

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 7Ssk/54/2021
Identifikačné číslo spisu: 4020200056
Dátum vydania rozhodnutia: 31. januára 2023
Meno a priezvisko: JUDr. Jana Martinčeková
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2023:4020200056.1

ROZSUDOK

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Jany Martinčekovej a členov senátu JUDr. Zdenky Reisenauerovej a Mgr. Michala Novotného, v právne veci žalobcu: INGAMED, s.r.o., so sídlom Hlavná č. 2113/81 Šaľa, IČO: 44 160 291, právne zastúpený advokátskou kanceláriou Stoklasa & Stoklasová, s.r.o., so sídlom Farská č. 25, Nitra, proti žalovanému: Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky, so sídlom Limbová č. 2, Bratislava, v konaní o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č.: S14942-2019-OVSASK zo dňa 20.11.2019, o kasačnej sťažnosti žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Nitre č.k. 11S/18/2020-119 zo dňa 18.5.2021, takto

r o z h o d o l :

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Nitre č.k. 11s/18/2020-119 zo dňa 18.5.2021 zrušuje a vec mu vracia na ďalšie konanie.

O d ô v o d n e n i e

1. Napadnutým rozsudkom č.k. 11S/18/2020-119 zo dňa 18.5.2021 Krajský súd v Nitre zrušil rozhodnutie žalovaného č.: S14942-2019-OVSASK zo dňa 20.11.2019 (ďalej preskúmané rozhodnutie) a rozhodnutie Nitrianskeho samosprávneho kraja č. CS 05346/2019, CZ 11207/2019 zo dňa 15.4.2019 (ďalej prvostupňové rozhodnutie) a vec vrátil Nitrianskemu samosprávnemu kraju na ďalšie konanie.

2. Správny súd konštatoval, že predmetom súdneho prieskumu bolo rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu Nitrianskeho samosprávneho kraja (ďalej aj NSK), ktorým uložil žalobcovi pokutu vo výške 600 eur z dôvodu porušenia povinnosti poskytovateľa zdravotnej starostlivosti vyplývajúcej z § 79 ods. 1 písm. v/ bod 1 zák. č. 578/2004 Z.z., ktorého sa žalobca ako poskytovateľ zdravotnej starostlivosti, ktorý poskytuje všeobecnú ambulantnú starostlivosť pre deti a dorast, dopustil tým, že dňa 9.2.2019 a 19.2.2019 v čase od 16:00 hod do 22:00 hod nevykonal ambulantnú pohotovostnú službu v súlade s rozpisom zabezpečenia poskytovania pevnej ambulantnej pohotovostnej služby pre deti a dorast a dospelých na mesiac február 2019, zverejneným dňa 23.1.2019 na webovom sídle Nitrianskeho samosprávneho kraja, u organizátora ambulantnej pohotovostnej služby Poliklinika

Nitrianskeho samosprávneho kraja Šaľa, so sídlom Nemocničná 1, Šaľa. Toto rozhodnutie bolo na základe odvolania žalobcu preskúmané žalovaným, ktorý preskúmaným rozhodnutím odvolanie žalobcu zamietol a prvostupňové rozhodnutie potvrdil.

3. Správny súd v napadnutom rozsudku uviedol, že jeho úlohou bolo posúdiť správnosť postupu a právnych záverov správnych orgánov pri rozhodovaní o uložení pokuty za správny delikt. Sústredil sa na preskúmanie nezákonnosti rozpisu ambulantnej pohotovostnej služby pre deti a dorast na mesiac február 2019 pre okres Šaľa. Stotožnil sa so žalobnou námietkou žalobcu, že tento rozpis nespĺňa zákonom stanovené náležitosti vymedzené v § 8a ods. 10 zák. č. 576/2004 Z.z., pretože nebol vydaný oprávnenou osobou. Konštatoval, že rozpis je v zmysle správneho súdnictva možné považovať za určité opatrenie orgánu verejnej správy, teda ide o správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo fyzickej osoby alebo právnickej osoby priamo dotknuté. Z uvedeného vyplýva, že na platnosť, ako aj záväznosť je potrebné, aby rozpis bol vyhotovený orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, pričom administratívnym konaním sa rozumie postup orgánu verejnej správy v rámci výkonu jeho pôsobnosti v oblasti verejnej správy pri vydávaní individuálnych správnych aktov a normatívnych správnych aktov. Za splnenia vyššie uvedených podmienok je potrebné rozpis považovať za vydaný v súlade so zákonom. Konštatoval, že čo sa týka otázky zákonnosti rozpisu ambulantnej pohotovostnej služby z pohľadu, či bol vydaný oprávnenou osobou, nemohol sa stotožniť s názormi oboch správnych orgánov o zákonnosti rozpisu. Prihliadol na to, že určenie osoby oprávnenej na vyhotovenie rozpisu nie je zákonná záležitosť tohto rozpisu, avšak v tomto ohľade absentovalo aj akékoľvek poverenie tejto osoby na vydanie sporného rozpisu na mesiac február 2019. Okrem toho skutok vymedzený v skutkovej vete je nesprávne vymedzený. Skutková veta v správnych rozhodnutiach bola vymedzená nepresne, pričom vôbec nezohľadnila skutočnosť, že dňa 9.2.2019 žalobca mal vykonávať ambulantnú pohotovostnú službu v čase od 7:00 hod. do 22:00 hod.

4. Proti tomuto rozsudku podal kasačnú sťažnosť žalovaný. V prvom rade namietal, že krajský súd pri rozhodovaní o žalovanej veci ako podstatnú otázku pre svoje rozhodnutie riešil tú skutočnosť, ktorá nepatrí k skutkovým ani zákonným predpokladom, od posúdenia ktorých závisí hodnotenie deliktualnej zodpovednosti žalobcu. Krajský súd sa zameril na riešenie procesu vytvárania rozpisu ambulantnej pohotovostnej služby, a nie na skutkové a právne okolnosti vedúce k vydaniu správneho rozhodnutia napadnutého žalobou. Bez ohľadu na uvedené ďalej namietal aj nesprávnosť samotných záverov krajského súdu vyslovených k predmetnej otázke. Konštatoval, že lekár samosprávneho kraja realizuje, spĺňa úlohy spojené s oblasťami stanovenými zákonom, ale orgánom verejnej správy, na ktorý je prenesený výkon štátnej správy, je samosprávny kraj. Nakoniec namietal, že pre vznik povinnosti poskytovateľov zdravotnej starostlivosti vymedzenej v § 79 ods. 1 písm. v/ zákona č. 578/2004 Z.z. je podstatné zverejnenie rozpisu ambulantnej pohotovostnej služby na webovom sídle samosprávneho kraja, pretože na tento okamih sa viaže nielen fikcia doručenia nasledujúcim dňom (§ 8a ods. 9 zák. č. 576/2004 Z.z.), zverejnenie rozpisu ale nesie v sebe implicitne aj fikciu jeho správnosti a teda záväznosti pre dotknuté subjekty. Žiadal napadnutý rozsudok zrušiť a vec mu vrátiť na ďalšie konanie.

5. Žalobca sa ku kasačnej sťažnosti vyjadril podaním zo dňa 2.8.2021. V celom rozsahu sa stotožnil s právnymi názormi uvedenými v napadnutom rozsudku, na ktoré v jednotlivostiach poukázal. Žiadal kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú zamietnuť.

6. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 SSP) po zistení, že kasačná sťažnosť bola podaná včas, oprávnenou osobou a je prípustná, po oboznámení sa so sťažnostnými námietkami a pripojeným súdnym a administratívnym spisom bez naradenia pojednávania (§ 455 SSP) zistil, že kasačná sťažnosť je dôvodná.

7. Predmetom súdneho prieskumu bolo rozhodnutie žalovaného, ktorým potvrdil prvostupňové rozhodnutie NSK zo dňa 15.4.2019, ktorým NSK uložil žalobcovi pokutu vo výške 600 eur z dôvodu porušenia povinnosti poskytovateľa zdravotnej starostlivosti vyplývajúcej z § 79 ods. 1 písm. v/ bod 1 zák. č. 578/2004 Z.z., ktorého sa žalobca ako poskytovateľ zdravotnej starostlivosti, ktorý poskytuje

všeobecnú ambulantnú starostlivosť pre deti a dospelých, dopustil tým, že v dňoch 9.2.2019 a 19.2.2019 v čase od 16:00 hod do 22:00 hod nevykonával ambulantnú pohotovostnú službu v súlade s rozpisom zabezpečenia poskytovania pevnej ambulantnej pohotovostnej služby pre deti a dospelých na mesiac február 2019, zverejneným dňa 23.1.2019 na webovom sídle Nitrianskeho samosprávneho kraja, u organizátora ambulantnej pohotovostnej služby Poliklinika Nitrianskeho samosprávneho kraja Šaľa so sídlom Nemocničná č. 1 Šaľa.

8. Žalobca v žalobe poukazoval ako na dôvod nezákonnosti preskúmaného rozhodnutia na nezákonnosť rozpisu zabezpečenia poskytovania pevnej ambulantnej pohotovostnej služby, ktorý bol zverejnený 23.1.2019 a to najmä z dôvodu, že nemal byť vydaný na to oprávnenou osobou. S týmto názorom sa správny súd v celom rozsahu stotožnil a uvedené právne posúdenie bolo základným dôvodom na zrušenie preskúmaného rozhodnutia žalovaného a rozhodnutia NSK ako prvostupňového správneho orgánu.

9. Žalovaný v kasačnej sťažnosti ako základnú sťažnostnú námietku uvádzal, že správny súd vyhodnotil ako podstatnú otázku pre svoje rozhodnutie skutočnosť, ktorá nepatrí k skutkovým ani zákonným predpokladom, od posúdenia ktorým závisí hodnotenie deliktuálnej zodpovednosti žalobcu, a to konkrétne zákonnosť rozpisu ambulantnej pohotovostnej služby. Tiež uviedol, že pokiaľ je rozpis zverejnený na webovom sídle samosprávneho kraja v zmysle § 8a ods. 9 zák. č. 576/2004 Z.z., týmto zverejneným rozpis nesie v sebe implicitne fikciu jeho správnosti a záväznosti pre dotknuté subjekty.

10. Kasačný súd sa preto zamerával svoju pozornosť na otázku, či správny súd v danom prípade preskúmania zákonnosti rozhodnutia o uložení pokuty z dôvodu nedodržania rozpisu zabezpečenia poskytovania ambulantnej pohotovostnej služby, správne postupoval, keď riešil aj otázku zákonnosti uvedeného rozpisu.

11. Podľa § 79 ods. 1 písm. v/ bod 1 zákona č. 578/2004 Z.z. v znení účinnom ku dňu 9.2.2019 a 19.2.2019 (spáchanie skutku) poskytovateľ, ktorý je držiteľom povolenia alebo držiteľom licencie na výkon samostatnej zdravotníckej praxe, je povinný, ak v odseku 3 nie je ustanovené inak, vykonávať ambulantnú 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.

Podľa § 8a ods. 1 písm. a/ zákona č. 576/2004 Z.z. v znení účinnom ku dňu 19.2.2019 ambulantná pohotovostná služba sa poskytuje ako pevná ambulantná pohotovostná služba poskytovaná poskytovateľom, ktorý je oprávnený na základe vydaného povolenia^{7c}) prevádzkovať ambulanciu pevnej ambulantnej pohotovostnej služby (ďalej len "organizátor") v pracovných dňoch v čase od 16. do 22. hodiny a v dňoch pracovného pokoja v čase od 7. do 22. hodiny.

Podľa § 8a ods. 7 cit. zákona ak organizátor informoval samosprávny kraj podľa odseku 6, 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 § 8a ods. 9 cit. zákona samosprávny kraj zverejňuje rozpis zabezpečenia poskytovania pevnej ambulantnej pohotovostnej služby na svojom webovom sídle najneskôr päť pracovných dní pred začiatkom obdobia, na ktoré sa rozpis zabezpečenia poskytovania pevnej ambulantnej pohotovostnej služby vyhotovuje. Ak má samosprávny kraj k dispozícii e- mailovú adresu poskytovateľa všeobecnej ambulantnej starostlivosti uvedeného v rozpise zabezpečenia pevnej ambulantnej pohotovostnej služby, zašle rozpis zabezpečenia poskytovania pevnej ambulantnej pohotovostnej služby aj na túto e- mailovú adresu.

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.

Podľa § 6 ods. 1 SSP správne sudy v správnom súdnictve preskúvajú 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.

Podľa § 27 ods. 1 SSP pri preskúvaní 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 preskúvané 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).

12. V tu prerokovanej veci žalobca napadol zákonnosť rozpisu zabezpečenia poskytovania pevnej ambulantnej pohotovostnej služby, ktorý vydal NSK, v rámci súdneho konania o prieskum rozhodnutia o uložení pokuty za nedodržanie tohto rozpisu. Správny súd vyhodnotil tento rozpis ako nezákonný, ale zároveň konštatoval, že ide o opatrenie orgánu verejnej správy.

13. Podľa názoru kasačného súdu je odôvodnenie napadnutého rozsudku založené na právnych názoroch navzájom si odporujúcich. Na jednej strane správny súd uvádza, že rozpis zabezpečenia poskytovania pevnej ambulantnej pohotovostnej služby je opatrením orgánu verejnej správy a ide o správny akt vydaný orgánom verejnej správy, čo znamená, že tento individuálny správny akt adresovaný poskytovateľom zdravotnej starostlivosti je opatrením v zmysle § 3 ods. 1 písm. c/ SSP.

14. Na druhej strane však správny súd tento rozpis preskúmal v rámci konania o preskúmanie následne vydaného rozhodnutia o uložení pokuty za porušenie tohto rozpisu. Kasačný súd poukazuje na to, že v tomto prípade, teda ak ide o opatrenie, správny súd nemá oprávnenie preskúmať zákonnosť skôr vydaného individuálneho správneho aktu. Výnimku tvorí len § 27 ods. 1 SSP, podľa ktorého zákonnosť skôr vydaného rozhodnutia alebo opatrenia možno preskúmať (okrem iného) len vtedy, ak skôr vydané rozhodnutie alebo opatrenie nebolo samostatne možné preskúmať správnym súdom podľa § 6 ods. 2.

15. Ak správny súd prijal záver, že rozpis zabezpečenia poskytovania pevnej ambulantnej pohotovostnej služby, ktorý vydal Nitriansky samosprávny kraj, je opatrením orgánu verejnej správy, tento rozpis bolo možné samostatne preskúmať správnym súdom žalobou podľa § 6 ods. 2 SSP.

16. Podľa § 6 ods. 1 SSP správne sudy okrem iného preskúvajú na základe žalôb zákonnosť rozhodnutí, opatrení a iných zásahov orgánov verejnej správy. Tieto tri činnosti verejnej správy vymedzuje § 3 SSP takto: podľa písm. b/ je rozhodnutím správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorý je formálne označený ako rozhodnutie alebo je za rozhodnutie považovaný podľa osobitného predpisu a zakladá, mení, zrušuje alebo deklaruje práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby alebo právnickej osoby alebo sa jej priamo dotýka. Opatrením je podľa písm. c/ správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorým sú alebo môžu byť práva právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby alebo právnickej osoby priamo dotknuté. Iným zásahom orgánu verejnej správy je podľa písm. e/ fakticky postup vykonávaný pri plnení úloh v oblasti verejnej správy, ktorým sú alebo môžu byť práva právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté (výkon kontroly prerokovanej veci nie je podstatný).

17. V tejto súvislosti kasačný súd dáva do pozornosti správnomu súdu uznesenie NSS SR sp. zn. 7Ssk/33/2022 zo dňa 24.8.2022, ktorým bola vec postúpená veľkému senátu NSS SR. Bolo totiž

zistené, že v obdobnej veci uznesením sp.zn, 8Sžk/27/2020 kasačný súd vyslovil názor, že rozpis zabezpečenia poskytovania pevnej ambulantnej pohotovostnej služby je iným zásahom orgánu verejnej správy a žaloba proti nemu je žalobou podľa § 6 ods. 2 písm. f/ SSP. Kasačný súd v uznesení sp. zn. č.k. 7Ssk/33/2022 zo dňa 24.8.2022 vyslovil naopak právny názor, že takýto rozpis je opatrenie orgánu verejnej správy. Veľký senát vec vedie pod sp. zn. 19SVs/1/2022

18. Sťažnostnú námietku žalovaného, že správny súd ako podstatnú otázku riešil skutočnosť, ktorá nepatrí ku skutkovým ani zákonným predpokladom posúdenia deliktuálnej zodpovednosti žalobcu, a to otázku meritórnej správnosti rozpisu ambulantnej pohotovostnej služby, tak kasačný súd za týchto okolností, prihliadnuc na odôvodnenie napadnutého rozsudku, vyhodnotil ako plne dôvodnú. Pokiaľ správny súd založil svoje rozhodnutie o zrušení preskúmaného rozhodnutia žalovaného a prvostupňového rozhodnutia na konštatovaní nezákonnosti rozpisu zo dňa 22.1.2019 ako opatrenia orgánu verejnej správy, jeho právne posúdenie veci je nesprávne, čo je dôvodom za zrušenie napadnutého rozsudku podľa § 440 ods. 1 písm. g/ SSP.

19. Z uvedených dôvodov kasačný súd zrušil napadnutý rozsudok správneho súdu podľa § 462 ods. 1 SSP a vec mu vrátil na ďalšie konanie. V ďalšom konaní ustáli, aký charakter má rozpis zabezpečenia poskytovania pevnej ambulantnej pohotovostnej služby, prípadne vyčká na rozhodnutie veľkého senátu NSS SR ohľadne tejto otázky. Následne vyhodnotí preskúmané rozhodnutie žalovaného v zmysle žalobných bodov a v zmysle zásad uvedených v § 195 SSP a vo veci opätovne rozhodne.

20. V novom rozhodnutí správny súd rozhodne aj o trovách kasačného konania (§ 467 ods. 3 SSP).

21. Tento rozsudok bol prijatý pomerom hlasov 3:0.

P o u č e n i e :

Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.