ bod 1 zákona č. 578/2004 Z. z., ktorého sa žalobca ako poskytovateľ zdravotnej starostlivosti, ktorý poskytuje všeobecnú ambulatnú starostlivosť pre dospelých dopustil tým, že dňa 15. februára 2019 v čase od 16:00 hod. do 22:00 hod. nevykonal ambulatnú pohotovostnú službu v súlade s rozpisom zabezpečenia poskytovania pevnej ambulatnej pohotovostnej služby dospelých na mesiac február 2019, zverejneným dňa 23. januára 2019 na webovom sídle Nitrianskeho samosprávneho kraja, u organizátora ambulatnej pohotovostnej služby Poliklinika Nitrianskeho samosprávneho kraja Šaľa.

30. Podľa § 46 ods. písm. n/ zákona č. 576/2004 Z. z., štátnu správu na úseku zdravotníctva v samosprávnom kraji ako prenesený výkon štátnej správy vykonáva samosprávny kraj, ktorý určuje rozpis zabezpečenia poskytovania zubno-lekárskej pohotovostnej služby podľa § 7 ods. 3 a rozpis zabezpečenia poskytovania pevnej ambulatnej pohotovostnej služby podľa § 8a ods. 8 až 10 a zverejňuje ich na svojom webovom sídle.

31. Podľa § 8a ods. 7 zákona č. 576/2004 Z. z., ak organizátor informoval samosprávny kraj podľa odseku 6, poskytovanie pevnej ambulatnej pohotovostnej služby, ktoré organizátor nezabezpečil, sa zabezpečuje podľa rozpisu zabezpečenia poskytovania pevnej ambulatnej pohotovostnej služby určeného a zverejneného samosprávnym krajom v rozsahu, v ktorom nie je do 22. hodiny poskytovanie pevnej ambulatnej pohotovostnej služby zabezpečené organizátorom.

32. Podľa § 8a ods. 9 zákona č. 576/2004 Z. z., samosprávny kraj zverejňuje rozpis zabezpečenia poskytovania pevnej ambulatnej pohotovostnej služby na svojom webovom sídle najneskôr päť pracovných dní pred začiatkom obdobia, na ktoré sa rozpis zabezpečenia poskytovania pevnej ambulatnej pohotovostnej služby vyhotovuje. Ak má samosprávny kraj k dispozícii e-mailovú adresu poskytovateľa všeobecnej ambulatnej starostlivosti uvedeného v rozpise zabezpečenia pevnej ambulatnej pohotovostnej služby, zašle rozpis zabezpečenia poskytovania pevnej ambulatnej pohotovostnej služby aj na túto e-mailovú adresu.

33. Podľa § 8a ods. 10 zákona č. 576/2004 Z. z., rozpis zabezpečenia poskytovania pevnej ambulatnej pohotovostnej služby podľa odseku 9 obsahuje miesto poskytovania pevnej ambulatnej pohotovostnej služby, čas poskytovania pevnej ambulatnej pohotovostnej služby a zoznam poskytovateľov zdravotnej starostlivosti s uvedením dátumov poskytovania pevnej ambulatnej pohotovostnej služby v období, na ktorý sa rozpis zabezpečenia poskytovania pevnej ambulatnej pohotovostnej služby vyhotovuje. Rozpis zabezpečenia poskytovania pevnej ambulatnej pohotovostnej služby sa považuje za doručený poskytovateľom poskytujúcim všeobecnú ambulatnú starostlivosť pre dospelých na území samosprávneho kraja a poskytovateľom poskytujúcim všeobecnú ambulatnú starostlivosť pre deti a dorast na území samosprávneho kraja dňom nasledujúcim po dni zverejnenia na webovom sídle samosprávneho kraja.

34. Podľa § 79 ods. 1 písm. v/ bod 1 zákona č. 578/2004 Z. z., poskytovateľ, ktorý je držiteľom povolenia alebo držiteľom licencie na výkon samostatnej zdravotníckej praxe, je povinný, ak v odseku 3 nie je ustanovené inak, vykonávať ambulatnú pohotovostnú službu v súlade s rozpisom

zabezpečenia poskytovania pevnej ambulantnej pohotovostnej služby zverejneným na webovom sídle samosprávneho kraja, ak ide o poskytovateľa, ktorý poskytuje všeobecnú ambulantnú starostlivosť pre dospelých a o poskytovateľa, ktorý poskytuje všeobecnú ambulantnú starostlivosť pre deti a dospelých.

35. Najvyšší správny súd z obsahu súdneho ako aj pripojeného administratívneho spisu žalovaného mal preukázať, že

- organizátorom zabezpečovania ambulantnej pohotovostnej služby pre dospelých v spádovom území okresu Šaľa je Poliklinika Nitrianskeho samosprávneho kraja Šaľa,
- organizátor doručí najneskôr do desiateho kalendárneho dňa v mesiaci, ktorý predchádza mesiacu, na ktorý organizátor zabezpečuje poskytovanie pevnej ambulantnej pohotovostnej služby samosprávneho kraja oznámenie o zabezpečení poskytovania pevnej ambulantnej pohotovostnej služby,
- ak organizátor nedokáže zabezpečiť poskytovanie pevnej ambulantnej pohotovostnej služby v zákonom stanovenom rozsahu zdravotníkmi pracovníkmi v povolani lekárov na najbližší kalendárny mesiac, bezodkladne po tom, ako sa o tejto skutočnosti organizátor dozvie, informuje o tom samosprávny kraj,
- ak organizátor informoval samosprávny kraj, poskytovanie pevnej ambulantnej pohotovostnej služby, ktoré organizátor nezabezpečil, sa zabezpečuje podľa rozpisu zabezpečenia poskytovania pevnej ambulantnej pohotovostnej služby určeného a zverejneného samosprávnym krajom v rozsahu, v ktorom nie je do 22. hodiny poskytovanie pevnej ambulantnej pohotovostnej služby zabezpečené organizátorom,
- podľa rozpisu zabezpečenia poskytovania pevnej ambulantnej pohotovostnej služby pre dospelých na mesiac február 2019 pre spádové územie okres Šaľa, mal ambulantnú pohotovostnú službu pre dospelých dňa 15. februára 2019 v čase od 16:00 hod. do 22:00 hod. vykonať žalobca,
- príslušný rozpis bol zverejnený na webovom sídle Nitrianskeho samosprávneho kraja dňa 23. januára 2019,
- Poliklinika Nitrianskeho samosprávneho kraja Šaľa dňa 19. februára 2019 oznámila Úradu Nitrianskeho samosprávneho kraja, že žalobca dňa 15. februára 2019 nevykonával ambulantnú pohotovostnú službu pre dospelých,
- Nitriansky samosprávny kraj listom z 27. februára 2019 evidovaným pod číslom CS: 05436/2019, CZ: 06425/2019 upovedomil žalobcu o začatí správneho konania vo veci uloženia pokuty a zároveň ho poučil o možnosti vyjadriť sa k danému upovedomeniu,
- žalobca sa k príslušnému upovedomeniu vyjadril podaním doručeným samosprávneho kraja dňa 14. marca 2019 považujúc správne konanie „za neplatné“ s primárnym akcentom na viaceré porušenia organizačného poriadku Nitrianskeho samosprávneho kraja; rovnako dňa 15. marca 2019 sa k príslušnému upovedomeniu vyjadril právny zástupca žalobcu namietajúc v prvom rade nezákonnosť rozpisu ambulantnej pohotovostnej služby na mesiac február 2019 pre okres Šaľa, nakoľko nebol vyhotovený v zmysle § 46 ods. 2 zákona č. 576/2004 Z. z., podľa ktorého „samosprávny kraj na plnenie úloh na úseku zdravotníctva ustanovuje lekára samosprávneho kraja a sestru samosprávneho kraja, ktorých vymenúva a odvoláva predseda samosprávneho kraja so súhlasom ministerstva zdravotníctva“, čo však v danom prípade nebolo splnené,
- Nitriansky samosprávny kraj ako prvostupňový správny orgán rozhodnutím z 23. apríla 2019 uložil žalobcovi pokutu vo výške 300 eur z dôvodu porušenia povinnosti poskytovateľa zdravotnej starostlivosti vyplývajúcej z ustanovenia § 79 ods. 1 písm. v/ bod 1 zákona č. 578/2004 Z. z.,
- na odvolanie žalobcu žalovaný rozhodnutím z 22. novembra 2019 zamietol odvolanie žalobcu a potvrdil prvostupňové správne rozhodnutie Nitrianskeho samosprávneho kraja z 23. apríla 2019.

36. Najvyšší správny súd mal aj s prihliadnutím na jednotlivé žalobné body uplatnené žalobcom voči rozhodnutiu z 22. novembra 2019, Číslo: S15386-2019-OVSASK prijatého za účelom vyvedenia administratívno-právnej zodpovednosti na úseku poskytovania ambulantnej pohotovostnej služby v rozsahu a spôsobom bližšie stanoveným zákonom č. 576/2004 Z. z. v spojení so zákonom č. 578/2004 Z. z. preukázať, že žalobca v správnej žalobe zásadne napádal zákonnosť príslušného rozpisu ambulantnej pohotovostnej služby pre spádové územie Šaľa na mesiac február 2019.

37. K správnej žalobe zaslal žalovaný svoje písomné stanovisko z 29. apríla 2020, v ktorom okrem iného uvádzal, že nie je v kompetencii žalovaného hodnotiť platnosť a obsahovú správnosť konkrétnych rozpisov ambulantnej pohotovostnej služby určených jednotlivými samosprávnymi krajmi a ďalej cit.: „ (...) žalovaný nemá žiadnu zákonnú možnosť podrobiť rozpis APS (ambulantná pohotovostná služba; pozn. súdu) prieskumu jednak vecnej správnosti a jednak správnosti procesného postupu pri jeho vytváraní, preto nie je v jeho kompetencii určiť, či rozpis APS je alebo nie je v súlade so zákonom. V prípade, ak by aj dospel k záveru, že rozpis APS nie je v súlade so zákonom, nič by to nezmenilo na skutkovom stave v prejednávanej veci a to, že žalobca nevykonal službu APS. Vplyv na právne postavenie žalobcu by táto skutočnosť mala len vtedy, ak by následné zistenie o nezákonnosti rozpisu APS bolo dôvodom pre zánik oprávnenia správneho orgánu uložiť sankciu za prejednávaný delikt. Procesy určenia a zverejnenia rozpisu APS sú dané v ustanoveniach § 8a zákona zdravotnej starostlivosti. Obsah rozpisu zabezpečenia APS je určený v odseku 10 tohto ustanovenia, pričom označenie osoby zodpovednej za určenie rozpisu APS nie je zákonným obsahom rozpisu, teda akékoľvek spochybňovanie platnosti rozpisu APS na základe označenia osoby zodpovednej za jeho vyhotovenie nemožno podložiť zákonnou úpravou.“

38. Krajský súd sa v napadnutom rozsudku zaoberal opodstatnenosťou jednotlivých námietok a dospel k záveru o ich nedôvodnosti, keď vo vzťahu k nosnej námietke žalobcu týkajúcej sa ustálenia osoby oprávnenej na určenie rozpisu ambulantnej pohotovostnej služby aj s odkazom na § 46 ods. 1 písm. n/ zákona č. 576/2004 Z. z. poukázal na kompetenciu samosprávneho kraja (nie lekára samosprávneho kraja alebo vedúcej odboru zdravotníctva) určiť rozpis zabezpečenia poskytovania pevnej ambulantnej pohotovostnej služby podľa § 8a ods. 8 až 10 tohto zákona a zverejniť ho na svojom webovom sídle, aby lekári vedeli, kedy a kde sú povinní poskytovať ambulantnú pohotovostnú službu a táto kompetencia bola naplnená v súlade so zákonom. Lekár samosprávneho kraja, respektíve vedúca odboru zdravotníctva samosprávneho kraja pri plnení povinností samosprávneho kraja nekonajú vo svojom mene, ale v mene samosprávneho kraja, pričom tak môžu robiť na základe zákonného zmocnenia alebo na základe plnomocenstva udeleného príslušným orgánom samosprávneho kraja. Krajský súd teda v štádiu vyvodenia administratívno-právnej zodpovednosti (v štádiu uloženia pokuty pre porušenie povinnosti vyplývajúcej z vyššie citovaného § 79 ods. 1 písm. v/ bod 1 zákona č. 578/2004 Z. z.) vyhodnocoval aj otázku týkajúcu sa zákonnosti príslušného rozpisu zabezpečenia poskytovania pevnej ambulantnej pohotovostnej služby pre dospelých na mesiac február 2019 pre spádové územie okres Šaľa.

39. V tomto smere najvyšší správny súd uvádza, že rozpis zabezpečenia poskytovania pevnej ambulantnej pohotovostnej služby predstavuje samostatný spôsobilý predmet súdneho prieskumu. O tejto skutočnosti svedčí aj ten fakt, že senát najvyššieho správneho súdu „7S“ uznesením z 24. augusta 2022, sp. zn. 7Ssk/33/2022 v súlade s § 22 ods. 1 písm. a/ SSP postúpil vec veľkému senátu najvyššieho správneho súdu (vec vedená pod sp. zn. 19SVs/1/2022), pričom kľúčovou otázkou, ktorou sa bude veľký senát zaoberať, bude otázka, či rozpis zabezpečenia (zubno-lekárskej) pohotovostnej služby má charakter iného zásahu orgánu verejnej správy, a teda možno proti takémuto rozpisu brojiť prostredníctvom správnej žaloby proti inému zásahu orgánu verejnej správy podľa § 252 a nasl. SSP a za podmienok tam stanovených, alebo má skôr charakter opatrenia, ktoré zase možno napadnúť všeobecnou správnu žalobou podľa § 177 a nasl. SSP a prípadne v spojení s ustanoveniami § 199 a nasl. SSP upravujúcimi správnu žalobu v sociálnych veciach. Avšak bez ohľadu na to, ako rozhodne veľký senát najvyššieho správneho súdu, za daných okolností je zásadnou tá skutočnosť, že rozpis zabezpečenia poskytovania pevnej ambulantnej pohotovostnej služby podlieha súdnemu prieskumu s tým, že akou konkrétnou formou (správna žaloba proti inému zásahu orgánu verejnej správy / všeobecná správna žaloba proti opatreniu) je pre danú vec irelevantným.

40. Vychádzajúc z uvedeného najvyšší správny súd považuje za potrebné uviesť, že pokiaľ príslušný rozpis služieb nebol zo strany žalobcu osobitne napadnutý správnu žalobou v danom čase, potom je nevyhnutné vychádzať z prezumpcie správnosti tohto správneho aktu a podľa názoru najvyššieho správneho súdu už krajskému súdu v štádiu týkajúceho sa súdneho prieskumu rozhodnutia o uložení pokuty za porušenie povinnosti vykonať ambulantnú pohotovostnú službu v súlade s rozpisom zabezpečenia poskytovania pevnej ambulantnej pohotovostnej služby zverejneným na webovom sídle

samosprávneho kraja (§ 79 ods. 1 písm. v/ bod 1 zákona č. 576/2004 Z. z.) neprináleží zaoberať sa otázkami vecne zasahujúcimi samotnú podstatu zákonnosti príslušného rozpisu.

41. Najvyšší správny súd uvedomujúc si viazanosť kasačnými bodmi (s výnimkou plynúcou z § 195 SSP v spojení s § 453 ods. 2 SSP) s ohľadom na zásadnú otázku, ktorá v predmetnej veci vyvstala a súčasne na požiadavku zákazu vydania prekvapivého rozhodnutia napadnutý rozsudok krajského súdu podľa § 462 ods. 1 v spojení s § 440 ods. 1 písm. g/ SSP zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

42. Ak dôjde k zrušeniu napadnutého rozhodnutia a k vráteniu veci na ďalšie konanie a nové rozhodnutie, krajský súd aj orgán verejnej správy sú viazaní právnym názorom kasačného súdu (§ 469 SSP).

43. V novom rozhodnutí vo veci rozhodne krajský súd aj o nároku na náhradu trov kasačného konania (§ 467 ods. 3 SSP).

44. Toto rozhodnutie prijal najvyšší správny súd v senáte pomerom hlasov 3:0 (§ 139 ods. 4 veta prvá SSP).

Poučenie :

Proti tomuto rozsudku opravný prostriedok n i e j e prípustný.