

Súd: Najvyšší správny súd Slovenskej republiky
Spisová značka: 6Ssk/67/2021
Identifikačné číslo spisu: 1019200392
Dátum vydania rozhodnutia: 31. mája 2023
Meno a priezvisko: JUDr. Michal Matulník
Funkcia: predseda senátu, sudca spravodajca
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2023:1019200392.2

ROZSUDOK

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu JUDr. Michala Matulníka, PhD. (sudca spravodajca) a členov senátu JUDr. Violy Takáčovej, PhD. a JUDr. Martina Tisa, v právnej veci žalobcu: Všeobecná zdravotná poisťovňa, a.s., so sídlom Panónska cesta 2, Bratislava, IČO: 35 937 874, proti žalovanému: Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou, so sídlom Želova 2, Bratislava, IČO: 30 796 482, v konaní o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 105195/2018 zo dňa 17. januára 2019, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č. k. 2S/54/2019-75 zo dňa 28. apríla 2021, t a k t o

r o z h o d o l :

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť žalobcu z a m i e t a .

Účastníkom konania 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“) rozsudkom č. k. 2S/54/2019-75 zo dňa 28. apríla 2021 podľa § 190 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“) zamietol správnu žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti postupu a rozhodnutia žalovaného č. 105195/2018 zo dňa 17. januára 2019, ktorým žalovaný podľa § 59 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v rozhodnom znení (ďalej len „správny poriadok“) zmenil prvostupňové rozhodnutie Úradu pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou, sekcia dohľadu nad zdravotným poistením č. 78090/2018 zo dňa 3. októbra 2018 tak, že žalobcovi uložil pokutu vo výške 4.000,- eur za porušenie povinnosti ustanovenej v § 6 ods. 1 písm. v) zákona č. 581/2004 Z. z. o zdravotných poisťovniach, dohľade nad zdravotnou starostlivosťou a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom do 31. decembra 2016 (ďalej len „zákon č. 581/2004 Z. z.“) v spojení s treťou vetou § 10 ods. 6 zákona č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení a o zmene a doplnení zákona č. 95/2002 Z. z. o poisťovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov (v znení zákona č. 718/2004 Z. z.) v znení účinnom do 31. decembra 2016 (ďalej len „zákon č. 580/2004 Z. z.“), ktorého sa žalobca dopustil tým, že v prípade poistenca:

a/ F. I., narodený XX. Z. XXXX, bytom A. XXXX/XX, Q., preplatil náklady cezhraničnej zdravotnej starostlivosti poskytnutej poistencovi v Českej republike na základe žiadosti č. 2016RF6200000936 prijatej dňa 26. septembra 2016 s omeškaním 44 dní po zákonom ustanovenej lehote,
b/ X. H., narodený X. Z. XXXX, bytom XXX Q. O., preplatil náklady cezhraničnej zdravotnej starostlivosti poskytnutej poistencovi v Poľskej republike na základe žiadosti č. 2016RF3300001147 prijatej dňa 26. septembra 2016 s omeškaním 39 dní po zákonom ustanovenej lehote,
c/ Q. I., narodená X. G. XXXX, bytom L. O. XXX/XX, K., preplatil náklady cezhraničnej zdravotnej starostlivosti poskytnutej poistencovi v Poľskej republike na základe žiadosti č. 2016RF3300001145 prijatej dňa 27. septembra 2016 s omeškaním 44 dní po zákonom ustanovenej lehote,
d/ M. E., narodená XX. L. XXXX, bytom O. XXX, I., preplatil náklady cezhraničnej zdravotnej starostlivosti poskytnutej poistencovi v Poľskej republike na základe žiadosti č. 2016RF3300001187 prijatej dňa 28. septembra 2016 s omeškaním 61 dní po zákonom ustanovenej lehote,
e/ P. Q., narodený XX. L. XXXX, bytom X. XXXX/XX, Q., preplatil náklady cezhraničnej zdravotnej starostlivosti poskytnutej poistencovi v Českej republike na základe žiadosti č. 2016RF1100000549 prijatej dňa 26. septembra 2016 s omeškaním 46 dní po zákonom ustanovenej lehote,
f/ F. D., narodený XX. T. XXXX, bytom Partizánska 3265/9, Poprad, preplatil náklady cezhraničnej zdravotnej starostlivosti poskytnutej poistencovi v Poľskej republike na základe žiadosti č. 2016RF4700000409 prijatej dňa 2. novembra 2016 s omeškaním 22 dní po zákonom ustanovenej lehote,
g/ F. J., narodená X. H. XXXX, bytom F. XXXX/X., B. B., preplatil náklady cezhraničnej zdravotnej starostlivosti poskytnutej poistencovi v Poľskej republike na základe žiadosti č. 2016RF3300001345 prijatej dňa 7. novembra 2016 s omeškaním 20 dní po zákonom ustanovenej lehote,
h/ Q. A., narodená XX. P. XXXX, bytom D. H. XXXX/XX, K., preplatil náklady cezhraničnej zdravotnej starostlivosti poskytnutej poistencovi v Poľskej republike na základe žiadosti č. 2016RF3300001346 prijatej dňa 7. novembra 2016 s omeškaním 13 dní po zákonom ustanovenej lehote,
i/ F. Q., narodená XX. G. XXXX, bytom XXX F. O., preplatil náklady cezhraničnej zdravotnej starostlivosti poskytnutej poistencovi v Českej republike na základe žiadosti č. 2016RF1100000661 prijatej dňa 22. novembra 2016 s omeškaním 41 dní po zákonom ustanovenej lehote.

2. Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou, sekcia dohľadu nad zdravotným poistením prvostupňovým rozhodnutím č. 78090/2018 zo dňa 3. októbra 2018 uložil žalobcovi pokutu v sume 4.000,- eur za spáchanie správneho deliktu spočívajúceho v porušení povinnosti ustanovenej v § 6 ods. 1 písm. v) zákona č. 581/2004 Z. z. v spojení s treťou vetou § 10 ods. 6 zákona č. 580/2004 Z. z. tým, že v prípadoch poistencov: F. I., narodený XX. Z. XXXX, X. H., narodený X. Z. XXXX, Q. I., narodená X. G. XXXX, M. E., narodená XX. L. XXXX, P. Q., narodený XX. L. XXXX, F. D., narodený XX. T. XXXX, F. J., narodená X. H. XXXX, Q. A., narodená XX. P. XXXX, F. Q., narodená XX. G. XXXX, nepreplatil náklady cezhraničnej zdravotnej starostlivosti poskytnutej poistencom v inom členskom štáte Európskej únie v zákonnej lehote.

3. V odôvodnení napadnutého rozsudku krajský súd konštatoval, že prvostupňový správny orgán aj žalovaný správne a dostatočne zistili vo veci skutkový stav, vec správne právne posúdili a vo veci zákonne rozhodli. Uviedol, že orgány verejnej správy dostatočne odôvodnili svoju úvahu, ktorá ich viedla k uloženiu sankcie v konkrétnej výške, pričom nevybočili z medzí a hľadísk určených zákonom č. 581/2004 Z. z.. Považoval uloženie pokuty za primeranú, plniacu represívnu aj preventívnu funkciu tak, aby sa žalobca v budúcnosti vyvaroval takéhoto konania.

4. V prejednávanej veci posudzoval spornú otázku, či žalovaný mohol žalobcovi uložiť pokutu podľa § 64 ods. 1 písm. a) zákona č. 581/2004 Z. z. alebo podľa § 64 ods. 1 písm. b) zákona č. 581/2004 Z. z., od čoho závisela aj sadzba pokuty, keď v prvom prípade išlo o pokutu v rozsahu 3.319,- eur až 165.969,- eur (písm. a/) a v druhom prípade bolo možné uložiť pokutu v rozmedzí od 0,- eur do 3.319,- eur, resp. v rozsahu od 0,- eur do 331,- eur, ak by išlo o nesplnenie oznamovacej povinnosti alebo inej povinnosti podľa osobitného predpisu (písm. b/).

5. Zdôraznil, že primárne je povinnosť zdravotných poisťovní v súvislosti s poskytovaním cezhraničnej zdravotnej starostlivosti upravená v § 6 ods. 1 písm. v) zákona č. 581/2004 Z. z., tak ako to vyžaduje cieľ zákona č. 581/2004 Z. z. vyjadrený v § 1 písm. b), ktorý upravuje činnosť zdravotných poisťovní: „plní povinnosti v súvislosti s poskytovaním cezhraničnej zdravotnej starostlivosti podľa osobitného zákona 16f) a podľa tohto zákona (§ 6b)“ - s odkazom na ustanovenia samotného zákona č. 581/2004 Z. z. (§ 6b) aj na § 9d až § 9f a § 10 zákona č. 580/2004 Z. z. Právna úprava poskytovania cezhraničnej zdravotnej starostlivosti je teda kombinovaná a nachádza sa v zákonoch č. 580/2004 Z. z. a č. 581/2004 Z. z. Pri poskytovaní cezhraničnej zdravotnej starostlivosti aj jej preplácaní zdravotná poisťovňa postupuje podľa § 6 ods. 1 písm. v), § 6b zákona č. 581/2004 Z. z., § 9d až § 9f a § 10 zákona č. 580/2004 Z. z. Sankciu za porušenie týchto ustanovení však nemožno zdravotnej poisťovni uložiť v režime zákona č. 580/2004 Z. z., ale v sankčnom konaní proti zdravotným poisťovniam je potrebné postupovať podľa zákona č. 581/2004 Z. z.

6. Vo vzťahu k tvrdeniu žalobcu, že mu žalovaný mohol uložiť pokutu len podľa § 64 ods. 1 písm. b) zákona č. 581/2004 Z. z. s maximálnou hranicou sadzby pokuty 3.319,- eur, pretože v poznámke pod čiarou sa nachádza odkaz na zákon č. 580/2004 Z. z., krajský súd v prvom rade uviedol, že ustanovenie § 64 ods. 1 písm. b) je v súvislosti s odkazom na zákon č. 580/2004 Z. z. koncipované zmätočne. Vo vete pred bodkočiarkou odkazuje na zákon č. 580/2004 Z. z. pri porušení povinností ustanovených týmto zákonom a rovnako aj vo vete za bodkočiarkou odkazuje na porušenie inej povinnosti podľa zákona č. 580/2004 Z. z. Zákonodarca však nevysvetlil svoj úmysel dvakrát odkázať na porušenie povinností a inej povinnosti (nešpecifikoval, akej inej povinnosti), pričom obidve majú byť upravené zákonom č. 580/2004 Z. z. a pri každej z nich je iná sadzba pokuty podľa § 64 ods. 1 písm. b) zákona č. 581/2004 Z. z.

7. Ďalej uviedol, že na druhej strane plnenie povinností v súvislosti s poskytovaním cezhraničnej zdravotnej starostlivosti je povinnosťou založenou ustanovením § 6 ods. 1 písm. v) zákona č. 581/2004 Z. z., ktorý následne zavádza kombinovanú právnu úpravu konkrétnych povinností v zákone č. 581/2004 Z. z. aj v zákone č. 580/2004 Z. z. Krajský súd na tomto mieste poukázal na čl. 5 Legislatívnych pravidiel tvorby zákonov (publikovaných v Zbierke zákonov SR pod č. 19/1997 Z. z.), v zmysle ktorého do zákona sa nesmie preberať (recipovať) ustanovenie iného zákona, lebo ustanovenie recipovaného zákona sa stáva súčasťou zákona, do ktorého sa prebralo, vzhľadom na to, že pri zrušení alebo pri zmene pôvodného zákona môže ďalej zostať jeho časť v platnosti ako súčasť iného zákona; v tomto prípade sa používa odkaz na iný zákon. Pri kombinovanej právnej úprave plnenia povinností v súvislosti s poskytovaním cezhraničnej zdravotnej starostlivosti preto zákonodarca nemohol do neskoršieho zákona č. 581/2004 Z. z. doslovne recipovať znenie ustanovenia § 10 ods. 6 skoršieho zákona č. 580/2004 Z. z., ale mohol naň len odkázať, tak aby sa predišlo duplicitě právnej úpravy. Preto ak zákon č. 581/2004 Z. z. zaviedol konkrétnu povinnosť zdravotných poisťovní v § 6 ods. 1 písm. v), potom ide o porušenie povinností podľa zákona č. 581/2004 Z. z. a žalovaný mal uložiť sankciu za porušenie povinností ustanovenej týmto zákonom a pokutu uložiť v rozsahu určenom v § 64 ods. 1 písm. a) zákona č. 581/2004 Z. z.. Na tomto závere nič nemení ani skutočnosť, že v § 6 ods. 1 písm. v) zákona č. 581/2004 Z. z. sa nachádza odkaz na § 10 zákona č. 580/2004 Z. z., pretože ide o konkrétnu, jasne špecifikovanú jednu povinnosť kombinovane upravenú tak v zákone č. 581/2004 Z. z. ako aj v zákone č. 580/2004 Z. z.

8. Zdôraznil, že krajskému súdu je známe rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej aj „najvyšší súd“) sp. zn. 9Sžsk/51/2020 zo dňa 24. marca 2021, no aj tento v odseku 19 poukazuje na správnosť aplikácie § 64 ods. 1 písm. a) zákona č. 581/2004 Z. z. Okrem uvedeného krajský súd poukázal na to, že žalovaný je povinný vo výroku rozhodnutia uviesť aj právne predpisy, podľa ktorých rozhodol (§ 47 ods. 2 správneho poriadku). Povinnosťou žalovaného teda bolo uviesť do výroku rozhodnutia primárne ustanovenie § 6 ods. 1 písm. v) zákona č. 581/2004 Z. z., ktoré určuje rámec povinností / činností zdravotnej poisťovne v spojení s § 6b zákona č. 581/2004 Z. z. a § 10 ods. 6 zákona č. 580/2004 Z. z. Vyslovil, že prevalenciu má zákon č. 581/2004 Z. z. a povinnosť ním uložená. Najvyšší súd neposkytol odpoveď na otázku, či by pri nesplnení povinnosti poskytovať cezhraničnú zdravotnú starostlivosť podľa § 6 ods. 1 písm. v) a § 6b zákona č. 581/2004 Z. z., bolo namieste uloženie pokuty podľa § 64 ods. 1 písm. a) zákona č. 581/2004 Z. z., alebo ak by išlo o

poskytovanie cezhraničnej zdravotnej starostlivosti podľa § 6 ods. 1 písm. v) zákona č. 581/2004 Z. z. v spojení s § 10 ods. 6 zákona č. 580/2004 Z. z., či by bolo potrebné ukladať pokutu podľa iného ustanovenia, a to § 64 ods. 1 písm. b) zákona č. 581/2004 Z. z. Spoločným menovateľom v oboch prípadoch je stále len jedna povinnosť: cezhraničná zdravotná starostlivosť. Ani zákonodarca v zákone č. 581/2004 Z. z. nevyjadril úmysel diferencovať plnenie povinností pri cezhraničnej zdravotnej starostlivosti z hľadiska ukladania sankcií.

9. Poukázal zároveň aj na závery právnej teórie, v zmysle ktorých odkazujúce právne normy vždy odkazujú na platný a účinný právny predpis, prípadne jeho ustanovenie. Odkazy na iné normy sa používajú najmä preto, lebo v právnych predpisoch sa nemajú preberať ustanovenia iných normatívnych aktov (Prusák, J.: Teória práva. Bratislava, Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK 1999, s. 249). Odkazujúce právne normy možno nazvať ako konektory spájajúce jednotlivé, presne identifikované časti právnych noriem (Knapp, V.: Teorie práva. 1.vydání. Praha, C. H. Beck 1995, s. 160). Pri ich aplikácii treba vždy nájsť a zároveň aplikovať aj normu, na ktorú sa odkazuje (Dojčák, P. a kol.: Teória štátu a práva. Bratislava, Obzor 1977, s. 258). Správne orgány oboch stupňov teda správne aplikovali obe právne normy - § 6 ods. 1 písm. v) zákona č. 581/2004 Z. z. a § 10 ods. 6 zákona č. 580/2004 Z. z.

10. Podľa názoru krajského súdu žalobca naplnil skutkovú podstatu správneho deliktu podľa § 6 ods. 1 písm. v) zákona č. 581/2004 Z. z. primárne upravujúceho povinnosť žalobcu plniť povinnosti pri cezhraničnej zdravotnej starostlivosti v spojení s § 10 ods. 6 zákona č. 580/2004 Z. z. v znení účinnom do 31. decembra 2016, pretože u poisťencov v zákonnej lehote nepreplatil cezhraničnú zdravotnú starostlivosť poskytnutú v Českej republike a Poľskej republike na základe ich žiadostí. Pri skutkovej podstate tohto správneho deliktu sa nemožno liberovať uhradením nákladov po márnom uplynutí zákonnej 3-mesačnej lehoty; uvedenú zákonnú lehotu nemožno predĺžiť. Navyše, žalobca ani nespochybňuje, že náklady na cezhraničnú zdravotnú starostlivosť uhradil oneskorene. Správne orgány oboch stupňov správne aplikovali na skutkovú podstatu správneho deliktu ustanovenie § 64 ods. 1 písm. a) zákona č. 581/2004 Z. z., pretože povinnosť žalobcu je primárne uložená ustanovením § 6 ods. 1 písm. v) v kontexte s § 1 zákona č. 581/2004 Z. z., ktoré je potrebné použiť spolu s § 10 ods. 6 zákona č. 580/2004 Z. z. Keďže zdravotným poisťovníam nemožno uložiť sankcie podľa zákona č. 580/2004 Z. z., správne orgány ich uložili na základe zákona č. 581/2004 Z. z.

11. Vyslovil, že účastník konania je za porušenie ustanovenia zákona č. 581/2004 Z. z. aj č. 580/2004 Z. z. zodpovedný bez ohľadu na zavinenie (objektívna zodpovednosť za správny delikt), podstatné je len to, či k porušeniu zákona objektívne došlo alebo nie. Ani jeden zo zákonov nevyžaduje skúmať závažnosť a škodlivosť deliktu pre spoločnosť (materiálny korektív) ako je to napríklad u trestných činov, o ktoré však v predmetnej právnej veci nejde.

12. K námietke žalobcu, týkajúcej sa výšky uloženej sankcie, krajský súd uviedol, že žalovaný v druhostupňovom rozhodnutí uložil žalobcovi pokutu v sume 4.000,- eur zo zákonného rozsahu 3.319,- eur do 165.969,- eur, ide teda o pokutu uloženú takmer na dolnej hranici sadzby pokuty. Podľa názoru krajského súdu je uvedená sankcia primeraná porušenej povinnosti a zodpovedá aj deliktuálnej minulosti žalobcu, ktorému boli za toto isté pochybenie uložené už dve pokuty po 3.319,- eur (v správnom konaní vedenom pod č. ZP 911/00004/2016 a pod č. ZP 911/00016/2017). Správne orgány zohľadnili ako poľahčujúcu okolnosť v podobe nedostatočnej personálnej obsadenosti žalobcu revíznymi lekármi.

13. Dodal, že ukládanie pokút za správne delikty sa uskutočňuje v rámci úvahy správneho orgánu (diskrečná právomoc), zákonom dovoľeného rozhodovacieho procesu, v ktorom správny orgán v zákonom ustanovených hraniciach uplatňuje svoju právomoc a určí výšku sankcie. Pri preskúmaní správnych rozhodnutí o uložení peňažnej sankcie, krajský súd nepreskúma len zákonnosť použitia správnej úvahy, ale aj jej správnosť; môže tak dospieť k záveru, že o sankcii malo byť rozhodnuté inak. Pri preskúmaní výšky uloženej pokuty treba vychádzať zo základných rovín pôsobenia sankcie - individuálnej, generálnej, výchovnej, preventívnej a represívnej. Vo sfére obvineného zo správneho deliktu má uložená pokuta plniť ako úlohu výchovnú tak aj represívnu a postihovať za protiprávne

konanie, preto je žiaduce, aby bola citeľná v majetkovej sfére páchatel'a priestupku. Nemôže ísť o sankciu v zanedbateľnej výške, inak sa nedá predpokladať, že by splnila svoj účel (napríklad rozsudok Najvyššieho súdu sp. zn. 8Sžo/163/2010 z 2. júna 2011).

14. O náhrade trov konania rozhodol krajský súd s poukazom na § 168 SSP tak, že úspešnému žalovanému náhradu trov konania nepriznal, nakoľko nezistil dôvody, pre ktoré by bolo možné spravodlivo od žalobcu požadovať, aby nahrádzal trovy žalovaného orgánu verejnej správy; okrem toho žalovaný nebol v konaní ani právne zastúpený.

II.

15. Proti rozsudku krajského súdu podal žalobca v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť.

16. Namietal, že krajský súd v konaní alebo pri rozhodovaní porušil zákon tým, že nesprávnym procesným postupom znemožnil účastníkovi konania, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces (§ 440 ods. 1 písm. f) SSP), tiež že rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci (§ 440 ods. 1 písm. g) SSP), ako aj že sa odklonil od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu (§ 440 ods. 1 písm. h) SSP).

17. Žalobca uviedol, že § 6 ods. 1 písm. v) zákona č. 581/2004 Z. z. neustanovuje v súvislosti s preplácaním nákladov cezhraničnej zdravotnej starostlivosti zdravotným poisťovním žiadne povinnosti, a práve preto z výroku preskúmaného rozhodnutia nevyplýva, akým konkrétnym spôsobom, kedy, kde a akým konaním malo dôjsť k porušeniu § 6 ods. 1 písm. v) zákona č. 581/2004 Z. z., t. j. výrok preskúmaného rozhodnutia je nepreskúmateľný. Nesplnenie povinnosti ustanovenej v § 10 ods. 6 tretia veta zákona č. 580/2004 Z. z. podľa žalobcu napĺňa samostatnú, špeciálnu skutkovú podstatu správneho deliktu podľa § 64 ods. 1 písm. b) zákona č. 581/2004 Z. z. Žalobca mal za to, že žalovaný nezákonne aplikoval analógiu, keď tvrdil, že porušenie povinnosti ustanovenej v tretej vete § 10 ods. 6 zákona č. 580/2004 Z. z. v znení platnom do 31. decembra 2016, má za následok aj porušenie všeobecnej povinnosti ustanovenej v § 6 ods. 1 písm. v) zákona č. 581/2004 Z. z., pretože zákon č. 581/2004 Z. z. neustanovuje pre skutkové podstaty správneho deliktu podľa § 64 ods. 1 písm. a) a b) materiálny korektív. Poznamenal, že podľa jeho názoru medzi zákonom č. 581/2004 Z. z. a zákonom č. 580/2004 Z. z. nie je vzťah špeciality. Ak by mal byť správny názor, podľa ktorého je za porušenie konkrétnej povinnosti ustanovenej v tretej vete § 10 ods. 6 zákona č. 580/2004 Z. z. v znení platnom do 31. decembra 2016 možné uložiť pokutu podľa § 64 ods. 1 písm. a) zákona č. 581/2004 Z. z. (nakoľko došlo k porušeniu všeobecného ustanovenia § 6 ods. 1 písm. v) zákona č. 581/2004 Z. z.), ustanovenie § 64 ods. 1 písm. b) zákona č. 581/2004 Z. z. by bolo absolútne zbytočné. Akúkoľvek povinnosť žalobcu, ktorá je uvedená v zákone č. 580/2004 Z. z., je totiž možné zároveň podradiť pod niektoré zo všeobecných ustanovení zákona č. 581/2004 Z. z., ktorý je v zmysle § 1 písm. b) právnym predpisom, ktorý upravuje činnosť zdravotných poisťovní. Nakoľko však zákonodarca považoval za potrebné samostatne upraviť v rámci § 64 ods. 1 písm. b) zákona č. 581/2004 Z. z. sankcie za porušenie povinností podľa zákona č. 580/2004 Z. z., je zrejmé, že vyššie uvedená domnienka platiť nemôže. Porušenie povinnosti podľa tretej vety § 10 ods. 6 zákona č. 580/2004 Z. z. nemôže byť sankcionované podľa § 64 ods. 1 písm. a) zákona č. 581/2004 Z. z.

18. Ďalej žalobca namietal, že tým, že krajský súd neaplikoval trestnoprávne princípy v správnom trestaní, bezdôvodne sa odchýlil od rozhodovacej praxe kasačného súdu (rozhodnutia najvyššieho súdu sp. zn. 3Sžn/68/2004, 8Sžo/28/2007, 8Sžo/147/2008). Zdôraznil, že v rámci trestného práva platí zásada, že špeciálna skutková podstata má prednosť pred všeobecnou. Jednočinný súbeh je vylúčený v prípade, kedy sú dotknuté ustanovenia v pomere špeciality. O vzťah špeciality ide vtedy, keď do úvahy prichádzajúce ustanovenia Trestného zákona poskytujú ochranu tomu istému objektu, pričom špeciálne ustanovenie tak robí zvláštnym spôsobom, ktorý je odchylný od všeobecnej úpravy, a ktorý v určitom smere všeobecnú úpravu dopĺňa. Keďže zákonodarca vymedzil konkrétnu povinnosť, pri porušení ktorej je správny orgán oprávnený uložiť konkrétnu sankciu, správny orgán ani správny súd nemôže za účelom maximalizácie sankcie na danú situáciu aplikovať § 6 ods. 1 písm. v) zákona č. 581/2004 Z. z.

19. Dal do pozornosti rozsudok najvyššieho súdu sp. zn. 9Sžsk/51/2020 zo dňa 24. marca 2021, v ktorom tento konštatoval, že v § 6 ods. 1 písm. v) zákona č. 581/2004 Z. z. nie je ustanovená žiadna konkrétna povinnosť, naopak predmetné ustanovenie je odkazujúcou právnou normou, teda odkazuje na povinnosti ustanovené buď v osobitnom predpise, ktorým je zákon č. 580/2004 Z. z. alebo § 6b zákona č. 581/2004 Z. z. Preto nebol dôvod na to, aby porušenie povinnosti zakotvenej v § 10 ods. 6 tretia veta zákona č. 580/2004 Z. z. bolo sankcionované podľa § 64 ods. 1 písm. a) zákona č. 581/2004 Z. z. ako porušenie povinnosti ustanovenej zákonom č. 581/2004 Z. z. Mal teda za to, že správny súd sa od uvedeného rozsudku bezdôvodne odchyľil.

20. Taktiež vyjadril nesúhlas so záverom krajského súdu, ktorý vyslovil, že sankciu za porušenie ustanovení § 6 ods. 1 písm. v), § 6b zákona č. 581/2004 Z. z., § 9d až § 9f a § 10 zákona č. 580/2004 Z. z. nemožno zdravotnej poisťovni uložiť v režime zákona č. 580/2004 Z. z., ale v sankčnom konaní proti zdravotným poisťovniam je potrebné postupovať podľa zákona č. 581/2004 Z. z., pričom dodal, že prevalenciu má zákon č. 581/2004 Z. z. a povinnosť ním uložená. Za nesprávny ho pokladal z dôvodu, že zákony č. 581/2004 Z. z. a č. 580/2004 Z. z. sú samostatné zákony s rovnakou právnou silou, neexistuje medzi nimi vzťah prevalencie resp. prevahy zákona č. 581/2004 Z. z. Preto ani § 6 ods. 1 písm. v) zákona č. 581/2004 Z. z. nemôže byť vo vzťahu k § 10 ods. 6 zákona č. 580/2004 Z. z. primárne, resp. prevažujúce a ustanovenie § 10 ods. 6 zákona č. 580/2004 Z. z. nemôže byť vo vzťahu k § 6 ods. 1 písm. v) zákona č. 581/2004 Z. z. sekundárne, resp. oslabené. Dodal, že vzťah primárnosti zákona č. 581/2004 Z. z. a sekundárnosti zákona č. 580/2004 Z. z., na ktorý krajský súd vo viacerých bodoch odôvodnenia napadnutého rozsudku poukázal, nevyplýva ani z § 26 zákona č. 580/2004 Z. z., na ktorý krajský súd odkazoval opakovane, preto podľa žalobcu nie je zrejmé, aké právne úvahy viedli krajský súd k vytvoreniu predmetného vzťahu, ktorý má znaky charakteristické pre nadriadené a podriadené právne normy.

21. Ďalej doplnil, že v rámci § 6 ods. 1 písm. v) zákona č. 581/2004 Z. z. je uvedené, že zdravotná poisťovňa plní povinnosti v súvislosti s poskytovaním cezhraničnej zdravotnej starostlivosti. Tieto povinnosti jej vyplývajú ako zo zákona č. 581/2004 Z. z., tak aj zo zákona č. 580/2004 Z. z. Ustanovenie § 6 ods. 1 písm. v) zákona č. 581/2004 Z. z. tak predstavuje odkazujúcu všeobecnú právnú normu. Uviedol tiež, že v rámci ustanovenia tretej vety § 10 ods. 6 zákona č. 580/2004 Z. z. v znení platnom do 31. decembra 2016 bola upravená konkrétna povinnosť zdravotnej poisťovne, spočívajúca v preplatení nákladov cezhraničnej zdravotnej starostlivosti najneskôr do troch mesiacov od prijatia žiadosti. Ustanovenie tretej vety § 10 ods. 6 zákona č. 580/2004 Z. z. tak predstavuje zákonom presne definovanú špecifickú povinnosť, za ktorej porušenie mohol byť žalobca sankcionovaný, a to sankciou uloženou podľa § 64 ods. 1 písm. b) zákona č. 581/2004 Z. z.

22. Vo vzťahu k záveru krajského súdu, že mu je známe rozhodnutie najvyššieho súdu sp. zn. 9Sžsk/51/2020 zo dňa 24. marca 2021, no aj tento v odseku 19 poukazuje na správnosť aplikácie § 64 ods. 1 písm. a) zákona č. 581/2004 Z. z., zastával názor, že krajský súd v tejto časti svojho odôvodnenia poukázal na zjavnú chybu v písaní, týkajúcu sa odôvodnenia predmetného rozsudku najvyššieho súdu, nakoľko zo znenia celého bodu 19, v ktorom sa najvyšší súd stotožnil s právnym názorom žalobcu, jednoznačne vyplýva, že namiesto § 64 ods. 1 písm. a) zákona č. 581/2004 Z. z. mal byť uvedený § 64 ods. 1 písm. b) zákona č. 581/2004 Z. z. Dodal, že uvedený záver podporuje aj znenie 16. a 18. bodu tohto rozsudku najvyššieho súdu. Podľa žalobcu uvedenú chybu v písaní využil krajský súd na odôvodnenie svojho rozhodnutia.

23. Na záver žalobca uviedol, že krajský súd pochybil tým, že odôvodnenie výšky pokuty podporil aplikáciou neprislúšného zákonného ustanovenia § 64 ods. 1 písm. a) zákona č. 581/2004 Z. z. a prihliadnutím na vyfabulovaný dôkaz, ktorý nevyplýva z obsahu spisu.

24. Navrhol, aby kasačný súd rozsudok krajského súdu podľa § 462 ods. 2 SSP zmenil tak, že napadnuté rozhodnutie žalovaného, ako aj prvostupňové správne rozhodnutie zruší a vec vráti správnejmu orgánu prvého stupňa na ďalšie konanie.

III.

25. Žalovaný sa v písomnom vyjadrení ku kasačnej sťažnosti zo dňa 5. októbra 2021 v plnom rozsahu stotožnil s rozsudkom krajského súdu. V konaní pokladal za nesporné, že žalobca uhradil dotknutým poistencom náklady za poskytnutú zdravotnú starostlivosť v zahraničí v rozpore s § 10 ods. 6 zákona č. 580/2004 Z. z. v znení platnom do 31. decembra 2016. Vzhľadom na to, že žalovaný zistil nedostatky v činnosti zdravotnej poisťovne, postupoval v zákonných medziach, aplikujúc § 50 ods. 1 písm. m) zákona č. 581/2004 Z. z. Rovnako zdieľal právny názor krajského súdu, podľa ktorého je poskytovanie cezhraničnej zdravotnej starostlivosti primárne povinnosťou založenou § 6 ods. 1 písm. v) zákona č. 581/2004 Z. z.

26. Rovnako tak dal do pozornosti bod 34 napadnutého rozsudku krajského súdu, ktorý okrem iného konštatuje, že v danej veci taktiež nedošlo k odchýleniu sa od rozhodovacej praxe kasačného súdu, vzhľadom na to, že v rozhodnutí sp. zn. 9Sžsk/51/2020 najvyšší súd neposkytol odpoveď na otázku, či by pri nesplnení povinnosti poskytovať cezhraničnú zdravotnú starostlivosť podľa § 6 ods. 1 písm. v) a § 6b zákona č. 581/2004 Z. z. bolo namieste uloženie pokuty podľa § 64 ods. 1 písm. a) zákona č. 581/2004 Z. z., alebo ak by išlo o poskytovanie cezhraničnej zdravotnej starostlivosti podľa § 6 ods. 1 písm. v) zákona č. 581/2004 Z. z. v spojení s § 10 ods. 6 zákona č. 580/2004 Z. z., či by bolo potrebné ukladať pokutu podľa iného ustanovenia, a to § 64 ods. 1 písm. b) zákona č. 581/2004 Z. z.

27. Taktiež sa plne stotožnil so záverom krajského súdu, ktorý uviedol, že spoločným menovateľom v oboch prípadoch je jedna povinnosť, ktorá sa týka cezhraničnej zdravotnej starostlivosti. Zákonodarca v tomto kontexte v zákone č. 581/2004 Z. z. nevyjadril úmysel diferencovať plnenie povinností pri cezhraničnej zdravotnej starostlivosti z hľadiska ukladania sankcií. Mal za to, že krajský súd svoj rozsudok dostatočne odôvodnil, a to predovšetkým v kontexte napádaného rozhodnutia.

28. Navrhol, aby kasačný súd kasačnú sťažnosť zamietol.

IV.

29. Žalobca vo vyjadrení k vyjadreniu ku kasačnej sťažnosti zo dňa 14. októbra 2021 uviedol, že kasačnou sťažnosťou napadnutý rozsudok sa týkal rovnakej právnej otázky, akú posudzoval najvyšší súd v rozsudku sp. zn. 9Sžsk/51/2020. Odôvodnenie odklonu od rozsudku najvyššieho súdu, ktoré uviedol krajský súd, a na ktoré poukázal žalovaný, žalobca nepovažoval za právne relevantné. Tento svoj názor odôvodnil najmä jeho všeobecnosťou, keďže nie je zjavné, ktoré ustanovenia § 6b zákona č. 581/2004 Z. z. mal krajský súd na mysli, ale taktiež aj poukazom na § 6b ods. 2 zákona č. 581/2004 Z. z., ktorý ako odkazujúca právna norma odkazuje na povinnosti ustanovené v § 9a až 9f a § 10 zákona č. 580/2004 Z. z., rovnako aj absenciou vysvetlenia vecných a právnych súvislostí medzi ustanovením § 6b ods. 2 zákona č. 581/2004 Z. z. a správnu žalobou napadnutým rozhodnutím žalovaného, ako aj rozhodnutím správneho orgánu prvého stupňa a napokon aj poukazom na § 139 ods. 3 SSP.

30. K vyjadreniu žalovaného, ktorým spochybnil dôvody na podanie kasačnej sťažnosti v zmysle § 440 ods. 1 písm. g) a f) SSP, pričom ďalej uviedol, že spoločným menovateľom oboch prípadov je jedna povinnosť, ktorá sa týka cezhraničnej zdravotnej starostlivosti, a že zákonodarca v zákone č. 581/2004 Z. z. nevyjadril úmysel diferencovať plnenie povinností pri cezhraničnej zdravotnej starostlivosti z hľadiska ukladania sankcií, uviedol, že rozhodovanie, ktoré nie je založené na princípe právnej istoty a predvídateľnosti právnych noriem, a ktoré neurčitú právnu normu zákona č. 581/2004 Z. z. vykladá na ťarchu jej adresáta (žalobcu), nie je v súlade s čl. 1 ods. 1, ani s čl. 49 Ústavy Slovenskej republiky. Ďalej k vyjadreniu žalovaného uviedol, že ak by zákonodarca v zákone č. 581/2004 Z. z. vyjadril žalovaným naznačený úmysel, tak by mu obsah zákona č. 581/2004 Z. z. zodpovedal.

31. Zotrval na kasačnej sťažnosti a žiadal, aby kasačný súd vydal žalobcom navrhnutý rozsudok.

V.

32. Najvyšší správní soud Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší správní 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 kasačná sťažnosť nie je dôvodná.

33. Predmetom konania o kasačnej sťažnosti v danej veci bol rozsudok krajského súdu, ktorým súd postupom podľa § 190 SSP zamietol správnu žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti postupu a rozhodnutia žalovaného č. 105195/2018 zo dňa 17. januára 2019, ktorým žalovaný podľa § 59 ods. 2 správneho poriadku zmenil prvostupňové rozhodnutie Úradu pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou, sekcia dohľadu nad zdravotným poistením č. 78090/2018 zo dňa 3. októbra 2018 tak, že žalobcovi uložil pokutu vo výške 4.000,- eur za porušenie povinnosti ustanovenej v § 6 ods. 1 písm. v) zákona č. 581/2004 Z. z. v spojení s treťou vetou § 10 ods. 6 zákona č. 580/2004 Z. z. v znení účinnom do 31. decembra 2016, ktorého sa žalobca dopustil tým, že v prípade poistenca:

- a/ F. I., narodený XX. Z. XXXX, bytom A. XXXX/XX, Q., preplatil náklady cezhraničnej zdravotnej starostlivosti poskytnutej poistencovi v Českej republike na základe žiadosti č. 2016RF6200000936 prijatej dňa 26. septembra 2016 s omeškaním 44 dní po zákonom ustanovenej lehote,
- b/ X. H., narodený X. Z. XXXX, bytom XXX Q. O., preplatil náklady cezhraničnej zdravotnej starostlivosti poskytnutej poistencovi v Poľskej republike na základe žiadosti č. 2016RF3300001147 prijatej dňa 26. septembra 2016 s omeškaním 39 dní po zákonom ustanovenej lehote,
- c/ Q. I., narodená X. G. XXXX, bytom L. O. XXX/XX, K., preplatil náklady cezhraničnej zdravotnej starostlivosti poskytnutej poistencovi v Poľskej republike na základe žiadosti č. 2016RF3300001145 prijatej dňa 27. septembra 2016 s omeškaním 44 dní po zákonom ustanovenej lehote,
- d/ M. E., narodená XX. L. XXXX, bytom O. XXX, I., preplatil náklady cezhraničnej zdravotnej starostlivosti poskytnutej poistencovi v Poľskej republike na základe žiadosti č. 2016RF3300001187 prijatej dňa 28. septembra 2016 s omeškaním 61 dní po zákonom ustanovenej lehote,
- e/ P. Q., narodený XX. L. XXXX, bytom X. XXXX/XX, Q., preplatil náklady cezhraničnej zdravotnej starostlivosti poskytnutej poistencovi v Českej republike na základe žiadosti č. 2016RF1100000549 prijatej dňa 26. septembra 2016 s omeškaním 46 dní po zákonom ustanovenej lehote,
- f/ F. D., narodený XX. T. XXXX, bytom X. XXXX/X, X., preplatil náklady cezhraničnej zdravotnej starostlivosti poskytnutej poistencovi v Poľskej republike na základe žiadosti č. 2016RF4700000409 prijatej dňa 2. novembra 2016 s omeškaním 22 dní po zákonom ustanovenej lehote,
- g/ F. J., narodená X. H. XXXX, bytom F. XXXX/X, B. B., preplatil náklady cezhraničnej zdravotnej starostlivosti poskytnutej poistencovi v Poľskej republike na základe žiadosti č. 2016RF3300001345 prijatej dňa 7. novembra 2016 s omeškaním 20 dní po zákonom ustanovenej lehote,
- h/ Q. A., narodená XX. P. XXXX, bytom D.. H. XXXX/XX, K., preplatil náklady cezhraničnej zdravotnej starostlivosti poskytnutej poistencovi v Poľskej republike na základe žiadosti č. 2016RF3300001346 prijatej dňa 7. novembra 2016 s omeškaním 13 dní po zákonom ustanovenej lehote,
- i/ F. Q., narodená XX. G. XXXX, bytom XXX F. O., preplatil náklady cezhraničnej zdravotnej starostlivosti poskytnutej poistencovi v Českej republike na základe žiadosti č. 2016RF1100000661 prijatej dňa 22. novembra 2016 s omeškaním 41 dní po zákonom ustanovenej lehote. Preto primárne v medziach kasačnej sťažnosti najvyšší správní súd ako kasačný súd preskúmal rozsudok krajského súdu ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, pričom v rámci kasačného konania skúmal aj napadnuté rozhodnutie žalovaného a orgánu verejnej správy prvej inštancie, najmä z toho pohľadu, či kasačné námietky žalobcu sú spôsobilé spochybniť vecnú správnosť napadnutého rozsudku krajského súdu.

34. Najvyšší správní súd po vyhodnotení žalobcom v kasačnej sťažnosti uplatnených dôvodov vo vzťahu k napadnutému rozsudku krajského súdu a vo vzťahu k obsahu súdneho a pripojeného administratívneho spisu konštatuje, že nezistil dôvod na to, aby sa v zásade odchyľil od argumentov a relevantných právnych záverov vo veci samej, spolu s poukazom na právnu úpravu vzťahujúcu sa k predmetu konania, uvedenú v odôvodnení napadnutého rozsudku krajského súdu, ktoré vytvárajú dostatočné právne východiská pre vyslovenie výroku napadnutého rozsudku. Senát najvyššieho správneho súdu považuje právne posúdenie preskúmvanej veci krajským súdom za správne a súladné so zákonom. Najvyšší správní súd považoval posúdenie veci krajským súdom (časť VII kasačnou

sťažnosťou napadnutého rozsudku) za udržateľné a správne, súhlasiac pritom s argumentáciou, právnou kvalifikáciou a v neposlednom rade so závermi vyjadrenými v bodoch 24 až 39 predmetného rozsudku.

35. Vychádzajúc zo záveru uvedeného v predchádzajúcom bode najvyšší správny súd v ďalšom sumarizuje podstatu prejednávanej veci, pomenúva otázku zásadnú pre rozhodnutie vo veci a svoje prístupy (vrátane konfrontácie s rozhodnutím Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 9Sžsk/51/2020 z 24. marca 2021) nazerania na ňu, dospejúc pritom k rovnakému záveru, ako krajský súd v kasačnou sťažnosťou napadnutom rozsudku. Najvyšší správny súd v prvom rade konštatuje, že medzi žalobcom (zdravotnou poisťovňou) a žalovaným (orgánom dohľadu) nie sú sporné skutkové okolnosti správneho deliktu spáchaného žalobcom, ktorý je bližšie opísaný v bode 33 vyššie [konkrétne omeškania (ako samotného omeškania, tak jeho dĺžky) pri preplácaní nákladov cezhraničnej zdravotnej starostlivosti poskytnutej tam označeným poistencom po zákonom ustanovenej lehote]. Rovnako tak medzi účastníkmi nie je sporné, že omeškanie pri preplácaní nákladov cezhraničnej zdravotnej starostlivosti je správnym deliktom. Čo však medzi účastníkmi sporným je (a zakladá podstatu samotného sporu) je kvalifikácia správneho deliktu na úseku preplatenia cezhraničnej zdravotnej starostlivosti podľa § 64 ods. 1 písm. a) zákona č. 581/2004 Z. z. alebo podľa § 64 ods. 1 písm. b) zákona č. 581/2004 Z. z. Rozdiel medzi kvalifikáciou deliktu má následne dopad na výšku sankcie, ktorej spodná sadzba v prípade správneho deliktu podľa § 64 ods. 1 písm. a) zákona č. 581/2004 Z. z. (3 319 eur) je naopak sadzbou hornou v prípade správneho deliktu podľa § 64 ods. 1 písm. b) zákona č. 581/2004 Z. z.

36. Podľa § 64 ods. 1 písm. a) zákona č. 581/2004 Z. z. môže Úrad (pozn. žalovaný) uložiť zdravotnej poisťovni „za porušenie povinností ustanovených týmto zákonom pokutu až do výšky 165 969 eur; najmenej vo výške 3 319 eur,“. Podľa § 64 ods. 1 písm. b) zákona č. 581/2004 Z. z. môže Úrad uložiť zdravotnej poisťovni „za porušenie povinností ustanovených osobitným predpisom³⁷⁾ pokutu až do výšky 3 319 eur; ak ide o nesplnenie oznamovacej povinnosti alebo inej povinnosti podľa osobitného predpisu,^{81a)} do výšky 331 eur,“. Poznámka pod čiarou č. 37 referuje na (znie) „Zákon č. 580/2004 Z. z.“. Poznámka pod čiarou č. 81a referuje na (znie) „Zákon č. 580/2004 Z. z. v znení neskorších predpisov; Zákon č. 576/2004 Z. z. v znení neskorších predpisov; Zákon č. 577/2004 Z. z. v znení neskorších predpisov“.

37. Otázkou zásadnou pre kvalifikáciu správneho deliktu na úseku preplatenia cezhraničnej zdravotnej starostlivosti podľa § 64 ods. 1 písm. a) zákona č. 581/2004 Z. z. alebo podľa § 64 ods. 1 písm. b) zákona č. 581/2004 Z. z. je, či skutok (skutkové okolnosti bližšie opísané v bode 33 vyššie) spočívajúci v omeškaní preplácania nákladov cezhraničnej zdravotnej starostlivosti možno považovať za porušenie povinnosti zdravotnej poisťovne podľa zákona č. 581/2004 Z. z. alebo podľa zákona č. 580/2004 Z. z., resp. aký je vzťah medzi povinnosťami na úseku preplatenia cezhraničnej zdravotnej starostlivosti podľa zákona č. 581/2004 Z. z. a podľa zákona č. 580/2004 Z. z.

38. Podľa § 6 ods. 1 písm. v) zákona č. 581/2004 Z. z., Zdravotná poisťovňa „plní povinnosti v súvislosti s poskytovaním cezhraničnej zdravotnej starostlivosti podľa osobitného zákona^{16f)} a podľa tohto zákona (§ 6b),“. Poznámka pod čiarou č. 16f referuje na (znie) „§ 9a až 9f a § 10 zákona č. 580/2004 Z. z. v znení zákona č. 220/2013 Z. z.“. Ustanovenie § 6b zákona č. 581/2004 Z. z. upravuje „Povinnosti zdravotnej poisťovne pri zdravotnej starostlivosti poskytnutej v inom členskom štáte“. Ustanovenie § 6 ods. 1 písm. v) zákona č. 581/2004 Z. z. je systematicky zaradené v § 6 označenom ako „Činnosť zdravotnej poisťovne“, ktoré vymedzuje kompetenčný rámec pôsobenia zdravotných poisťovní. Pod kompetenciou pritom treba rozumieť jednak právomoc (rozsah právomoci) jednak okruh pôsobnosti danej inštitúcie. V každom prípade však kompetenciu (v tomto prípade kompetenčný rámec zdravotnej poisťovne; pozri nasledujúci bod) nemožno vnímať ako výlučné oprávnenie, ktorého realizácia leží v diskrečnej sfére inštitúcie (v zmysle, že je na slobodnom uvážení inštitúcie, či bude svoju kompetenciu vykonávať). Kompetencia, okrem zákonného mandátu, obsahuje aj imperatív konať - v prejednávanej veci ide o povinnosť zdravotnej poisťovne vykonávať svoju činnosť v rozsahu (v základnom rámci upravenom) v § 6 zákona č. 581/2004 Z. z. Inými slovami, ustanovenie § 6 ods. 1 písm. v) zákona č. 581/2004 Z. z. ukladá zdravotnej poisťovni „povinnosť plniť povinnosti“ v

súvislosti s poskytovaním cezhraničnej zdravotnej starostlivosti. Tieto povinnosti (na ktoré sa kompetencia/imperatív vzťahuje) sú bližšie opísané v normách, na ktoré ustanovenie § 6 ods. 1 písm. v) zákona č. 581/2004 Z. z. odkazuje. V prejednávanej veci ide najmä o ustanovenie § 10 ods. 6 zákona č. 580/2004 Z. z., ktoré je explicitne uvedené vo vyššie citovanej poznámke pod čiarou.

39. V súvislosti s úvahou o kompetencii zdravotnej poisťovne, ktorá je uvedená v predošlom bode, najvyšší správny súd uvádza, že zdravotná poisťovňa je ako inštitúcia v základnom rámci pojmovovo vymedzená v ustanovení § 2 ods. 1 zákona č. 581/2004 Z. z. Podľa tohto ustanovenia je zdravotná poisťovňa akciová spoločnosť so sídlom na území Slovenskej republiky založená na účely vykonávania verejného zdravotného poistenia na základe povolenia na vykonávanie verejného zdravotného poistenia. Podľa § 2 ods. 2 zákona č. 580/2004 Z. z., vykonávanie verejného zdravotného poistenia je činnosť vo verejnom záujme, pri ktorej sa hospodári s verejnými prostriedkami. Verejné zdravotné poistenie vykonávajú zdravotné poisťovne za podmienok ustanovených v osobitnom predpise. S uvedeným pojmovým vymedzením imanentne súvisia ustanovenia čl. I, druhej časti zákona č. 580/2004 Z. z. pojednávajúce o verejnom zdravotnom poistení. Kompetencie zdravotnej poisťovne (viď bod 38 vyššie) je preto nutné vnímať ako kompetencie hoci právnickej osoby - akciovej spoločnosti zriadenej podľa zákona č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov, avšak vykonávajúcej činnosť vo verejnom záujme a hospodáriacej s verejnými prostriedkami. Uvedený charakter zdravotnej poisťovne dáva základ pre záver o povahe „kompetencie“ ako imperatívu konať, ktorý je bližšie vyjadrený v predošlom bode. Odvolávajúci sa na závery uvedené v bodoch 38 a 39 vyššie najvyšší správny súd konštatuje, že ustanovenie § 6 ods. 1 písm. v) zákona č. 581/2004 Z. z. stanovuje zdravotným poisťovniam povinnosť, ktorej bližšie kontúry upravuje osobitný predpis (zákon č. 580/2004 Z. z.).

40. Pre lepšiu ilustráciu úvah obsiahnutých v predošlých bodoch 38 a 39 možno ako príklad použiť vzťah ustanovenia § 6 ods. 1 písm. b) zákona č. 581/2004 Z. z. a § 10a ods. 1 prvá veta zákona č. 580/2004 Z. z.. Podľa prvého zmieneneho zdravotná poisťovňa „vydáva európske preukazy zdravotného poistenia podľa osobitného predpisu,11a) ...“ (Poznámka pod čiarou č. 11a referuje na (znie): „§ 10a zákona č. 580/2004 Z. z. v znení zákona č. 352/2005 Z. z.“). Podľa § 10a ods. 1 prvá veta zákona č. 580/2004 Z. z. „Príslušná zdravotná poisťovňa je povinná na základe žiadosti poistenca vydať poistencovi európsky preukaz do 30 dní od jej podania.“. Nevydanie európskeho preukazu poistencovi v lehote podľa § 10a ods. 1 prvá veta zákona č. 580/2004 Z. z. je nepochybne porušením povinnosti zdravotnej poisťovne podľa tohto ustanovenia. Rovnako tak však tento delikt predstavuje aj (a najmä) porušenie povinnosti zdravotnej poisťovne vykonávať svoju právomoc v rozsahu a spôsobom stanoveným v § 6 zákona č. 581/2004 Z. z., teda naplňovať účel svojej existencie. Vychádzajúc z vyššie uvedeného preto najvyšší správny súd dospel k opačnému záveru, ako žalobca, keď tento v kasačnej sťažnosti dôvodil, že „Je treba uviesť, že druhé porušenie, ktoré výrok sankcionuje, je porušenie ustanovenia § 6 ods. 1 písm. v) zákona č. 581/2004, pričom toto ustanovenie len zaraďuje preplácanie nákladov cezhraničnej zdravotnej starostlivosti do činnosti zdravotných poisťovní, avšak nestanovuje v súvislosti s preplácaním nákladov cezhraničnej zdravotnej starostlivosti zdravotným poisťovniam žiadne konkrétne povinnosti ...“ (str. 4 prvý odsek kasačnej sťažnosti). Naopak, najvyšší správny súd uzavrel, že ustanovenie § 6 ods. 1 písm. v) zákona č. 581/2004 Z. z. zdravotnej poisťovni ukladá povinnosť, ktorá je dostatočne určitá resp. určiteľná práve prostredníctvom referencie na ustanovenie § 10 zákona č. 580/2004 Z. z., ktoré ustanovenie by bez základného kompetenčného rámca zdravotných poisťovní (teda súboru noriem regulujúcich ich status, ich základné povinnosti, základné práva a pod.) nemalo zmysel. Pokiaľ by totiž zdravotná poisťovňa nebola oprávnená a zároveň povinná napríklad prijímať poistné na verejné zdravotné poistenie [§ 6 ods. 1 písm. c) zákona č. 581/2004 Z. z.] nemohla by si plniť svoje povinnosti v rámci verejného zdravotného poistenia bližšie špecifikované napr. v § 10 zákona č. 580/2004 Z. z.

41. Pre lepšie pochopenie vzťahu medzi povinnosťami na úseku preplatenia cezhraničnej zdravotnej starostlivosti podľa zákona č. 581/2004 Z. z. a podľa zákona č. 580/2004 Z. z. je na mieste poukázať aj na ďalšie ustanovenia týchto zákonov. Podľa § 50 ods. 5 zákona č. 581/2004 Z. z. „Pokuty za porušenie povinností platiteľom poistného, poistencom a inou povinnou osobou upravuje osobitný predpis.37) (Poznámka pod čiarou č. 37 referuje na (znie): „Zákon č. 580/2004 Z. z.“). Na druhej

strane, podľa § 26 ods. 8 zákona č. 580/2004 Z. z. „Ukladanie pokút zdravotným poisťovniam upravuje osobitný predpis.57)“ (Poznámka pod čiarou č. 57 referuje na (znie): „Zákon č. 581/2004 Z. z.“). Z vyššie citovaných ustanovení ako aj z ustanovení citovaných v bodoch 36, 38 a 40 tohto rozhodnutia vyššie je zrejmá na jednej strane tesná (opakované a vzájomné križové referencie) na strane druhej značne neprehľadná prepojenosť uvedených noriem (zákona č. 581/2004 Z. z. a zákona č. 580/2004 Z. z.), ktorá neprehľadnosť komplikuje ich interpretáciu osobitne v prípade potreby vymedzenia ich vzájomného vzťahu. Rozhodne tak nemožno súhlasiť s kategorickým záverom žalobcu (str. 6, šiesty odsek kasačnej sťažnosti), že „Zákon č. 581/2004 a zákon č. 580/2004 sú samostatné zákony s rovnakou právnou silou, medzi ktorými neexistuje správny súdom naznačený vzťah primárnosti, respektíve prevalencie (prevahy) zákona č. 581/2004 a sekundárnosti, respektíve oslabenia právneho predpisu, ktorý správny súd nekonkretizuje, pričom sa možno len domnievať, že sa jedná o zákon č. 580/2004.“. Naopak, uvedené zákony sú vzájomne prepojené, v regulačnom prostredí nepôsobia izolovane a v prvom rade v prípade vyššie opísaného prieniku (teda vzťahu medzi ustanovením § 6 ods. 1 písm. v) zákona č. 581/2004 Z. z. a § 10 ods. 6 tretia veta zákona č. 580/2004 Z. z.) nezakladajú samostatné a vzájomne nesúvisiace povinnosti, ktoré by bolo možné od seba oddeliť.

42. Vychádzajúc z premís artikulovaných vyššie posudzoval najvyšší správny súd aj ustanovenie § 64 ods. 1 zákona č. 581/2004 Z. z. a jeho aplikáciu správnymi orgánmi a následne posúdenie tejto aplikácie krajským súdom. Predmetné ustanovenie rozlišuje dve základné skupiny deliktov, za ktoré úrad môže uložiť zdravotnej poisťovni pokutu a to: (i) správny delikt spočívajúci v porušení povinností zdravotnej poisťovne ustanovených zákonom č. 581/2004 Z. z. [§ 64 ods. 1 písm. a) zákona č. 581/2004 Z. z.] a (ii) správny delikt spočívajúci v porušení povinností zdravotnej poisťovne ustanovených zákonom č. 580/2004 Z. z.; resp. správny delikt spočívajúci v nesplnení oznamovacej alebo inej povinnosti podľa zákona č. 580/2004 Z. z., zákona č. 576/2004 Z. z. a zákona č. 577/2004 Z. z. [§ 64 ods. 1 písm. b) zákona č. 581/2004 Z. z.]. Z výšky resp. škály možnej pokuty (v prvom prípade ide o pokutu minimálne 3 319 eur, najviac však 165 969 eur; v prípade druhom ide o pokutu, ktorej horná hranica zodpovedá výške spodnej sadzby skôr uvedenej resp. až jej desatine) je zrejmé, že v prípade deliktov, na ktoré sa vzťahuje ustanovenie § 64 ods. 1 písm. b) zákona č. 581/2004 Z. z. pôjde o delikty marginálnejšie. Zároveň [vychádzajúc z textu ustanovenia § 64 ods. 1 písm. b) zákona č. 581/2004 Z. z., ktoré bez akéhokoľvek rozlíšenia povinností podľa zákona č. 580/2004 Z. z. určuje dve maximálne sadzby pokuty] možno dať za pravdu krajskému súdu, keď tento uzavrel, že „... ustanovenie § 64 ods. 1 písm. b) je v súvislosti s odkazom na zákon č. 580/2004 Z. z. koncipované zmätočne.“. Z konštatovania uvedeného v predošlej vete vyplýva, že pre rozhodnutie prejednávanej veci je nutná aplikácia (a v rámci aplikácie nevyhnutne interpretácia) normy trpiacej vadou výrazovej zmätočnosti. Výrazová zmätočnosť relevantnej normy dáva akcent na hľadanie účelu a zmyslu ustanovenia § 64 ods. 1 zákona č. 581/2004 Z. z. a najmä účelu a zmyslu rozlišovania medzi správnymi deliktami podľa písm. a) a písm. b) tohto ustanovenia. Ako už najvyšší správny súd naznačil vyššie, správne delikty podľa § 64 ods. 1 písm. b) zákona č. 581/2004 Z. z. považoval za marginálnejšie, vychádzajúc pritom z diametrálne odlišnej výšky škály pokuty, v porovnaní s predošlým ustanovením [v porovnaní so správnymi deliktami podľa písm. a) tohto ustanovenia]. Pri posudzovaní významu (a teda rozlišovaní medzi významnými a marginálnymi deliktami) možno zohľadňovať viacero aspektov napríklad význam chráneného záujmu, význam porušenej povinnosti veľkosť alebo naopak marginálnosť dopadu porušenia povinnosti do sféry napr. poistenca a podobne. Aplikujúc túto optiku najvyšší správny súd porušenie povinnosti zdravotnej poisťovne riadne a včas preplatiť poisťencovi náklady zdravotnej starostlivosti (ktorých výška môže predstavovať sumu pre fyzickú osobu existenčnú a ktoré omeškanie poisťovne môže byť pokojne aj niekoľkokoročné) rozhodne nepovažoval za potenciálne marginálny delikt, za ktorý by bolo možné uložiť pokutu „stropovanú“ sumou 3 319 eur resp. 331 eur. Naopak, najvyšší správny súd tento delikt považoval za porušenie jednej zo základných povinností zdravotnej poisťovne, ktorá je súčasťou jej kompetenčného rámca (vid bod 38 vyššie) a teda za porušenie povinnosti podľa zákona č. 581/2004 Z. z., ktorá kvalifikácia zakladá správnosť aplikácie ustanovenia § 64 ods. 1 písm. a) zákona č. 581/2004 Z. z.

43. Najvyšší správny súd sa v ďalšom venoval posúdeniu žalobcom tvrdenému dôvodu kasačnej sťažnosti podľa § 440 ods. 1 písm. h) SSP spočívajúceho v odklone od ustálenej rozhodovacej praxe

kasačného súdu, za ktorú žalobca označil (meritórne) rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 9Sžsk/51/2020 z 24. marca 2021 (ďalej len „rozsudok sp. zn. 9Sžsk/51/2020“). Konkrétne vo vzťahu k tomuto rozhodnutiu žalobca uviedol, že „Žalobca zastáva názor, že Najvyšší súd SR v rozsudku sp. zn. 9Sžsk/51/2020 zo dňa 24.3.2021 vyslovil vo vzťahu k ustanoveniu § 6 ods. 1 písm. v) zákona č. 581/2004 právny názor, že predmetné ustanovenie je odkazujúcou právnou normou, pričom zdôraznil, že odkazujúce právne normy sú samy o sebe neaplikovateľné.“ Na strane druhej, krajský súd v kasačnou sťažnosťou napadnutom rozsudku (v úvode bodu 34), vo vzťahu k rozsudku sp. zn. 9Sžsk/51/2020 uviedol, že „Správnomu súdu je známe rozhodnutie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 9Sžsk/51/2020 zo dňa 24.03.2021, no aj tento v odseku 19 poukazuje na správnosť aplikácie § 64 ods. 1 písm. a/ zákona č. 581/2004 Z. z.“. Na uvedené konštatovanie krajského súdu reagoval žalobca v kasačnej sťažnosti (str. 8, piaty odsek kasačnej sťažnosti) slovami „Žalobca zastáva názor, že správny súd v tejto časti svojho odôvodnenia poukázal na zjavnú chybu v písaní, ktorá sa týka odôvodnenia rozsudku Najvyššieho súdu SR sp. zn. 9Sžsk/51/2020 zo dňa 24.3.2021, nakoľko zo znenia celého bodu 19., v ktorom sa Najvyšší súd stotožnil s právnym názorom žalobcu, jednoznačne vyplýva, že namiesto § 64 ods. 1 písm. a) zákona č. 581/2004 mal byť uvedený § 64 ods. 1 písm. b) zákona č. 581/2004.“. Nepochybne možno dať za pravdu žalobcovi v tom, že odôvodnenie rozsudku sp. zn. 9Sžsk/51/2020 je zmätočné, keď kategorické konštatovanie „Preto bolo potrebné pre tento prípad použiť skutkovú podstatu § 64 ods. 1 písm. a/ zákona č. 581/2004 Z. z.“ (bod 19, štvrtá veta rozsudku sp. zn. 9Sžsk/51/2020) kolide s inými časťami jeho odôvodnenia. V čom však žalobcovi za pravdu dať nemožno je záver, že by rozsudok sp. zn. 9Sžsk/51/2020 predstavoval ustálenú rozhodovaciu prax kasačného súdu. Ako už vyplýva z vyššie uvedeného, predmetný rozsudok je vnútorne nekonzistentný [najvyšší správny súd nemal (z dôvodov nižšie uvádzaných) ambíciu posudzovať rozpornosť odôvodnenia tohto rozhodnutia resp. vyhodnocovať, či išlo v jeho bode 19 o chybu v písaní (ku ktorému záveru prvoplánovo možno dospieť)], zároveň je však rozsudkom ojedinelým. Rozsudok sp. zn. 9Sžsk/51/2020 teda nedosahoval intenzitu judikátu a zároveň, odkazujúc na uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo 6. marca 2017, sp. zn. 3 Cdo 6/2017 v spojení s uznesením z 31. októbra 2017, sp. zn. 6 Cdo 129/2017, možno taktiež uzavrieť, že tento rozsudok (rozsudok sp. zn. 9Sžsk/51/2020) nebol súčasťou ustálenej rozhodovacej praxe či už Najvyššieho súdu Slovenskej republiky alebo následne najvyššieho správneho súdu. Vychádzajúc z vyššie uvedeného preto najvyšší správny súd vyhodnotil tvrdenie žalobcu, že sa krajský súd svojím rozhodnutím odklonil od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu [§ 440 ods. 1 písm. h) SSP], za tvrdenie nedôvodné.

44. Ďalším z dôvodov kasačnej sťažnosti, ktorý žalobca uviedol, bolo konštatovanie, 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]. Konkrétne žalobca dôvodil, že „Znenie skutkovej podstaty správneho deliktu podľa § 64 ods. 1 písm. a) zákona č. 581/2004 umožňuje žalovanému ukladať pokuty výlučne za porušenie povinností ustanovených zákonom č. 581/2004. Žalovaný vo výroku Rozhodnutia o rozklade bez zákonného zmocnenia spojil dve rôzne porušenia povinností (porušenie § 6 ods. 1 písm. v) zákona č. 581/2004 a porušenie tretej vety § 10 ods. 6 zákona č. 580/2004 v znení účinnom do 31.12.2016), ktoré sami osebe napĺňajú znaky skutkových podstát správnych deliktov, ktoré sa odlišujú svojím objektom.“ Žalobca následne túto úvahu podporil ďalšími úvahami, tvrdeniami a odkazmi na judikatúru týkajúcu sa analogickej aplikácie trestnoprávných princípov v správnom trestaní v podstatnom tvrdiac, že „V ustanovení § 6 ods. 1 písm. v) zákona č. 581/2004 žiadna konkrétna povinnosť stanovená nie je Nebol teda žiadny dôvod na to, aby porušenie povinnosti zakotvenej v § 10 ods. 6 tretia veta zákona č. 580/2004 bolo sankcionované podľa § 64 ods. 1 písm. a) zákona č. 581/2004 ...“. Odkazujúc na svoje závery uvedené v bodoch 38 až 42 vyššie najvyšší správny súd opäť poukazuje na ustanovenie § 6 ods. 1 písm. v) zákona č. 581/2004 Z. z., podľa ktorého zdravotná poisťovňa „plní povinnosti v súvislosti s poskytovaním cezhraničnej zdravotnej starostlivosti podľa osobitného zákona (6f) a podľa tohto zákona (§ 6b)“, „Najvyšší správny súd už vyššie toto ustanovenie (ktoré je súčasťou kompetenčného rámca pôsobenia zdravotných poisťovní) vyhodnotil ako povinnosť plniť si povinnosti bližšie uvedené v osobitnom predpise. Zároveň najvyšší správny súd vyššie poukázal na značnú zmätočnosť v odkazoch resp. referenciách v zákona č. 581/2004 Z. z. na zákon č. 580/2004 Z. z. a vice versa. Poukazujúc na podstatu uvedených východísk a následných záverov najvyšší správny súd považoval výklad ustanovení § 6 ods. 1 písm. v)

zákona č. 581/2004 Z. z. a § 10 ods. 6 tretia veta zákona č. 580/2004 Z. z. zo strany žalobcu za príliš formalistický až účelový, v každom prípade za výklad, s ktorým sa nedokázal stotožniť. Záver resp. interpretácia žalobcu, že „Ustanovenie § 6 ods. 1 písm. v) v kontexte s § 1 zákona č. 581/2004 vymedzuje činnosť zdravotnej poisťovne, nestanovuje však zdravotnej poisťovni konkrétnu povinnosť, ktorú by bolo možné porušiť...“ koliduje s už spomínaným výkladom ustanovenia § 6 ods. 1 písm. v) zákona č. 581/2004 Z. z. Inými slovami (a podstatne jednoduchšie povedané), najvyšší správny súd v ustanovení § 6 ods. 1 písm. v) zákona č. 581/2004 Z. z. identifikoval jasne obsahovo určenú resp. určiteľnú (a teda konkrétnu) povinnosť zdravotnej poisťovne „konať a to spôsobom bližšie uvedeným v osobitnom predpise“. Z tohto dôvodu najvyšší správny súd vyhodnotil tvrdenie žalobcu, že krajský súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci [§ 440 ods. 1 písm. g) SSP], za tvrdenie nedôvodné.

45. Pokiaľ teda, krajský súd vyhodnotil námietky žalobcu proti rozhodnutiu žalovaného za nedôvodné a rozhodnutie žalovaného považoval za súladné so zákonom a žalobu žalobcu podľa § 190 SSP zamietol, kasačný súd sa v celom rozsahu stotožnil s odôvodnením jeho rozhodnutia, pričom na zdôraznenie správnosti napadnutého rozhodnutia uviedol ďalšie dôvody, ktoré sú uvedené vyššie.

46. Po preskúmaní podanej kasačnej sťažnosti kasačný súd konštatuje, že s právnymi námietkami žalobcu sa krajský súd v rozhodnutí riadne vysporiadal a nenechal otvorenú žiadnu spornú otázku, riešenie ktorej by zostalo na kasačnom súde, a preto ďalšie námietky uvedené v kasačnej sťažnosti vyhodnotil najvyšší správny súd ako bezpredmetné, ktoré neboli spôsobilé spochybniť vecnú správnosť rozhodnutia. Z uvedeného dôvodu kasačnú sťažnosť podľa § 461 SSP ako nedôvodnú zamietol.

47. O náhrade trov kasačného konania rozhodol najvyšší správny súd tak, že žalobcovi, ktorý v tomto konaní nemal úspech, nárok na ich náhradu nepriznal (§ 467 ods. 1 SSP a analogicky podľa § 167 ods. 1 SSP) a rovnako aj žalovanému nárok na náhradu trov konania nepriznal (§ 467 ods. 1 SSP a analogicky podľa § 168 SSP).

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

P o u č e n i e :

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