



ROZSUDOK

V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu JUDr. Ivana Rumanu a zo sudkýň JUDr. Gabriely Gerdovej a JUDr. Jany Zemkovej PhD. v právnej veci žalobcu: **D., a.s. v likvidácii**, so sídlom E., IČO: X., zastúpený: **Š. s.r.o.**, so sídlom D., proti žalovanému: **Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou**, so sídlom Žellova 2, Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č.r.: 389371/34098/2009/911, č. k.: ZP 910/00010/2009/R zo dňa 22.12.2009, konajúc o odvolaní žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č. k. 3S/100/2010-120 zo dňa 14.06.2011, jednomyselne

r o z h o d o l :

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Bratislave č. k. 3S/100/2010-120 zo dňa 14. júna 2011 **m e n í** tak, že žalobu **z a m i e t a**.

Žalobcovi náhradu trov konania **n e p r i z n á v a**.

O d ô v o d n e n i e

Napadnutým rozsudkom Krajský súd v Bratislave zrušil rozhodnutie žalovaného č. ZP 910/00010/2009/R zo dňa 22.12.2009 podľa § 250j ods. 2 písm. d/, e/ Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „O.s.p.“) z dôvodu, že žalovaný dostatočným spôsobom nezdôvodnil, prečo žalobcovi uložil pokutu vo výške 100.000 € po tom, ako zmenil rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu o uložení pokuty, ako aj z dôvodu porušenia § 33 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 71/1967 Zb.“), pretože žalobca nebol vyzvaný na predloženie dôkazov týkajúcich sa preukázania oprávnenosti tvrdenia žalovaného pri uložení pokuty.

Proti rozsudku krajského súdu podal v zákonnej lehote odvolanie žalovaný a navrhol, aby odvolací súd napadnutý rozsudok krajského súdu zmenil tak, že žalobu zamietne. V dôvodoch odvolania namietal nedostatok dôvodov a argumentoval, že z rozsudku krajského súdu nie je zrejmé, akými úvahami dospel k záveru, že žalovaný mal platobnú schopnosť žalobcu preukázanú pred vydaním prvostupňového rozhodnutia. Tvrdil, že v rozhodnutí sa zaoberal všetkými hľadiskami, ktoré pre uloženie pokuty zdravotnej poisťovni stanovuje

zákon č. 581/2004 Z.z. o zdravotných poisťovniach, dohľade nad zdravotnou starostlivosťou a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov v § 50 ods. 1., t.j. závažnosťou, mierou zavinenia a povahou zistených nedostatkov. Poukázal na jeho obsah s tým, že uloženie pokuty v rozhodnutí odôvodnil dostatočným spôsobom. Ďalej uviedol, že v súlade s § 33 ods. 1 a 2 zákona č. 71/1967 Zb. dal žalobcovi možnosť, aby sa pred vydaním rozhodnutia mohol vyjadriť k jeho podkladu i k spôsobu jeho zistenia, prípadne navrhnúť jeho doplnenie. Splnenie tejto povinnosti je preukázateľné zo spisu správneho konania, a teda nie je daný dôvod na zrušenie rozhodnutia z tohto dôvodu.

Žalobca v písomnom vyjadrení k odvolaniu žalovaného a tvrdeniami uvedenými v odvolaní nesúhlasil. Napadnutý rozsudok krajského súdu považuje za vecne správny a stotožnil sa s ním v plnom rozsahu. Vzhľadom k tomu, že krajský súd vo veci úplne zistil skutkový stav, na základe vykonaných dôkazov dospel k správnym skutkovým zisteniam a vec správne právne posúdil, navrhol, aby odvolací súd rozsudok krajského súdu ako vecne správny potvrdil.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 O.s.p.) preskúmal odvolaním napadnuté rozhodnutie súdu prvého stupňa v rozsahu a z dôvodov uvedených v odvolaní žalovaného (§ 212 ods. 1 O.s.p., § 246c ods. 1 veta prvá O.s.p.) bez nariadenia pojednávania (§ 250ja ods. 2 veta prvá O.s.p.) a dospel k záveru, že odvolanie žalovaného je dôvodné.

V správnom súdnictve preskúmajú sudy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy (§ 244 ods. 1 O.s.p.).

Z obsahu predloženého súdneho spisu, súčasťou ktorého je administratívny spis žalovaného najvyšší súd zistil, že žalovaný napadnutým rozhodnutím č. ZP 910/00010/2009/R, 389371/34098/2009/911 zo dňa 22.12.2009 rozhodnutie sekcie dohľadu nad zdravotným poistením č. ZP 910/00010/2009 zo dňa 01.04.2009 zmenil tak, že žalobcovi (predtým s obchodným menom D., a.s.) podľa § 50 ods. 1 písm. m/ a § 64 ods. 1 písm. a/ zákona č. 581/2004 Z.z o zdravotných poisťovniach, dohľade nad zdravotnou starostlivosťou a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon č 581/2004 Z.z.) uložil pokutu vo výške 100.000 € za porušenie povinnosti ustanovenej v § 15 ods. 1 písm. g/ v spojení s § 14 ods. 6 zákona č. 581/2004 Z.z. tým, že pri preukazovaní platobnej schopnosti za kalendárny mesiac január 2009 nepredložil žalovanému do 25. dňa kalendárneho mesiaca, ktorý nasleduje po kalendárnom mesiaci, za ktorý sa platobná schopnosť preukazuje, t.j. do 25.02.2009 súvahu a výkaz ziskov a strát, ktoré majú byť podľa § 14 ods. 6 zákona č. 581/2004 Z.z. doložené k výkazu.

Z výpisu z Obchodného registra mal najvyšší súd preukázané, že žalobca (do 31.12.2009 s obchodným menom D., a.s.) predal na základe Zmluvy o predaji podniku zdravotnej poisťovne podnik spoločnosti A. a.s. (od 30.12.2009 s obchodným menom D. a.s.) podľa § 476 a nasl. Obchodného zákonníka. Zmluva o predaji podniku nadobudla účinnosť dňa 31.12.2009. Napadnuté rozhodnutie žalovaného nadobudlo právoplatnosť dňa 30.12.2009. O správnom delikte žalobcu bolo správnym orgánom právoplatne rozhodnuté pred nadobudnutím účinnosti zmluvy o predaji podniku, a keďže žalobca v dôsledku predaja podniku nezanikol, ale vstúpil do likvidácie. Žalobca je existujúcim právnym subjektom a jeho zodpovednosť trvá. Otázka prechodu verejnoprávnej sankčnej zodpovednosti na právneho nástupcu (univerzálneho sukcesora) delikventa, je zásadnou právnou otázkou, ktorá

nie je dostatočne judikovaná, ale nie je predmetom tohto konania. Preto ju najvyšší súd v rámci súdneho prieskumu zákonnosti napadnutého rozhodnutia neanalyzoval.

Podľa § 14 ods. 6 zákona č. 581/2004 Z.z. v znení účinnom v čase porušenia povinnosti („ďalej len zákon č. 581/2004 Z.z.“) *platobnú schopnosť preukazuje zdravotná poisťovňa výkazom, ktorý musí byť doložený protokolom o správnom vykazovaných údajov, vypracovaným útvarom vnútornej kontroly spolu so súvahou a výkazom ziskov a strát. Na požiadanie úradu vypracúva útvar vnútornej kontroly aj vysvetľujúcu správu, ktorú predloží úradu a predstavenstvu zdravotnej poisťovne. Výkaz zdravotná poisťovňa predkladá najneskôr do 25. dňa kalendárneho mesiaca, ktorý nasleduje po kalendárnom mesiaci, za ktorý sa platobná schopnosť preukazuje.*

Podľa § 15 ods. 1 písm. g/ zákona č. 581/2004 Z.z. **zdravotná poisťovňa je povinná zabezpečiť platobnú schopnosť a preukazovať ju úradu** (§ 14 ods. 6).

Podľa § 50 ods. 1 písm. m/ zákona č. 581/2004 Z.z., **ak úrad zistí nedostatky v činnosti zdravotnej poisťovne, ktoré vyplývajú z nedodržania ustanovení tohto zákona, osobitného predpisu alebo podmienok určených v povolení (§ 37 ods. 3), môže podľa závažnosti, miery zavinenia a povahy zistených nedostatkov zdravotnej poisťovni uložiť pokutu** (§ 64 ods. 1).

Úrad môže uložiť zdravotnej poisťovni za porušenie povinností ustanovených týmto zákonom pokutu až do výšky 165.969 €; najmenej vo výške 3.319 €; za porušenie povinnosti podľa § 11 ods. 10 pokutu vo výške 2.000.000 € (§ 64 ods. 1 písm. a/ zákona č. 581/2004 Z.z.).

Senát najvyššieho súdu sa stotožnil so správnym orgánom, že žalobca naplnil skutkovú podstatu správneho deliktu ustanovenia § 15 ods. 1 písm. g/ v spojení s § 14 ods. 6 zákona č. 581/2004 Z.z. Skutočnosť, že žalobca nepredložil žalovanému do 25.02.2009 súvahu a výkaz ziskov a strát, ktoré mali byť doložené k výkazu, nie je spornou. Medzi účastníkmi konania bol sporným výklad ustanovenia § 14 ods. 6 zákona č. 581/2004 Z.z. Ustanovenie § 14 ods. 6 zákona č. 581/2004 Z.z. v spojení s § 15 ods. 1 písm. g/ zákona č. 581/2004 Z.z. ukladá zdravotným poisťovňam preukazovať žalovanému platobnú schopnosť. Citované ustanovenie § 14 ods. 6 zákona č. 581/2004 Z.z. túto povinnosť konkretizuje, a to tým, že stanovuje spôsob, t.j. akými dokumentmi a časový interval, v ktorom sú zdravotné poisťovne povinné platobnú schopnosť preukazovať. Nie je sporné, že zdravotné poisťovne sú povinné preukazovať platobnú schopnosť každý mesiac a keďže z ustanovenia § 14 ods. 6 zákona č. 581/2004 Z.z. vyplýva, že výkaz musí byť doložený súvahou a výkazom ziskov a strát, zdravotné poisťovne sú povinné súvahu a výkaz ziskov a strát vyhotovovať mesačne. Iný výklad ustanovenia § 14 ods. 6 zákona č. 581/2004 Z.z. by poprel význam samotnej povinnosti preukazovania platobnej schopnosti mesačne. Žalobca bol žalovaným na splnenie povinnosti - predloženia súvahy a výkazu ziskov a strát za mesiac január 2009 vyzvaný listom zo dňa 03.03.2009, ktorý mu bol doručený dňa 05.03.2009. Žalobca bol taktiež s interpretáciou ustanovenia § 14 ods. 6 zákona č. 581/2004 Z.z. na pracovnom stretnutí konanom dňa 13.03.2009 žalovaným oboznámený, napriek tomu zotrval na svojom výklade predmetného ustanovenia. Žalobca ďalej tvrdil, že požadované doklady nie je možné zostaviť, ale predložil ich deň po tom, ako mu bolo doručené prvostupňové rozhodnutie správneho orgánu o správnom delikte, a doložil ich aj k výkazu pre preukázanie platobnej schopnosti za mesiac február 2009 a za ďalšie mesiace, čím v podstate potvrdil, že podmienky vyplývajúce z citovaného ustanovenia mu boli známe. Skutočnosť, že žalobca dodatočne

predložil potrebné dokumenty nemá za následok zánik trestnosti, pretože zákon č. 581/2004 Z.z. okolnosti majúce za následok zánik trestnosti neupravuje.

Na vyvodenie deliktuálnej zodpovednosti žalobcu nie je rozhodujúce, či žalovaný mal v čase vydania rozhodnutia preukázanú platobnú schopnosť žalobcu. Rozhodujúcou skutočnosťou je, či žalobca naplnil skutkovú podstatu správneho deliktu, teda či porušil povinnosť stanovenú zákonom. Žalobca súvahu a výkaz ziskov a strát v lehote určenej zákonom žalovanému nepredložil a týmto opomenutím porušil povinnosť stanovenú zákonom.

Najvyšší súd nezistil také vady konania pred správnym orgánom, ktoré by mohli mať vplyv na zákonnosť napadnutého rozhodnutia (§ 250i ods. 3 O.s.p.). Pred vydaním prvostupňového rozhodnutia bol žalobca podľa § 33 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. poučený o možnosti sa pred vydaním rozhodnutia vyjadriť k jeho podkladu i k spôsobu jeho zistenia, prípadne navrhnúť jeho doplnenie. Žalobca túto možnosť využil a svoje vyjadrenie zaslal žalovanému dňa 30.03.2009.

V tejto súvislosti treba poznamenať, že zákon č. 71/1967 Zb. neukladá správne orgánu osobitnú povinnosť poučovať účastníka konania alebo vyzývať ho k nazretiu do administratívneho spisu. Túto možnosť má účastník správneho konania nezávisle od vôle správneho orgánu. Pred rozhodnutím správneho orgánu prvého stupňa obsah administratívneho spisu tvorila iba komunikácia medzi žalobcom a žalovaným, žiadne iné podklady sa v ňom nenachádzali. Skutkový stav hodnotí najvyšší súd ako nesporný a účastníkom známy. Navyše i počas odvolacieho konania možnosť nazrieť do spisu žalobca viackrát využil, teda mal možnosť oboznámiť sa so všetkými podkladmi rozhodnutia.

V odvolacom konaní sa podľa správneho poriadku uplatňuje apelačný princíp, odvolací orgán môže rozhodnutie zmeniť tak, že vo veci sám rozhodne (§ 59 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb.). Odvolací orgán zistené vady odstráni (§ 59 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb.), rozhodnutie zruší, pokiaľ je to vhodnejšie najmä z dôvodov rýchlosti alebo hospodárnosti (§ 59 ods. 3 zákona č. 71/1967 Zb.). Dôvod na zrušenie prvostupňového rozhodnutia správneho orgánu neexistoval.

Pokiaľ ide o námietky zaujatosti, o týchto bolo v správnom konaní rozhodnuté. Po tom, ako bolo rozhodnuté o vylúčení JUDr. Ľ. Á. z prejednávania a rozhodovania vecí v správnom konaní, už žiadne úkony nevykonával. Pred tým JUDr. Ľ. Á. nevykonával žiadne úkony procesnoprávneho charakteru (neviedol dokazovanie, nevydal žiadne rozhodnutie). Vykonával iba administratívnotechnické úkony. Za jeho účasti boli uskutočnené stretnutia so žalobcom a nazretia do spisu, vypracoval upovedomenie o predložení rozkladu odvolaciemu orgánu a predkladáciu správu, ktorá bola odsúhlasená a podpísaná JUDr. A. A., poverenou riadením sekcie dohľadu nad zdravotným poistením. Možnosť vylúčenia predsedu správneho orgánu, ktorý nemá nadriadený orgán, zákon neupravuje. Vznikla by situácia, že o veci by nemal kto rozhodnúť. Nápravu možno zabezpečiť v tomto prípade v súdnom konaní preskúmaním rozhodnutia správneho orgánu.

Čo sa týka výšky uloženej sankcie - pokuty, ktorú žalovaný vo výroku zmenil tak, že žalobcovi uložil pokutu 100.000 €, odvolací súd sa stotožňuje so záverom žalovaného, že je primeraná povahe zistených nedostatkov, miere zavinenia a závažnosti porušenia povinností.

Výška pokuty je výsledkom správneho uváženia zo strany správneho orgánu a súd iba skúma, či toto uváženie nevybočilo z medzí a hľadísk ustanovených zákonom (§ 245 ods. 2 O.s.p.), či je v súlade s pravidlami logického myslenia, a či podklady pre taký úsudok boli zistené úplne a riadnymi procesnými postupmi.

Zdravotná poisťovňa hospodári s prostriedkami z verejného zdravotného poistenia a medzi jej základné úlohy patrí uhrádzať náklady poskytnutej zdravotnej starostlivosti. Prípadná insolventnosť môže mať závažné celospoločenské následky. Preukázanie platobnej schopnosti je základnou povinnosťou zdravotnej poisťovne, pričom najmä včasné preukázanie platobnej schopnosti má význam z dôvodu rýchlych a účinných opatrení úradu v prípade platobnej neschopnosti zdravotnej poisťovne. Nepreukázanie platobnej schopnosti je preto potrebné považovať za závažné porušenie povinnosti zdravotnej poisťovne. Pokiaľ ide o mieru zavinenia, žalobca bol na splnenie povinnosti vyzvaný, s interpretáciou príslušných ustanovení zákona oboznámený, vedel aké doklady má predložiť. Konanie žalobcu možno preto kvalifikovať ako úmyselné porušenie zákonnej povinnosti. Senát sa stotožnil s odôvodnením rozhodnutia žalovaného, že úrad pri posudzovaní zabezpečenia platobnej schopnosti vychádza z Výkazu a jeho príloh uvedených v § 14 ods. 6 zákona č. 581/2004 Z.z. Súvaha je jedným zo základných účtovných výkazov. Je to prehľadná a usporiadaná forma hodnotového (peňažného) vyjadrenia majetku podľa druhov a podľa zdrojov, z ktorých majetok pochádza k určitému dňu. Hlavnými zložkami súvahy sú aktíva a pasíva. Aktíva predstavujú rôzne druhy a formy majetku, pasíva vyjadrujú vlastné aj cudzie zdroje. Pri preukazovaní zabezpečenia platobnej schopnosti úrad zo súvahy overuje údaj o výške záväzkov spolu, ktorý zdravotná poisťovňa uvádza vo Výkaze. Výkaz ziskov a strát obsahuje údaj o objeme nákladov a výnosov spoločnosti a dosiahnutom výsledku hospodárenia spoločnosti za vykazované obdobie. Nemožno akceptovať tvrdenia účastníka konania, že tieto výkazy nemajú žiadny význam pre overenie platobnej schopnosti, ani že porušením povinnosti predložiť tieto výkazy nemohlo dôjsť k ohrozeniu platobnej schopnosti. Nepredložením týchto výkazov dochádza k ohrozeniu overenia platobnej schopnosti úradom a prijatia včasných a účinných opatrení na zabránenie nežiaducich dopadov platobnej neschopnosti zdravotnej poisťovne na ďalších účastníkov systému verejného zdravotného poistenia, t.j. na poistencov a poskytovateľov zdravotnej starostlivosti. Takéto porušenie nemožno odstrániť dodatočným predložením výkazov, pretože úrad posudzuje platobnú schopnosť a v prípade potreby prijíma opatrenia a rozhodnutia s tým súvisiace v danom čase.

Berúc do úvahy význam povinnosti zdravotnej poisťovne preukazovať platobnú schopnosť, je prísna sankcia v prípade jej porušenia opodstatnená. Odvolací súd dospel k záveru, že vzhľadom na všetky okolnosti prípadu tak, ako boli spomenuté v odôvodnení tohto rozhodnutia, výška uloženej pokuty je primeraná.

V danej veci sa senát najvyššieho súdu nestotožnil s tvrdením žalobcu, že nebol oboznámený s podkladmi rozhodnutia, pretože z jeho vyjadrenia zo dňa 16.12.2009 vyplýva opak. V ňom uvádza, že k podkladom rozhodnutia sa vyjadroval priebežne počas správneho konania, bol s nimi oboznámený a na svojich vyjadreniach trvá.

Ak si teda žalobca svoje povinnosti vyplývajúce mu z § 15 ods. 1 písm. g/ v spojení s § 14 ods. 6 zákona č. 581/2004 Z.z. doposiaľ plnil, a „Úradu“ predkladal výkazy preukazujúce jeho platobnú schopnosť za mesiace predchádzajúce (august, september, október 2009), znamená to, že aj súvahu a výkaz ziskov a strát za január 2009 bol schopný predložiť v stanovenom a riadnom termíne.

Na základe vyššie uvedených skutočností najvyšší súd napadnutý rozsudok Krajského súdu v Bratislave č. k. 3S/100/2010-120 zo dňa 14.06.2011 podľa § 220 O.s.p. v spojení s § 250ja ods. 3 veta druhá O.s.p. zmenil tak, že žalobu zamietol.

O trovách konania odvolací súd rozhodol podľa § 250k ods. 1 O.s.p. v spojení s § 224 ods. 1, 2 O.s.p. a § 246c ods. 1 veta prvá O.s.p. tak, že žalobcovi, ktorý nebol úspešný, náhradu trov konania nepriznal.

Toto rozhodnutie prijal senát najvyššieho súdu pomerom hlasov členov senátu 3:0 (§ 3 ods. 9 zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov).

P o u č e n i e : Proti tomuto rozsudku opravný prostriedok **nie je** prípustný.

V Bratislave dňa 15. januára 2013

JUDr. Ivan R U M A N A, v.r.
predseda senátu

Za správnosť vyhotovenia:
Emília Čičková