

Súd:	Najvyšší súd SR
Spisová značka:	6Sžo/40/2012
Identifikačné číslo spisu:	1010201556
Dátum vydania rozhodnutia:	19.06.2013
Meno a priezvisko:	JUDr. Jozef Hargaš
Funkcia:	sudca
ECLI:	ECLI:SK:NSSR:2013:1010201556.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu JUDr. Jozefa Hargaša a členiek senátu JUDr. Zdenky Reisenauerovej a JUDr. Aleny Adamcovej v právnej veci žalobcu: ?1/ EMERGENCY MEDICAL SERVICE - EMS, s.r.o., IČO: 36 495 441, Jolota CURIE 737/41, Poprad, 2/ ZZS Kysuce, s.r.o., IČO: 36 426 865, Okružná 111/8, Čadca, 3/ INTERNATIONAL RESCUE SYSTEM, s.r.o., IČO: 35 802 022, Železničný rad 70/8, Nová Baňa, 4/ Záchranná zdravotná služba SR, a.s., IČO: 44 797 621, Klariská ulica 7, Bratislava, všetci zastúpení advokátom: Mgr. Marek Benedik, Rudnayovo nám. 1, Bratislava, proti žalovanému: Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky, Limbová 2, Bratislava, o preskúmanie zákonnosti postupu a rozhodnutí ministra zdravotníctva SR č. 11362/4/2010 zo dňa 24. júna 2010, č. 11362/1/2010 zo dňa 24. júna 2010, č. 11362/3/2010 zo dňa 24. júna 2010 a č. 10049/2010 zo dňa 28. júna 2010, o odvolaní žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave, č. k. 2S 290/10-108, 2S 299-301/10-108 zo dňa 9. mája 2012, jednohlasne, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky napadnutý rozsudok Krajského súdu v Bratislave, č. k. 2S 290/10-108, 2S 299-301/10-108 zo dňa 9. mája 2012, p o t v r d z u j e .

Účastníkom právo na náhradu trov odvolacieho konania n e p r i z n á v a .

Odôvodnenie

Krajský súd v Bratislave napadnutým rozsudkom, č. k. 2S 290/10-108, 2S 299-301/10-108 zo dňa 9. mája 2012, podľa ustanovenia § 250j ods. 2 písm. a/, d/ Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „OSP“) zrušil rozhodnutie žalovaného Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky ako aj jeho prvostupňové rozhodnutie a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie; žalovaného zaviazal zaplatiť žalobcom v 1. až 4. rade náhradu trov konania v sume 2.674,57 eur na účet ich právneho zástupcu do 15 dní od právoplatnosti rozsudku. Žalovaný žiadosti žalobcov 1/ - 3/ zamietol, žalobcu 4/ z tohto výberového konania vylúčil, a to rozhodnutiami: 1/ č. 10058/2010-OP zo dňa 17. februára 2010, 2/ 09979/2010-OP zo dňa 16. februára 2010, 3/ č. 10046/2010-OP zo dňa 17. februára 2010, 4/ č. 08659/2010-OP zo dňa 28. januára 2010. O rozkladoch proti týmto rozhodnutiam žalovaný rozhodol

tak, že ich zamietol a prvostupňové rozhodnutia potvrdil, a to napadnutými rozhodnutiami č. 11362/4/2010 zo dňa 24. júna 2010, č. 11362/1/2010 zo dňa 24. júna 2010, č. 11362/3/2010 zo dňa 24. júna 2010 a č. 10049/2010 zo dňa 28. júna 2010.

Krajský súd v odôvodnení uviedol, že v danom prípade bolo potrebné posúdiť, či výberové konanie prebehlo v súlade so zákonom, nevynímajúc pritom všeobecné zásady (princípy), práva, ktoré vyjadrujú základné ponímanie práva a spravodlivosti a ktoré musia byť dodržiavané nielen v slovenskom právnom poriadku ale aj v úniomom právnom poriadku.

Podľa názoru súdu žalovaný správny orgán vydaním Podmienok výberového konania neporušil vyššie uvedené princípy a nebola porušená zásada rovnosti zaobchádzania ani diskriminácie, ktorá patrí medzi základné zásady aj slovenského právneho poriadku a zároveň bola dodržaná aj zásada právnej istoty zaručujúca predvídateľnosť právnych situácií a vzťahov, pričom práve táto zásada vyžaduje, aby všetky normy boli jasné, presné a predvídateľné.

Pre posúdenie zákonnosti postupu žalovaného vo výberovom konaní považoval súd za potrebné vyjadriť sa k povahe Podmienok výberového konania na vydanie povolení na prevádzkovanie ambulancií záchrannej zdravotnej služby z roku 2009, ktorá determinuje predpoklady pre prijatie takéhoto dokumentu a podmieňuje zákonnosť práv a povinností založených na jeho základe. Súd je názoru, že podmienky výberového konania sú správnym aktom, ktorý vydal žalovaný v rámci uskutočňovania štátnej správy v súvislosti s vydávaním povolení na prevádzkovanie ambulancií záchrannej zdravotnej služby. Tento správny akt mal právotvorné účinky na právne pomery subjektov, ktorým bol určený, nakoľko sa ním zakladali, menili resp. rušili práva a povinnosti účastníkov výberového konania. Podmienky výberového konania sú svojou povahou normatívnym správnym aktom (podzákonným predpisom), za ktorý sa vo všeobecnosti považuje právny akt orgánu štátnej správy, ktorý obsahuje záväzné pravidlá správania - právne normy vzťahujúce sa na celú skupinu prípadov rovnakého druhu a neurčitého počtu. Vzhľadom na to, že išlo o normatívny správny akt pôsobiaci v externej sfére štátnej správy, keďže reguloval správanie bližšie neurčených účastníkov výberového konania, ktorí neboli vo vzťahu podriadenosti k žalovanému ako k autorovi tejto normy, považoval súd Podmienky výberového konania za normatívny správny akt so všeobecnou záväznosťou. Nestotožnil sa teda s názorom žalovaného, že išlo o internú smernicu (inštrukciu), ktorá by zaväzovala len výberovú komisiu resp. iné žalovanému podriadené zložky štátnej správy, pretože - ako to nakoniec uznáva aj žalovaný - Podmienky výberového konania zasahovali do právneho postavenia mimo sféry štátnej správy stojacich subjektov - účastníkov výberového konania (vrátane žalobcov), ktorých nemožno považovať za žalovanému podriadené osoby.

Predpokladom vydania každého všeobecne záväzného normatívneho správneho aktu je však zákonný podklad, existencia zákonnej normy, ktorá splnomocňuje konkrétny orgán štátnej správy, aby v rámci daného splnomocnenia vykonal zákonný predpis, konkretizoval jeho ustanovenia resp. podrobnejšie vymedzil napr. okruh subjektov, na ktorých sa dané pravidlo správania vzťahuje, konkretizoval práva a povinnosti adresátov normy, spôsoby ich uplatnenia, postup orgánov pri výkone zákona atď.

Z uvedených dôvodov musel súd konštatovať, že nakoľko ZoPZS reglementujúci vydávanie povolení na prevádzkovanie ambulancií záchrannej zdravotnej služby v žiadnom zo svojich ustanovení nespĺnomocnil žalovaného na vydanie Podmienok výberového konania ani na iný spôsob vykonania tohto zákona formou podzákonného predpisu, chýba vydaným Podmienkam výberového konania zákonná opora a to minimálne v tom rozsahu, v akom Podmienky určujú práva a povinnosti účastníkov výberového konania nad rámec uvedeného zákona. Súd je názoru, že pokiaľ žalovaný mal v úmysle vykonať zákon č. 578/2004 Z. z. v časti týkajúcej sa vydávania povolení na prevádzkovanie ambulancií záchrannej zdravotnej služby, konkretizovať postup správneho orgánu i účastníkov výberového konania, bolo v súlade s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 Ústavy SR potrebné a žiaduce, aby ho k vydaniu takéhoto normatívneho správneho aktu zákon splnomocnil a vytvoril mu tak zákonný rámec pre podzákonnú reguláciu.

Súd zastáva názor, že podrobnejšia úprava výberového konania a postupu žalovaného v ňom, ako aj úprava práv a povinností účastníkov výberového konania, si nevyhnutne vyžadovala podrobnejšiu úpravu rámcovej zákonnej úpravy podzákonným predpisom. To však nič nemení na požiadavke, aby sa tak stalo na základe zákona a v jeho medziach. Súd je toho názoru, že nakoľko žalovaný vo výberovom konaní postupoval podľa Podmienok, posudzoval na ich základe práva a povinnosti jeho účastníkov tvrdiac, že ide len o interný normatívny akt so záväznosťou len pre správny orgán, posúdil z tohto hľadiska vec po právnej stránke nesprávne.

K námietkam žalobcu 4/, ktorý bol vylúčený z dôvodu, že predložil projekt stratégie ktorý neobsahoval stanovenú štruktúru, súd uvádza, že sa stotožnil s jeho argumentáciou v žalobe, že zákon č. 578/2004 Z. z. neukladá žiadateľovi o vydanie povolenia predloženie takejto listiny ako podmienky pre účasť vo výberovom konaní. Pokiaľ žalovaný opieral takúto požiadavku výlučne o Podmienky výberového konania, nemal jeho postup zákonnú oporu a preto aj vylúčenie žalobcu a zamietnutie jeho žiadosti nebolo v súlade s § 14 ods. 8 zákona č. 578/2004 Z. z., ktorý takýto následok s nesplnením vyššie uvedenej požiadavky nespája. Z tohto hľadiska žalovaný neposúdil vec po právnej stránke správne.

Z obsahu administratívneho spisu nie je zrejmé, ktoré skutočnosti boli podkladom pre vydané rozhodnutia o zamietnutí žiadosti žalobcov, s výnimkou záverečnej správy výberovej komisie o výsledku výberového konania a stanovení poradia uchádzačov pre jednotlivé sídla ambulancií záchrannej zdravotnej služby. Vzhľadom na to, že okrem paušálneho záveru o neúspešnosti vo výberovom konaní ako jediného dôvodu zamietnutia žiadosti žalobcov, vydané rozhodnutia neobsahujú bližšie zdôvodnenie tohto záveru v intenciách § 47 ods. 3 správneho poriadku, považoval súd rozhodnutia správnych orgánov vo veci zamietnutia žiadosti žalobcov o vydanie povolenia na prevádzkovanie ambulancií záchrannej zdravotnej služby, za nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov.

Vzhľadom na uvedené Krajský súd v Bratislave po preskúmaní veci dospel k záveru, že napadnuté rozhodnutia ministra zdravotníctva SR i prvostupňové rozhodnutia žalovaného týkajúce sa žalobcov vychádzajú z vyššie uvedených dôvodov z nesprávneho právneho posúdenia veci a sú čiastočne nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov. Preto súd postupoval podľa § 250j ods. 2 písm. a/, d/ OSP a tieto rozhodnutia zrušil a vrátil vec žalovanému na ďalšie konanie.

Proti tomuto rozsudku podal žalovaný v zákonnej lehote odvolanie. Uviedol, že prvostupňový súd nesprávne právne posúdil vec a to z nasledovných dôvodov:

Súd v napadnutom rozsudku (str. 10 posledný odsek) uvádza: "Pre posúdenie zákonnosti postupu žalovaného vo výberovom konaní považuje súd za potrebné vyjadriť sa k povahe Podmienok výberového konania na vydanie povolení na prevádzkovanie ambulancií záchrannej zdravotnej služby (ďalej len "podmienky") z roku 2009, ktorá determinuje predpoklady pre prijatie takéhoto dokumentu a podmieňuje zákonnosť práv a povinností založených na jeho základe." Žalovaný sa nestotožňuje s týmto právnym názorom súdu uvedeným v napadnutom rozsudku a to z tohto dôvodu: V zmysle § 244 ods. 1 OSP vyplýva, že súd preskúmava zákonnosť rozhodnutia postupu správneho orgánu pri rozhodovaní o žalobách proti rozhodnutiam a postupom správnych orgánov, nie zákonnosť vydania podmienok výberového konania a posudzovanie priebehu výberového konania. Zároveň sám súd tvrdí (strana 10), že správny orgán vydaním Podmienok neporušil princípy práva, ktoré vyjadrujú základné ponímanie práva a spravodlivosti.

V tejto spojitosti žalovaný namieta tvrdenie súdu, že Podmienky výberového konania sú svojou povahou normatívnym právnym aktom so všeobecnou záväznosťou. Podmienky neboli publikované tak, ako sú publikované všeobecne záväzné právne predpisy v zmysle § 2 zákona č. 1/1993 Z. z. o Zbierke zákonov v znení neskorších právnych predpisov. V zmysle citovaného ustanovenia o všetkom, čo bolo v Zbierke zákonov uverejnené, platí domnienka, že dňom uverejnenia sa stalo známym každému, koho sa to týka; domnienka o znalosti vyhlásených všeobecne záväzných právnych predpisov je nevyvrátiteľná. Teda vyššie citované podmienky nespĺňajú znak všeobecnej záväznosti a zároveň, keďže nie je v zákone o poskytovateľoch splnomocňovacie ustanovenie na vydanie podrobnejšej právnej úpravy podmienok

výberového konania nie je ani podzákonný akt. Ministerstvo vychádzalo pri uskutočňovaní výberového konania podľa takého právneho stavu, aký bol. V zmysle § 14 ods. 1 zákona o poskytovateľoch výberové konanie na vydanie povolenia na prevádzkovanie ambulancie záchranej zdravotnej služby [§ 11 ods. 1 písm. a)] uskutočňuje ministerstvo zdravotníctva. Rozširujúcim výkladom tohto ustanovenia možno dospieť k tomu, že podmienky výberového konania nie sú nad rámec zákona o poskytovateľoch. Keďže ministerstvo je oprávnené uskutočňovať výberové konanie, je oprávnené vydať podmienky výberového konania. Ďalej žalovaný, čo sa týka tvrdenia, že podmienky výberového konania sú internou normatívnou inštrukciou, pridrižiava sa právnej argumentácie obsiahnutej vo vyjadrení k žalobe zo dňa 7. októbra 2010.

S Podmienkami výberového konania bol žalobca oboznámený predtým, než začal samotný priebeh výberového konania, teda proces hodnotenia konania v plnom rozsahu a bez obmedzenia akceptuje všetky podmienky a požiadavky výberového konania, vrátane všetkých častí obsiahnutých v týchto Podmienkach výberového konania a v uverejnenom Vyhlásení výberového konania, ako výlučné podmienky Ministerstva zdravotníctva SR ako vyhlasovateľa predmetného výberového konania, čo uvedie do dočasného vyhlásenia, ktoré musí byť podpísané štatutárom účastníka výberového konania s úradne overeným podpisom." Teda žalobcovia boli oboznámení s týmito podmienkami predtým, než boli vydané napadnuté rozhodnutia tak prvostupňového správneho orgánu - MZ SR, ako aj druhostupňového správneho orgánu - Rozhodnutie ministra zdravotníctva SR. Keďže tieto podmienky neboli namietané predtým, než sa rozhodlo o tom, že žalobca v 4. rade bol vylúčený z výberového konania o vydanie povolenia na prevádzkovanie ambulancie záchranej zdravotnej služby a žalobcom v 1. až 3. rade bola zamietnutá žiadosť o zaradenie do výberového konania a súčasne sa rozhodlo o nevydaní povolení na prevádzkovanie týmto žalobcom, nemožno tieto podmienky napadnúť ako nezákonné ex post, nakoľko sa týmto narušajú právne istoty ostatných účastníkov jednak výberového konania a zároveň tých účastníkov, ktorí splnili podmienky a následne im bolo udelené povolenie na prevádzkovanie ambulancií záchranej zdravotnej služby.

Zmätočnosť a vecná nesprávnosť tvrdenia súdu je podľa žalovaného ďalej v tom, že súd argumentuje pojmom "pokiaľ žalovaný". V danom prípade podľa ministerstva súd zo zisteného stavu v rámci preskúmavania napadnutých rozhodnutí má mať jasný záver, či žalovaný výlučne opieral zamietnutie žiadostí žalobcu v 4. rade len na základe nedoloženia komplexného projektu. V žalobou napadnutých rozhodnutiach podľa ministerstva je zdôvodnené vylúčenie žalobcu v 4. rade, nielen nedoložením časti projektu - komplexnosť poskytovania záchranných služieb. Opätovne žalovaný namieta, že žalobca nespochybnil obsah podmienok výberového konania pred vydaním napadnutých rozhodnutí.

? Ďalej súd konštatuje, že rozhodnutia vo veci zamietnutia žiadostí žalobcov v 1. až 3. rade sú nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov v zmysle § 47 ods. 3 správneho poriadku, pretože ako jediný dôvod zamietnutia žiadostí sa uvádza paušálny záver o neúspešnosti žalobcov vo výberovom konaní.

?Podľa § 14 ods. 10 druhá veta zákona o poskytovateľoch o výsledku výberového konania komisia vyhotoví správu, ktorá spolu s ostatnou dokumentáciou je súčasťou spisu a podkladom na konanie o vydanie povolenia na prevádzkovanie ambulancie záchranej zdravotnej služby. V zmysle § 14 ods. 11 citovaného zákona ministerstvo zdravotníctva je pri vydávaní povolení na prevádzkovanie ambulancie záchranej zdravotnej služby viazané výsledkom výberového konania; po vydaní povolení ministerstvo zdravotníctva zamietne žiadosti o vydanie povolenia ostatných žiadateľov. Žalovaný v zmysle citovaných ustanovení má za to, že v danom prípade vzhľadom na viazanosť výsledkov výberového konania je možné argumentovať zamietnutie žiadosti len takými podkladmi a závermi, ktoré má k dispozícii od hodnotiacej komisie. Predsa v rozhodnutí sa odôvodňuje výrok o zamietnutí žiadostí o vydanie povolenia na prevádzkovanie ambulancií záchranej zdravotnej služby, nie to, že nesplnil kritériá. Zákonná úprava viazanosti výsledkom výberového konania je platná pre celé správne konanie. Úspešnosť absolvovania výberového konania je podmienkou na vydanie povolenia na prevádzkovanie ambulancie záchranej zdravotnej služby v zmysle § 12 ods. 4 zákona o poskytovateľoch. Podľa citovaného ustanovenia ministerstvo zdravotníctva vydá povolenie na prevádzkovanie ambulancie záchranej zdravotnej služby [§ 11 ods. 1 písm. a)] fyzickej osobe, ak spĺňa podmienky ustanovené v odseku 2 písm. a/ a právnickej osobe, ak spĺňa podmienky ustanovené v odseku 3 písm. a/ a je materiálne alebo finančne zabezpečená

na prevádzkovanie ambulancie záchranej zdravotnej služby a úspešne absolvuje výberové konanie (§ 14). Tieto zákonné argumentácie sú uvedené v napadnutých rozhodnutiach. Súd uviedol, že z odôvodnenia rozhodnutí správneho orgánu prvého a druhého stupňa vo veci zamietnutia žiadostí žalobcov v 2. až 5. rade vo výberovom konaní nevyplýva, v čom splnili stanovené hodnotiace kritériá na nižšej úrovni ako úspešní žiadatelia. Podľa ministerstva v danej veci v zmysle vyššie citovaných § 12, 14 zákona o poskytovateľoch nové konanie z týchto súdom uvedených dôvodov nebude mať vo vzťahu ku skutkovej stránke veci reálnu možnosť dosiahnuť priaznivejšie rozhodnutie vo veci pre žalobcov. Jednak z dôvodu vyššie citovanou zákonnou úpravou viazanosti výsledkom výberového konania, ako aj to, že ministerstvo nemôže nahradiť v novom konaní výsledok výberovej komisie. Podstatné skutočnosti, ktoré boli rozhodujúce pre posúdenie veci sú nezmenené a za daného právneho stavu nie je možné stanoviť nové postupy výberového konania a následného vydania povolenia na prevádzkovanie záchranej zdravotnej služby. Zároveň podľa § 15 ods. 2 zákona o poskytovateľoch povolenie sa vydáva na neurčitú dobu okrem povolenia na prevádzkovanie ambulancie záchranej zdravotnej služby, ktoré sa vydáva na štyri roky. Teda opätovne žalovaný poukazuje na právnu istotu tých účastníkov konania, ktorí boli úspešní a bolo im vydané povolenie na prevádzkovanie ambulancií záchranej zdravotnej služby.

?Podľa § 221 ods. 1 písm. h/ OSP súd rozhodnutie zruší, len ak súd prvého stupňa nesprávne vec právne posúdil tým, že nepoužil správne ustanovenia právneho predpisu a nedostatočne zistil skutkový stav.

Ministerstvo je toho názoru, že v danom prípade sa správne aplikovali vyššie uvedené právne normy na zistený skutkový stav tak prvostupňovým správnym orgánom, ako aj druhostupňovým správnym orgánom.

?Na základe uvedeného žalovaný navrhol, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky ako odvolací súd zrušil rozhodnutie Krajského súdu v Bratislave č. k. 2S 290/10-108, 2S 299-301/10-108 zo dňa 9. mája 2012 a vec vrátil na nové prejednanie a rozhodnutie, prípadne, aby napadnutý rozsudok zmenil tak, že žalobu voči žalovanému v celom rozsahu zamietne.

Žalobcovia v písomnom vyjadrení k odvolaniu žalovaného navrhli rozsudok krajského súdu ako vecne správny potvrdiť.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá Občianskeho súdneho poriadku) preskúmal odvolaním napadnutý rozsudok krajského súdu ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, a dospel k záveru, že odvolanie žalovaného nie je dôvodné. Rozhodol bez nariadenia odvolacieho pojednávania v zmysle § 250ja ods. 2 prvá veta OSP s tým, že termín verejného vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený na úradnej tabuli Najvyššieho súdu Slovenskej republiky ako aj na jeho internetovej stránke www.nsud.sk minimálne 5 dní pred vyhlásením rozsudku (§ 156 ods. 3 v spojení s § 246c ods. 1 prvá veta OSP).

? Podľa § 244 ods. 1 OSP v správnom súdnictve súdy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov preskúmajú zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy. Pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutia súd skúma, či žalobou napadnuté rozhodnutie je v súlade s právnym poriadkom SR, t.j. najmä s hmotnými a procesnými administratívnymi predpismi. V intenciách § 244 ods. 1 OSP súd preskúma aj zákonnosť postupu správneho orgánu, ktorým sa vo všeobecnosti rozumie aktívna činnosť správneho orgánu podľa procesných a hmotnoprávných noriem, ktorou realizuje právomoc stanovenú zákonmi. V zákonom predpísanom postupe je správny orgán oprávnený a súčasne aj povinný vykonať úkony v priebehu konania a ukončiť ho vydaním rozhodnutia, ktoré má zákonom predpísané náležitosti, ak sa na takéto konanie vzťahuje zákon o správnom konaní.

?Úlohou súdu pri preskúmaní zákonnosti postupu a rozhodnutia správneho orgánu podľa piatej časti druhej hlavy OSP je posudzovať, či správny orgán vecne príslušný na konanie si zadovážil dostatok skutkových podkladov pre vydanie rozhodnutia, či zistil vo veci skutočný stav, či konal v súčinnosti s účastníkmi konania, či rozhodnutie bolo vydané v súlade so zákonmi a inými právnymi predpismi a či

obsahovalo zákonom predpísané náležitosti, teda či rozhodnutie správneho orgánu bolo vydané v súlade s hmotnoprávnymi ako aj procesnoprávnymi predpismi. Zákonnosť rozhodnutia správneho orgánu je podmienená zákonnosťou postupu správneho orgánu predchádzajúcemu vydaniu napadnutého rozhodnutia. V rámci správneho prieskumu súd skúma aj procesné pochybenia správneho orgánu namietané v žalobe, či uvedené procesné pochybenie správneho orgánu je takou vadou konania pred správnym orgánom, ktorá mohla mať vplyv na zákonnosť napadnutého rozhodnutia (§ 250i ods. 3 OSP).

?

Aj podľa názoru najvyššieho súdu je nepochybné, že na konanie podľa zákona č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkov, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov sa vzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní.

?

Podľa § 46 Správneho poriadku, rozhodnutie musí byť v súlade so zákonmi a ostatnými právnymi predpismi, musí ho vydať orgán na to príslušný, musí vychádzať zo spoľahlivo zisteného stavu veci a musí obsahovať predpísané náležitosti.

?

Podľa § 47 ods. 3 Správneho poriadku, v odôvodnení rozhodnutia správny orgán uvedie, ktoré skutočnosti boli podkladom na rozhodnutie, akými úvahami bol vedený pri hodnotení dôkazov, ako použil správnu úvahu pri použití právnych predpisov na základe ktorých rozhodoval, a ako sa vyrovnal s návrhmi a námietkami účastníkov konania a s ich vyjadreniami k podkladom rozhodnutia.

?Riadny chod spravodlivosti v zmysle čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd ako aj čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, zaväzuje súdy a orgány verejnej správy na odôvodňovanie rozhodnutí. Nepreskúmateľné rozhodnutia zakladajú protiústavný stav a tento postup je nezlučiteľný so zásadou spravodlivosti konania.

Tomuto procesnému právu účastníka zodpovedá podľa § 157 ods. 2 OSP a podľa § 47 ods. 3 Správneho poriadku povinnosť súdu a správneho orgánu nielen rozhodnúť, ale tiež vysvetliť, ktoré skutočnosti považuje za preukázané a ktoré nie, z akých dôkazov vychádzal a akými úvahami sa pri hodnotení dôkazov riadil, prečo nevykonal ďalšie navrhnuté dôkazy a ako vec právne posúdil. Ak tak neurobia, zaťažia svoje rozhodnutie vadou spočívajúcou v tom, že rozhodnutia sú nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov a účastníkovi konania sa postupom či už správneho orgánu alebo súdu odníme možnosť konať pred týmto orgánom a súčasne tieto orgány postupujú aj v rozpore s čl. 46 ods. 1 Ústavy SR a čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane základných ľudských práv a slobôd.

?Podľa článku 1 ods. 1 Ústavy SR Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Neviaže sa na nijakú ideológiu ani náboženstvo.

Podľa článku 2 ods. 2 Ústavy SR štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

Podľa článku 13 ods. 1 písm. a/ Ústavy SR povinnosti možno ukladať zákonom alebo na základe zákona, v jeho medziach.

? Z obsahu pripojených administratívnych spisov žalovaného súd zistil, že Ministerstvo zdravotníctva SR vyhlásilo výberové konanie na vydanie povolenia na prevádzkovanie ambulancií pozemnej záchranej zdravotnej služby na vopred stanovené sídla. Lehotu na podanie žiadostí a termín výberového konania žalovaný uverejnil v zmysle § 14 ods. 3 zákona č. 578/2004 Z. z. na svojej internetovej stránke ako aj v Hospodárskych novinách dňa 12. novembra 2009, čím bola splnená dvojmesačná lehota stanovená v § 14 ods. 3 ZoPZS. V novembri 2009 vydal žalovaný aj Podmienky výberového konania na vydanie povolenia na prevádzkovanie ambulancie záchranej zdravotnej služby, v ktorých vymedzil podrobné požiadavky a kritériá pre podávanie žiadostí o vydanie povolenia na prevádzkovanie ambulancie záchranej zdravotnej služby. Tieto Podmienky si bolo možné prevziať na sekretariáte vedúceho služobného úradu MZ SR, čo všetci žalobcovia aj urobili a všetci štyria sa zúčastnili výberových konaní podaním žiadostí o vydanie povolenia. Žalovaný o žiadostiach žalobcov 1/ - 3/ rozhodol tak, že ich zamietol, pričom žalobcu 4/ vylúčil z výberového konania. O rozkladoch žalobcov 1/ - 4/ proti

prvostupňovým rozhodnutiam rozhodol minister zdravotníctva SR tak, že rozklady zamietol a napadnuté prvostupňové rozhodnutia potvrdil.

Aj podľa názoru najvyššieho súdu správne krajský súd poukázal na to, že vydávanie povolení na prevádzkovanie ambulancií záchrannej zdravotnej služby je upravené v zákone č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavových organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „ZoPZS“), pričom aj správne citoval relevantné zákonné ustanovenia.

Žalovaný v súlade s týmto zákonom vyhlásil výberové konanie, v danom prípade na 74 sídiel ambulancií, pričom žiadosti podalo 44 subjektov. Na vyhodnotenie žiadostí zriadilo ministerstvo zdravotníctva komisiu, ktorá mala 5 členov, čo je v súlade s § 14 ods. 4 ZoPZS.

Po vyhodnotení závažnosti odvolacích dôvodov vo vzťahu k napadnutému rozsudku krajského súdu a vo vzťahu k obsahu súdneho a pripojeného administratívneho spisu najvyšší súd s prihliadnutím na ustanovenie § 219 ods. 2 OSP konštatuje, že nezistil dôvod na to, aby sa odchýlil od logických argumentov a relevantných právnych záverov spolu so správnou citáciou dotknutých právnych noriem obsiahnutých v odôvodnení napadnutého rozsudku krajského súdu, ktoré vytvárajú dostatočné právne východiská pre vyslovenie výroku napadnutého rozsudku. Preto sa s ním stotožňuje v celom rozsahu, považujúc právne posúdenie veci krajským súdom za správne, a aby nadbytočne neopakoval pre účastníkov známe fakty v prejednávanej veci spolu s právnymi závermi krajského súdu, najvyšší súd sa vo svojom odôvodnení obmedzí len na skonštatovanie správnosti dôvodov napadnutého rozhodnutia.

Najvyšší súd Slovenskej republiky posúdiac relevanciu odvolacích námietok žalovaného smerujúcich proti nesprávnemu právnemu posúdeniu veci prvostupňovým súdom, považuje za potrebné venovať svoju pozornosť kľúčovej námietke žalovaného, ktorou tento poukazoval na to, že súd v zmysle § 244 ods. 1 OSP preskúmava zákonnosť rozhodnutia, postupu správneho orgánu pri rozhodovaní o žalobách proti rozhodnutiam a postupom správnych orgánov, nie je zákonnosť vydávania podmienok výberového konania a posudzovanie priebehu výberového konania.

Táto námietka žalovaného nie je opodstatnená.

Aj podľa názoru najvyššieho súdu súd prvého stupňa správne skúmal, či Podmienky boli vydané v súlade so zákonom, t.j. či ide zákonný právny akt, a teda či následný postup správneho orgánu vychádzajúci z Podmienok bol zákonný. Je totiž nepochybné, že zákonnosť Podmienok ovplyvňovala, a to zásadným spôsobom, samotnú zákonnosť výberového konania a teda zákonnosť rozhodnutí žalovaného.

ZoPZS, ktorý upravuje vydávanie povolení na prevádzkovanie ambulancií záchrannej zdravotnej služby, vydanie Podmienok vôbec nepredpokladá. ZoPZS v § 11 až § 26 predstavuje úplnú úpravu vydávania povolení, podmienok na vydanie povolenia, žiadosti o vydanie povolenia, výberového konania, vydania povolenia, zmeny údajov, dočasného pozastavenia povolenia a zrušenia povolenia, konania o vydanie povolenia, dočasného pozastavenia povolenia a zrušenia povolenia (druhá časť ZoPZS). ZoPZS naopak vôbec nepredpokladá doplnenie, modifikáciu alebo zmenu podmienok iným aktom.

V zmysle čl. 2 ods. 2 Ústavy SR štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanovuje zákon (princíp legality). Z uvedeného teda vyplýva, že Podmienky sú nezákonným aktom, a to už len z dôvodu, že ide o akt štátneho orgánu právnym poriadkom neupravený.

Naviac Podmienky sa zásadným spôsobom odchyľujú od zákonnej úpravy podľa druhej časti ZoPZS. Podmienky sa totiž neobmedzujú len na úpravu procesno-technických aspektov výberového konania, ale obsahujú také ustanovenia, ktoré zásadným spôsobom modifikujú zákonnú úpravu, čo je v rozpore s cit. ust. Ústavy.

Stanovenie pravidiel udeľovania povolení (najmä stanovenie náležitostí žiadosti, dokladov, ktoré je potrebné k žiadosti priložiť a hodnotiacich kritérií) nie je samoučelné. Zákonodarca tým vytvoril pevný právny rámec, v ktorom sa môžu žiadatelia domáhať udelenia povolenia na výkon hospodárskej činnosti

za účelom dosiahnutia zisku, t.j. pevný právny rámec, v ktorom sa žiadateľ môže domáhať základného práva podnikat' (čl. 35 Ústavy SR). Tento právny rámec vytvára poistku proti tomu, aby vyhlasovateľ výberového konania, resp. orgán oprávnený rozhodovať o žiadostiach postupoval svojvoľne alebo arbitrárne.

Vyššie uvedené skutočnosti spôsobili, že nakoľko proces Výberového konania trpel závažnými právnymi vadami (bol nezákonný), v súlade so zákonom nemohli byť ani výsledky Výberového konania a ani výsledky konania o udelenie povolení na prevádzkovanie ambulancie záchranej zdravotnej služby (rozhodnutia o udelení povolenia alebo rozhodnutia o zamietnutí žiadosti). Zákonnosť výsledkov Výberového konania totiž zásadným spôsobom ovplyvňuje zákonnosť konania o udelenie povolenia (povolení), pretože Ministerstvo zdravotníctva SR je výsledkami Výberového konania v rámci konania o udelenie povolení viazané (§ 14 ods. 11 ZoPZS). Z nepráva nemôže vzniknúť právo (ex iniuria ius non oritur).

Zákonná opora pre postup súdu prvého stupňa, ktorý skúmal zákonnosť podmienok vyplýva z ustanovenia § 245 ods. 1 OSP; podľa ktorého pri preskúmaní zákonosti rozhodnutia správneho orgánu posúdi súd i zákonnosť prv urobeného správneho rozhodnutia, o ktoré sa preskúmané rozhodnutie opiera, ak bolo preň urobené prv rozhodnutie záväzné a ak nie je na jeho preskúmanie určený osobitný postup.

Vzhľadom k tomu, že na preskúmanie Podmienok neexistoval a neexistuje osobitný postup, žalobcovia mohli podmienky napadnúť len nepriamo napadnutým rozhodnutím, ktoré z nej vychádzalo, čo žalobcovia aj urobili.

V tejto súvislosti je preto právne irelevantná námietka žalovaného, že žalobcovia nenapadli Podmienky ihneď po prevzatí.

Najvyšší súd sa stotožnil s právnym názorom krajského súdu, že Podmienky nemajú povahu interného organizačného aktu, ale majú povahu normatívneho správneho aktu (resp. takúto ambíciu), a to vzhľadom na to, že ich účelom bolo ukladať povinnosti subjektom stojacim mimo organizačnej štruktúry žalovaného, a to nad rámec ZoPZS, pričom súčasne v zhode s názorom krajského súdu zdôrazňuje, že na to, aby takýto normatívny správny akt mohol žalovaný vydať, musel by mať žalovaný na to zákonné splnomocnenie, čo žalovaný nemal.

Ministerstvá a iné orgány štátnej správy na základe zákonov a v ich medziach môžu vydávať všeobecne záväzné právne predpisy, ak sú na to splnomocnené zákonom (čl. 123 Ústavy SR). Z uvedeného ustanovenia nepochybne vyplýva, že splnomocnenie na vydanie aktu, ktorý má normatívnu povahu, musí byť v zákone vyjadrené jasne a presne, a to v súlade s princípom právnej istoty.

V rozpore s uvedeným je preto neprípustné odôvodniť vydanie Podmienok rozširujúcim výkladom § 14 ods. 1 ZoPZS, podľa ktorého výberové konanie na vydanie povolenia na prevádzkovanie ambulancie záchranej služby uskutočňuje ministerstvo, ako to uviedol vo svojom odvolaní žalovaný.

Neopodstatnená je aj námietka žalovaného týkajúca sa narušenia právnej istoty ostatných účastníkov jednak výberového konania a zároveň tých účastníkov, ktorí splnili Podmienky a následne im bolo udelené povolenie na prevádzkovanie ambulancií záchranej zdravotnej služby.

Najvyšší súd Slovenskej republiky navyše poukazuje na to, že medzi základné znaky a predpoklady právneho štátu a zároveň aj právnej istoty občanov ako jeho základného atribútu, patrí zachovávať Ústavu SR, zákony, ako aj všetky záväzné právne predpisy všetkými štátnymi i samosprávnymi orgánmi a inštitúciami, právnickými i fyzickými osobami v usporiadanom demokratickom zriadení, a tým zabezpečiť dôveru v právo (nález Ústavného súdu SR sp. zn. II. ÚS 48/97). Princíp právnej istoty (a legitímnych očakávaní) potom spočíva okrem iného v tom, že všetky subjekty práva môžu odôvodnene očakávať, že príslušné štátne orgány budú konať a rozhodovať podľa platných právnych predpisov, že ich budú správne vykladať a aplikovať (rovnako nález Ústavného súdu SR sp. zn. II. ÚS 48/97).

Zrušením napadnutého rozhodnutia, ktoré je v rozpore s Ústavou SR a zákonom, nemôže dôjsť k porušovaniu princípu právnej istoty, pretože z neprávania nemôže vzniknúť právo (ex iniuria ius non oritur).

Neodôvodnené je aj konštatovanie žalovaného, že zmatečnosť a vecná nesprávnosť tvrdenia krajského súdu je v tom, že súd argumentuje pojmom „pokiaľ žalovaný“. Aj podľa názoru najvyššieho súdu je nepochybné z obsahu napadnutého rozhodnutia, že prvostupňový súd vychádzal zo záveru, že postup žalovaného spočíval v tom, že od uchádzačov vyžadoval predloženie projektu stratégie a následné rozhodnutie o vylúčení žalobcu, nemali oporu v zákone.

Napokon neopodstatnená je aj námietka žalovaného, že jeho rozhodnutia sú riadne odôvodnené, keďže obsahujú zákonné argumentácie.

Aj podľa názoru najvyššieho súdu odôvodnenie toho, prečo vlastne žalobcovia neboli úspešní vo výberovom konaní, čo je samotným jadrom rozhodnutia, v rozhodnutí absentuje. Je irelevantné, že žiadosti uchádzačov z hľadiska toho, ktorý najlepšie splnil hodnotiace kritériá, hodnotí komisia. Ide stále o rozhodnutie správneho orgánu, ktoré musí obsahovať obligatórne zákonné náležitosti. To je poistka proti svojvôli. Logicky potom z toho vyplýva, že komisia musí v správe o výsledku výberového konania podľa § 14 ods. 10 ZoPZS výsledok výberového konania odôvodniť, aby takéto hodnotenie mohlo byť prevzaté do odôvodnenia rozhodnutia. Z tohto odôvodnenia musí vyplývať, prečo určitý uchádzač splnil hodnotiace kritériá na nižšej kvalitatívnej úrovni ako iný uchádzač.

Záverom súd poznamenáva, že pokiaľ žalovaný tvrdí, že nové konanie nebude mať po skutkovej stránke reálnu možnosť dosiahnuť priaznivejšie rozhodnutie vo veci žalobcov, je to irelevantné. Jednak je to len domnienka žalovaného a jednak to nemôže byť akceptovateľný dôvod na to, aby nedošlo k zrušeniu rozhodnutia správneho orgánu, ktoré je v rozpore s Ústavou SR a zákonom.

Najvyšší súd Slovenskej republiky s poukazom na vyššie uvedené závery považoval námietky žalovaného uvedené v odvolaní proti rozsudku krajského súdu za nedôvodné, ktoré nemohli ovplyvniť posúdenie danej veci, a preto napadnutý rozsudok krajského súdu ako vecne správny podľa § 250ja ods. 3 veta druhá OSP a § 219 ods. 1 OSP potvrdil, stotožniac sa v zásade aj s dôvodmi jeho rozhodnutia (§ 219 ods. 2 OSP v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP), nakoľko pri nedostatku žalobných dôvodov pre zrušenie napadnutého rozhodnutia nezistil ani okolnosti, ktorým by musel prihliadnuť z úradnej povinnosti.

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku opravný prostriedok nie je prípustný.