

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 7Sžsk/5/2020
Identifikačné číslo spisu: 1018200776
Dátum vydania rozhodnutia: 30.03.2020
Meno a priezvisko: JUDr. Zdenka Reisenauerová
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2020:1018200776.1

UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu: MEJ clinic s.r.o., Kupecká 18, 949 01 Nitra, IČO: 36 869 473, zastúpený advokátskou kanceláriou: Petruška & partners s.r.o., Kupecká 18, 949 01 Nitra, IČO: 47 254 882, proti žalovanému: DÓVERA zdravotná poisťovňa, a.s., Einsteinova 25, 851 01 Bratislava, IČO: 35 942 436, o preskúmanie zákonnosti opatrenia žalovaného č. 18700102 zo dňa 23.03.2018, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave z 27.08.2019 č. k. 5S/80/2018-42, takto

rozhodol:

Najvyšší 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.

Odôvodnenie

I.

Konanie pred správnym súdom

1. Krajský súd v Bratislave (ďalej len „krajský súd alebo správny súd“) napadnutým uznesením z 27.08.2019 č. k. 5S/80/2018-42 podľa § 98 ods. 1 písm. g/ zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej „SSP“) odmietol žalobu zo dňa 23.05.2018, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutia žalovaného - protokolu o kontrole č. 18700102 zo dňa 23.03.2018. O náhrade trov konania rozhodol tak, že žiaden z účastníkov nemá právo na náhradu trov konania.

2. Krajský súd pred preskúmaním veci v merite skúmal v prvom rade podmienky prípustnosti súdneho preskúmania žalobou napadnutého protokolu, pričom dospel k záveru, že žalobu je potrebné odmietnuť pre jej neprípustnosť, keďže v danom prípade ide o súkromnoprávny vzťah medzi žalobcom a žalovaným, o ktorom má rozhodovať súd v civilnom procese. Konštatoval, že nie je daná právomoc správneho súdu na rozhodovanie predmetnej veci.

3. Krajský súd citujúc právnu úpravu ustanovenú v § 2 ods. 1, 2 SSP, v § 3 ods. 1 písm. b/, c/ SSP, §

4 písm. c) SSP, § 6 ods. 1 SSP, § 97 SSP, § 7 písm. d) SSP, § 98 ods. 1 písm. g) SSP konštatoval, že v systéme správneho súdnictva je právo na prístup k súdnemu preskúmaniu právoplatného rozhodnutia orgánu verejnej správy na základe správnej žaloby determinované princípom generálnej klauzuly s negatívnou enumeráciou, z ktorého vyplýva, že sudy v zásade preskúmajú všetky rozhodnutia alebo opatrenia orgánov verejnej správy, ktorými sa zakladajú, menia, zrušujú alebo deklarujú práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických alebo právnických osôb alebo ktorými môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb priamo dotknuté, a to okrem tých, ktoré zákon výslovne z prieskumu vylučuje (§ 7 SSP).

4. Správny súd v uvedenej právnej veci po skúmaní procesných podmienok zistil, že nie je daná jeho právomoc konať o podanej žalobe z dôvodu, že sa v danom prípade nejedná o preskúmanie rozhodnutia orgánu verejnej správy v zmysle § 4 SSP. Žalovaný napadnutým opatrením uložil žalobcovi na základe vykonanej kontroly zmluvnú pokutu vo výške 618,48 eur, určil lehotu na odstránenie zistených nedostatkov a upozornil žalobcu na dodržiavanie legislatívnych ustanovení pri preskripcii liekov a zdravotníckych pomôcok. Správny súd sa stotožnil s vyjadrením žalovaného, že žalovaný by vystupoval a rozhodoval ako orgán verejnej správy len v prípade, ak by rozhodoval v rámci jemu zvereného oprávnenia rozhodovať o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzických a právnických osôb o porušení zákonom, prípadne iným všeobecne záväzným právnym predpisom ustanovených povinností, a teda porušení predpisov verejného práva. Krajský súd konštatoval, že vzťah poskytovateľa zdravotnej starostlivosti a zdravotnej poisťovne, založený zmluvou o poskytovaní zdravotnej starostlivosti je vzťahom súkromnoprávnym a nespadá do oblasti verejnej správy. Vzťah žalobcu a žalovaného vznikol z vôle žalobcu uzatvoriť so žalovaným zmluvu o poskytovaní zdravotnej starostlivosti, pričom vstup do tohto zmluvného vzťahu je založený zo strany žalobcu na báze dobrovoľnosti. Žalobca nemal zákonnú povinnosť vstúpiť do tohto zmluvného vzťahu so žalovaným a urobil tak výlučne na základe svojej slobodnej vôle. V zmluve o poskytovaní zdravotnej starostlivosti si žalobca a žalovaný dohodli v zmysle zákona č. 581/2004 Z. z. podmienky, na základe ktorých bude žalobca poskytovať zdravotnú starostlivosť a žalovaný mu bude za jej poskytovanie platiť úhrady. Vykonanie kontroly dodržiavania podmienok uvedených v zmluve v tomto prípade nevyplýva zo všeobecne záväzného právneho predpisu, ale zo zmluvy uzatvorenej medzi žalobcom a žalovaným. Žalovaný tak mohol vykonať kontrolu dodržiavania zmluvných podmienok u žalobcu a v prípade zistenia porušení podmienok poskytovania zdravotnej starostlivosti požadovať od žalobcu zmluvnú pokutu, ktorá bola dohodnutá v zmluve. Žalovaný v tomto prípade nevystupoval voči žalobcovi verejnomoocensky, ale postupoval na základe zmluvy o poskytovaní zdravotnej starostlivosti, ktorú mal uzatvorenú so žalobcom. Realizácia oprávnení a vyžadovanie plnenia povinností vyplývajúcich zo zmluvy, ktorá má súkromnoprávny charakter, nie je realizáciou verejnej moci, nesleduje žiadny verejný cieľ alebo záujem. Žalovaný nemá možnosť si na základe protokolu a zápisnice priamo vymôcť uloženú zmluvnú pokutu v prípade jej neuhradenia, ale musel by sa obrátiť na civilný súd, aby rozhodol o jeho nároku na zaplatenie zmluvnej pokuty. Protokol nie v tomto prípade rozhodnutím, ktoré by mohlo byť exekučným titulom a nebol vydaný v administratívnom konaní, v ktorom by išlo o rozhodovanie vo veciach zdravotného poistenia podľa zákona č. 581/2004 Z. z.

5. Podľa názoru krajského súdu v danej veci, vzhľadom na jej súkromnoprávny charakter nie je daná právomoc správneho súdu na prejednanie a rozhodnutie veci. Správny súd dospel k záveru, že napadnuté opatrenie žalovaného zákon zo súdneho preskúmania správnym súdom vylučuje, a preto podľa § 98 ods. 1 písm. g) SSP žalobu odmietol. Správny súd dal do pozornosti žalobcu, že ak s protokolom žalovaného nesúhlasí, môže sa domáhať ochrany svojich práv žalobou na príslušnom civilnom súde.

6. Záverom správny súd uviedol, že sa nezaoberal obsahom žaloby, keďže žalobnými námietkami vo veci samej by sa mohol zaoberať až po splnení podmienky, že preskúmané opatrenie podlieha súdnemu prieskumu v správnom súdnictve.

7. O trovách konania správny súd rozhodol podľa § 170 SSP. Žiadnemu z účastníkov konania nepriznal nárok na ich náhradu z dôvodu, že žaloba bola odmietnutá.

II.

Kasačná sťažnosť žalobcu

8. Proti tomuto uzneseniu podal žalobca v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť. Navrhoval, aby kasačný súd napadnuté rozhodnutie zmenil tak, že zruší rozhodnutie Krajského súdu Bratislava a vec mu vráti na ďalšie konanie.

9. Žalobca v dôvodoch kasačnej sťažnosti uviedol, že s rozhodnutím krajského súdu nesúhlasí z dôvodov, že žalovaným je zdravotná poisťovňa, ktorá má oprávnenie na vykonávanie iba jedného predmetu činnosti a tou je vykonávanie verejného zdravotného poistenia, majúc za to, že zo samotného predmetu podnikania vyplýva, že ide o systém verejného zdravotného poistenia, a preto nie je možné tento vzťah medzi žalobcom a žalovaným považovať za čisto obchodnoprávny vzťah, pretože ide o vynútený zmluvný vzťah, bez ktorého nemôže žalobca poskytovať zdravotnú starostlivosť poisteným klientom a túto zdravotnú starostlivosť žalobca poskytoval v rámci výkonu verejného zdravotného systému - ako všeobecný praktický lekár. Žalobca tvrdil, že žalovaný výsledkom daného protokolu mu strhol sumu za predpísané lieky pre detského pacienta, ktoré mu žalobca predpísal v rámci verejného zdravotného poistenia. Žalobca mal za to, že z uvedených dôvodov nemôže ísť o súkromnoprávny vzťah. V danej súvislosti žalobca dal do pozornosti rozhodnutie Najvyššieho súdu SR 4 Sžso/20/2011.

III.

Vyjadrenie žalovaného ku kasačnej sťažnosti žalobcu

10. Žalovaný sa ku kasačnej sťažnosti žalobcu vyjadril. Nesúhlasil s dôvodmi, ktoré žalobca uviedol v kasačnej sťažnosti. Navrhoval, aby kasačný súd podľa § 461 SSP kasačnú sťažnosť žalobcu zamietol.

11. V dôvodoch vyjadrenia žalovaný uviedol, že nesúhlasí s názorom žalobcu, podľa ktorého vzťah medzi žalobcom a žalovaným nie je možné považovať za čisto obchodnoprávny, pretože ide o vynútený zmluvný vzťah, bez ktorého nemôže žalobca poskytovať zdravotnú starostlivosť poisteným klientom. Tvrdil, že vzťah medzi žalobcom a žalovaným je v súlade so zákonom č. 581/2004 Z. z. a nie je jednostranne vynútený zo strany žalovaného. Žalovaný poukazom na právnu úpravu ustanovenú v § 7 zákona č. 581/2004 Z. z. uviedol, že pre štandardizovanie postupov pri kontrole a pre zachovanie právnej istoty si zmluvné strany vo všeobecných zmluvných podmienkach pre poskytovanie zdravotnej starostlivosti dojednali pravidlá pre jej vykonanie, teda tieto pravidlá majú zmluvný charakter, nie sú upravené žiadnym právnym predpisom a nie sú prejavom mocenského alebo administratívneho postavenia žalovaného a ich obsah je výsledkom dohody zmluvných strán teda zdravotnej poisťovni a poskytovateľa zdravotnej starostlivosti. Žalovaný trval na tom, že protokol o kontrole a zápisnica o prerokovaní protokolu nie je rozhodnutím, poukazom na to, že ich znenie a možnosť vyhotovenia neupravuje žiaden všeobecne záväzný právny predpis a tieto dokumenty sú upravené len vo všeobecných zmluvných podmienkach pre poskytovateľov zdravotnej starostlivosti a sú súčasťou zmluvy o poskytovaní zdravotnej starostlivosti, v ktorej si zmluvné strany podrobnejšie dohadujú postup pri kontrolách. Ďalej trval na tom, že kontrolná činnosť zdravotnej poisťovni nemá verejnoprávny charakter, keď zdravotná poisťovňa pri kontrolnej činnosti nerozhoduje o právach a právom chránených záujmoch fyzických či právnických osôb, ale ide o zmluvne dohodnutý postup, ktorým preveruje, či sa zo strany poskytovateľa zdravotnej starostlivosti plnia zmluvne dojednané povinnosti a či má nárok na zaplatenie zmluvne dojedanej úhrady. Žalovaný nesúhlasil ani s tvrdením žalobcu uvedeným v kasačnej sťažnosti vo vzťahu poukazu na rozhodnutie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 4Sžso 20/2011. K uvedenému uviedol, že predmetné rozhodnutie sa týkalo výlučne konania o námietkach voči výkazu nedoplatkov na verejnom zdravotnom poistení vo vzťahu k poistencovi a nie vo vzťahu k poskytovateľovi zdravotnej starostlivosti, a preto ho v žiadnom prípade nemožno aplikovať na prejednávajúcu vec. Žalovaný tiež poukázal na to, že povahou kontrolnej činnosti zdravotnej poisťovne sa súdy v minulosti už zaoberali, pričom v tejto právnej otázke pretrváva jednotná rozhodovacia prax súdov, podľa ktorej kontrolná

činnosť vykonávaná zdravotnou poisťovňou vo vzťahu k vynakladaniu prostriedkov verejného zdravotného poistenia zmluvným poskytovateľom zdravotnej starostlivosti neprebieha v správnom režime a nie je zavŕšená vydaním správneho rozhodnutia, pretože úhrada za poskytnutú zdravotnú starostlivosť nie je plnením povinnosti vzniknutej na základe správneho aktu, ale ide o povinnosti vyplývajúce zo zmluvy o poskytovaní zdravotnej starostlivosti, ktorú zdravotná poisťovňa uzatvára s poskytovateľom zdravotnej starostlivosti. V danej súvislosti žalovaný dal do pozornosti rozhodnutie Krajského súdu v Trenčíne sp. zn. 28Sa/39/20018 z 21.3.2019. Záverom žalovaný uviedol, že v celom rozsahu sa pridŕžiava aj tvrdení a argumentácií uvedených vo vyjadreniach k správnej žalobe zo dňa 26.9.2018 a 5.4.2019.

IV.

Konanie pred kasačným súdom

12. Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (§ 11 písm. g) v spojení s § 438 ods. 2 SSP) preskúmal napadnuté rozhodnutie správneho súdu, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo (§ 453 ods. 2 SSP), v rozsahu námietok žalobcu uvedených v kasačnej sťažnosti, kasačnú sťažnosť prejednal bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP) a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť žalobcu nie je dôvodná.

13. Predmetom prieskumného konania na kasačnom súde bolo rozhodnutie Krajského súdu v Bratislave č. k. 5S/80/2018 - 42 zo dňa 27. 08 2019, ktorým správny súd podľa § 98 ods.1, písm. g/ SSP odmietol žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutia žalovaného - protokolu o kontrole č. 18700102 zo dňa 23.03.2018, žiadajúc jeho zrušenie a vrátenie veci na ďalšie konanie.

14. V procese posudzovania zákonnosti napadnutého rozhodnutia správneho súdu kasačný súd vychádzal zo skutkových zistení vyplývajúcich zo spisového materiálu krajského súdu, súčasť ktorého tvoril administratívny spis žalovaného správneho orgánu, na ktoré poukázal už krajský súd v odôvodnení napadnutého rozhodnutia, z ktorých dôvodov ich najvyšší súd neopakuje a súčasne na ne poukazuje.

15. Predmetom preskúmacieho súdneho konania v danej veci bolo rozhodnutie žalovaného - protokol o kontrole č. 18700102 zo dňa 23.03.2018, ktorým žalovaný žalobcovi uložil zmluvnú pokutu vo výške 618,48 eur, určil lehotu na odstránenie zistených nedostatkov a žalobcu upozornil na dodržiavanie legislatívnych ustanovení pri preskripcii liekov a zdravotníckych pomôcok.

16. Kasačný súd predovšetkým upriamuje pozornosť na to, že správne súdnictvo v Slovenskej republike vychádza z materiálneho chápania právneho štátu v zmysle čl. 1 ods. 1 ústavy vyžadujúceho, aby verejná správa bola pod kontrolou súdnej moci. Je založené jednak na kontrole verejnej správy, či táto (ne)prekračuje jej zverenú právomoc a jednak poskytuje ochranu subjektívnym právam osôb, do ktorých bolo zasiahnuté alebo zasahované v rozpore so zákonom. Hlavnou úlohou správneho súdnictva je teda ochrana subjektívnych práv a jeho cieľom ochrana práv fyzických a právnických osôb a ich prostredníctvom následne aj ochrana zákonnosti. Správne súdnictvo je neoddeliteľným atribútom právneho štátu zaručujúcim každej osobe či už ide o fyzickú alebo právnickú osobu ochranu práv pred činnosťou orgánov verejnej správy. Dodržiavanie zákonnosti v oblasti výkonnej moci a dôsledná ochrana jednotlivca je jednou z najdôležitejších črt právneho štátu, ktorého koncepcia práva stojí aj na dodržiavaní práva štátnymi orgánmi. Správny súd v správnom súdnictve poskytuje ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy a rozhoduje v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom (§ 2 ods. 1 SSP). Konanie pred správnym súdom je jednou zo záruk ochrany základných ľudských práv a slobôd a ochrany práv a oprávnených záujmov účastníkov administratívneho konania (§ 5 ods. 2 SSP). Na rozhodnutie správneho súdu je rozhodujúci stav v čase právoplatnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy alebo v čase vydania opatrenia orgánu verejnej správy (§ 135 ods. 1 SSP). Správnu žalobou sa žalobca môže domáhať ochrany svojich subjektívnych práv proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy (§ 177 ods. 1 SSP).

17. Kasačný súd dáva tiež do pozornosti, že správny súd nie je súdom skutkovým. Jeho úlohou pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutia a postupu správneho orgánu podľa právnej úpravy ustanovenej v Správnom súdnom poriadku je posudzovať, či správny orgán príslušný na konanie si zadovážil dostatok skutkových podkladov pre vydanie rozhodnutia, či zistil vo veci skutočný stav, či konal v súčinnosti s účastníkom 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 s procesnoprávnymi predpismi. Zákonnosť rozhodnutia správneho orgánu je podmienená zákonnosťou postupu správneho orgánu predchádzajúceho vydaniu napadnutého rozhodnutia. Správny súd v konaní súdneho prieskumu zákonnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy teda preskúmava, či orgán štátnej správy konal a rozhodol v súlade so zákonom, či v správnom konaní postupoval v súčinnosti s účastníkom konania, či sa vysporiadal s jeho námietkami a či na základe skutkových zistení na základe logického a rozumného uváženia ustálil správne svoj právny záver.

18. Správny súd pred začatím súdneho prieskumu zákonnosti rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy a postupu predchádzajúceho jeho vydanie v zmysle vyššie uvedeného je povinný v súlade s právnou úpravou ustanovenou v prvej a druhej hlave prvej časti Správneho súdneho poriadku skúmať zákonné podmienky prípustnosti súdneho prieskumu, teda právomoc súdu na vykonanie súdneho prieskumu zákonnosti rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy. Zákonodarca v prvej hlave prvej časti Správneho súdneho poriadku ustanovuje, že správny súd preskúmava zákonnosť rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy vydaného v správnom konaní, ktoré definuje v právnej norme § 3 ods. 1 písm. a/, b/, c/ SSP. Zákonodarca v právnej úprave ustanovenia § 4 SSP na účely súdneho prieskumu zákonnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy podľa Správneho súdneho poriadku považuje orgány štátnej správy, orgány územnej samosprávy, ktorými sú obce, mestá, a v hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave a v meste Košice mestské časti a samosprávne kraje, orgány záujmovej samosprávy, ktorým osobitný predpis zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy, právnické osoby a fyzické osoby, ktorým osobitný predpis zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy, štátne orgány, iné orgány alebo subjekty, ktorým osobitný predpis zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy. Už z uvedenej zákonnej úpravy vyplýva, že základným zákonným predpokladom právomoci správneho súdu je skutočnosť, že orgán verejnej správy musí mať zákonné zmocnenie (právomoc) na vydanie rozhodnutí alebo opatrení, ktorými zakladá, mení, zrušuje alebo deklaruje práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických alebo právnických osôb. Zákonodarca v právnej norme ustanovenej v § 7 SSP stanoví, v ktorých prípadoch správny súd nemá právomoc na vykonanie súdneho prieskumu. V právnej úprave § 97 SSP súčasne správne súdu ustanovuje povinnosť kedykoľvek počas konania prihliadať na to, či sú splnené podmienky, za ktorých môže správny súd konať a rozhodnúť (procesné podmienky), z ktorej právnej úpravy správne súdu vyplýva povinnosť počas celého procesu súdneho prieskumu v konkrétnej veci skúmať podmienky konania a na ne prihliadať.

19. Kasačný súd zistil, že krajský súd v preskúmvanej veci v procese súdneho prieskumu zákonnosti napadnutého rozhodnutia žalovaného - protokol o kontrole č. 18700102 zo dňa 23.03.2018, náležite postupoval v súlade s procesnými pravidlami zákonodarcom nastolenými v prvej a druhej časti Správneho súdneho poriadku, keď pred vykonaním súdneho prieskumu zákonnosti protokolu žalovaného, napadnutého žalobou, skúmal podmienky právomoci správneho súdu oprávňujúce súd preskúmať rozhodnutie žalovaného - protokol o vykonanej kontrole, dospejúc k záveru že v prejednávanej veci nemá súd dostatok právomoci na vykonanie súdneho prieskumu označeného protokolu žalovaného, z ktorých dôvodov žalobu odmietol, pričom svoju právnu úvahu, na základe ktorej ustálil svoj právny záver, v odôvodnení rozhodnutia náležite odôvodnil.

20. Najvyšší súd po vykonaní kasačného prieskumu napadnutého rozhodnutia správneho súdu a konania mu predchádzajúceho pri aplikácii zákonnej úpravy uvedených právnych predpisov postupom podľa Správneho súdneho poriadku dospel k zhodnému záveru ako krajský súd o nedostatku právomoci súdu

na vykonanie súdneho prieskumu napadnutého protokolu o kontrole žalovaného. Kasačný súd vyhodnotil rozsah a dôvody kasačnej sťažnosti žalobcu vo vzťahu k napadnutému uzneseniu krajského súdu po tom, ako sa oboznámil s obsahom administratívneho a súdneho spisu, s námietkami žalobcu uvedenými v kasačnej sťažnosti a s prihliadnutím na § 461 SSP dospel k záveru, že v zásade nezistil dôvod na to, aby sa odchyľil od logických argumentov a relevantných právnych záverov spolu so správnou citáciou dotknutých právnych noriem obsiahnutých v dôvodoch napadnutého rozhodnutia krajského súdu, ktoré vytvárajú dostatočné východiská pre vyslovenie výroku uznesenia. Kasačný súd na zdôraznenie správnosti a zákonnosti rozhodnutia správneho súdu uvádza nasledovné.

V.

Právne posúdenie kasačným súdom

21. Podľa čl. 1 ods. 1 veta prvá Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát.

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

23. Podľa čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s touto ústavou.

24. Základom interpretácie a aplikácie čl. 1 ods. 1 ústavy je zabezpečenie materiálneho a nie formálneho právneho štátu. Základnou premisou materiálneho právneho štátu sa prezentuje všeobecná záväznosť práva pre všetkých. To znamená, že štátne orgány, orgány územnej samosprávy, právnické osoby s právomocou rozhodovania o právach a povinnostiach, ako aj každý jednotlivec musí konať tak, ako určuje právny poriadok. Z citovanej právnej úpravy ústavy vyplýva, že výklad a uplatňovanie všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s ústavou. Pozitivistický právny prístup k aplikácii zákonov je preto v činnosti štátnych orgánov modifikovaný ústavne konformným výkladom, ktorý v závislosti od ústavou chránených hodnôt pôsobí reštriktívne alebo extenzívne na dikciu zákonných pojmov. Obsah zákonnej právnej normy nemôže byť interpretovaný izolovane, mimo zmyslu a účelu zákona, cieľa právnej regulácie, ktorý zákon sleduje. Požiadavka na ústavne konformnú aplikáciu a výklad zákona je podmienkou zákonnosti rozhodnutia ako individuálneho správneho aktu. Mocenské orgány štátu realizujú svoju rozhodovaciu právomoc sú pri výkone svojej moci povinné postupovať v zmysle čl. 2 ods. 2 ústavy, s prihliadnutím na to, že súčasne sú viazané aj právnou úpravou obsiahnutou v medzinárodných zmluvách, ktorými je Slovenská republika viazaná (čl. 7 Ústavy SR) a po vstupe Slovenskej republiky do Európskeho spoločenstva, Európskej únie postupovať tiež v súlade s právne záväznými predpismi Európskeho spoločenstva, Európskej únie.

25. V danej súvislosti kasačný súd dáva tiež do pozornosti rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 341/07, v ktorom ústavný súd uvádza: „Ústavný súd SR už v rámci svojej rozhodovacej činnosti konštatoval, že nevyhnutnou súčasťou rozhodovacej činnosti súdov zahŕňajúcej aplikáciu abstraktných právnych noriem na konkrétne okolnosti individuálnych prípadov je zisťovanie obsahu a zmyslu právnej normy uplatňovaním jednotlivých metód právneho výkladu. Ide vždy o metodologický postup, v rámci ktorého nemá žiadna z výkladových metód absolútnu prednosť, pričom jednotlivé uplatnené metódy by sa mali navzájom dopĺňať a viesť k zrozumiteľnému a racionálne zdôvodnenému vysvetleniu textu právneho predpisu. Pri výklade a aplikácii ustanovení právnych predpisov je nepochybne treba vychádzať najprv z ich doslovného znenia. Súd však nie je doslovným znením zákonného ustanovenia viazaný absolútne. Môže, ba dokonca sa musí od neho (od doslovného znenia právneho textu) odchyliť v prípade, keď to zo závažných dôvodov vyžaduje účel zákona, systematická súvislosť alebo požiadavka ústavne súladného výkladu zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov (čl. 152 ods. 4 ústavy). Samozrejme, že sa v takýchto prípadoch musí zároveň vyvarovať svojvoľe (arbitrárnosti) a svoju interpretáciu právnej normy musí založiť na racionálnej argumentácii. V prípadoch nejasnosti alebo nezrozumiteľnosti znenia ustanovenia právneho predpisu (umožňujúceho napr. viac verzií interpretácie) alebo v prípade rozporu tohto znenia so zmyslom a účelom príslušného ustanovenia, o ktorého jednoznačnosti niet pochybnosti, možno

uprednostniť výklad e ratione legis pred doslovným gramatickým (jazykovým) výkladom. Viazanosť štátnych orgánov zákonom v zmysle čl. 2 ods. 2 ústavy totiž neznamená výlučnú a bezpodmienečnú nevyhnutnosť doslovného gramatického výkladu aplikovaných zákonných ustanovení. Ustanovenie čl. 2 ods. 2 ústavy nepredstavuje iba viazanosť štátnych orgánov textom, ale aj zmyslom a účelom zákona“.

26. Najvyšší súd v súlade s vyššie uvedeným zameral pozornosť predovšetkým k námietke žalobcu, ktorou v kasačnej sťažnosti namietal, že krajský súd nesprávne právne posúdil postavenie a právomoc žalovaného, tvrdiac, že žalovaný je zdravotná poisťovňa, ktorá má oprávnenie na vykonávanie iba jedného predmetu činností a tou je vykonávanie verejného zdravotného poistenia, a preto nie je možné vzťah medzi žalobcom a žalovaným považovať za čisto obchodnoprávny vzťah, keďže ide o vynútený zmluvný vzťah, bez ktorého žalobca nemôže poskytovať zdravotnú starostlivosť poisteným klientom, a ak predmetnú zdravotnú starostlivosť žalobca poskytoval v rámci výkonu verejného zdravotného systému a žalovaný mu strhol sumu za predpísané lieky pre detského pacienta na základe protokolu o kontrole, žalovaný žalobcovi uložil zmluvnú pokutu v mocenskom postavení správneho orgánu.

27. Zákon č. 581/2004 Z. z. o zdravotných poisťovniach, dohľade nad zdravotnou starostlivosťou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (tiež len zákon o zdravotných poisťovniach) ustanovuje postavenie zdravotných poisťovní a podmienky na vykonávanie verejného zdravotného poistenia, činnosť zdravotných poisťovní, ich organizáciu a riadenie, zriadenie, pôsobnosť, organizáciu, riadenie a hospodárenie Úradu pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou (ďalej len "úrad"), dohľad nad zdravotnou starostlivosťou, ktorým je 1. dohľad nad zdravotnými poisťovňami a verejným zdravotným poistením (ďalej len "dohľad nad verejným zdravotným poistením") a 2. dohľad nad poskytovaním zdravotnej starostlivosti, transformáciu zdravotných poisťovní, ktoré vznikli podľa doterajších predpisov (ďalej len "doterajšia zdravotná poisťovňa") na akciové spoločnosti (§ 1 uvedeného zákona).

28. Postavenie zdravotnej poisťovne a podmienky na vykonávanie verejného zdravotného poistenia zákonodarca ustanovuje v právnej norme § 2 zákona č. 581/2004 Z. z. V zmysle právnej úpravy ustanovenej v tento právnej norme zdravotná poisťovňa je akciová spoločnosť (§ 154 Obchodného zákonníka) so sídlom na území Slovenskej republiky založená na účely vykonávania verejného zdravotného poistenia (§ 56 ods. 1 Obchodného zákonníka) na základe povolenia na vykonávanie verejného zdravotného poistenia (ďalej len "povolenie"). Na zdravotné poisťovne sa vzťahuje Obchodný zákonník, ak zákon č. 581/2004 Z. z. neustanovuje inak. Obchodné meno (§ 8 až 12 Obchodného zákonníka) zdravotnej poisťovne musí obsahovať označenie "zdravotná poisťovňa, a.s.". Iné osoby nesmú vo svojom obchodnom mene používať toto slovné spojenie alebo jeho preklad. Iná osoba ako zdravotná poisťovňa nesmie vykonávať verejné zdravotné poistenie. Zdravotná poisťovňa nesmie vykonávať inú činnosť ako činnosť ustanovenú v právnej norme § 6.

29. Činnosť zdravotnej poisťovne, jej povinnosti a oprávnenia zákonodarca stanoví v právnych normách §§ 6 a nasl. zákona č. 581/2004 Z. z. V súlade s právnou úpravou ustanovenou v § 6 tohto zákona zdravotná poisťovňa okrem iných činností prijíma a potvrdzuje prihlášky na verejné zdravotné poistenie a vydáva preukazy poistencov verejného zdravotného poistenia (ďalej tiež len "poistencov") podľa osobitného predpisu, ak poistencovi nebol vydaný občiansky preukaz s elektronickým čipom, alebo doklad o pobyte s elektronickým čipom, prijíma poistné na verejné zdravotné poistenie (ďalej tiež len "poistné") a prerozdeľuje poistné (§ 6 ods. 1 písm. a/), uplatňuje nárok na úhradu za zdravotnú starostlivosť a služby súvisiace s poskytovaním zdravotnej starostlivosti (ďalej tiež len "zdravotná starostlivosť"), ktorý jej vyplýva z osobitného predpisu, uzatvára zmluvy o poskytovaní zdravotnej starostlivosti s poskytovateľmi zdravotnej starostlivosti (§ 7 a § 7a), uhrádza poskytovateľom zdravotnej starostlivosti a zariadeniam sociálnych služieb a zariadeniam sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately (ďalej tiež len "zariadenie sociálnej pomoci") úhradu za poskytnutú zdravotnú starostlivosť, vykonáva kontrolnú činnosť (§ 9), vykonáva analýzu predpisovania liekov vždy do 60 dní po skončení štvrtého roka, uhrádza poskytovateľovi zdravotnej starostlivosti, s ktorým má uzatvorenú zmluvu podľa § 7b, mesačne paušálnu úhradu podľa § 8 ods. 9 (§ 6 ods. 1 písm. a/, c/, d/, g/, h/, j/, k/, z/ uvedeného zákona).

30. Zdravotná poisťovňa je povinná uzatvárať zmluvy o poskytovaní zdravotnej starostlivosti s poskytovateľmi zdravotnej starostlivosti najmenej v rozsahu verejnej minimálnej siete poskytovateľov; ak je verejná sieť poskytovateľov na príslušnom území menšia ako verejná minimálna sieť poskytovateľov, je povinná uzatvárať zmluvy o poskytovaní zdravotnej starostlivosti s poskytovateľmi zdravotnej starostlivosti v rozsahu verejnej siete poskytovateľov. Zdravotná poisťovňa je povinná uzatvoriť zmluvu o poskytovaní zdravotnej starostlivosti s každým poskytovateľom všeobecnej ambulantnej zdravotnej starostlivosti, ak má uzatvorenú dohodu o poskytovaní všeobecnej ambulantnej zdravotnej starostlivosti najmenej s jedným jej poistencom. Zdravotná poisťovňa je povinná uzatvárať zmluvu o poskytovaní zdravotnej starostlivosti s každým organizátorom pre každú ambulanciu pevnej ambulantnej pohotovostnej služby a pre každú ambulanciu doplnkovej ambulantnej pohotovostnej služby (§ 7 ods. 1, 2 zákona č. 581/2004 Z. z.). Náležitosti zmluvy o poskytovaní zdravotnej starostlivosti uzatvorenej s poskytovateľmi zdravotnej starostlivosti zákonodarca stanoví v § 7 ods. 9 zákona č. 581/2004 Z. z. Na základe zmlúv uzatvorených podľa § 7 zdravotná poisťovňa uhrádza poskytnutú zdravotnú starostlivosť v rozsahu ustanovenom osobitným predpisom podľa dohodnutej ceny [§ 7 ods. 9 písm. c) alebo písm. e)]. Podkladom na úhradu zdravotnej starostlivosti je finančné zúčtovanie, ktorého obsah a štruktúru určuje úrad [§ 20 ods. 2 písm. k)], ak sa zdravotná poisťovňa s poskytovateľom zdravotnej starostlivosti v zmluve o poskytovaní zdravotnej starostlivosti (§ 7 a 7a) nedohodnú inak (§ 8 ods. 1 zákona č. 581/2004 Z. z.).

31. Zdravotná poisťovňa vykonáva kontrolnú činnosť u poskytovateľov zdravotnej starostlivosti, ktorým uhrádza úhradu za poskytnutú zdravotnú starostlivosť. Zdravotná poisťovňa vykonáva kontrolnú činnosť aj v zariadeniach sociálnej pomoci, s ktorými má uzatvorenú zmluvu podľa § 7a ods. 1. Zdravotná poisťovňa má právo vykonať kontrolu kedykoľvek a bez predchádzajúceho oznámenia. Zdravotná poisťovňa vykonáva kontrolnú činnosť aj u platiteľov poistného. Kontrolná činnosť zdravotnej poisťovne u poskytovateľov zdravotnej starostlivosti je zameraná na účelnosť, efektívnosť a hospodárnosť vynakladania prostriedkov verejného zdravotného poistenia, rozsah a kvalitu poskytovania zdravotnej starostlivosti a na dodržiavanie zmlúv o poskytovaní zdravotnej starostlivosti podľa § 7 a § 7a. Zdravotná poisťovňa vykonáva kontrolnú činnosť u poskytovateľov zdravotnej starostlivosti revíznymi lekármi, revíznymi farmaceutmi a revíznymi sestrami; ak ide o kontrolu hospodárnosti vynakladania prostriedkov verejného zdravotného poistenia, aj inými zamestnancami poverenými výkonom kontroly (§ 9 ods. 1, 2, 4, 5 zákona č. 581/2004 Z. z.).

32. Vychádzajúc z uvedenej právnej úpravy zdravotná poisťovňa je akciovou spoločnosťou, na ktorú sa vzťahuje Obchodný zákonník. Ide teda o obchodnú spoločnosť, ktorej zákonodarca právnou úpravou ustanovenou v zákone č. 581/2004 Z. z. zveril do právomoci vykonávanie verejného zdravotného poistenia. Činnosť zdravotnej poisťovne zákonodarca ustálil v právnej norme § 6 uvedeného zákona, z ktorej právnej úpravy vyplýva, že zdravotné poisťovne vstupujú do vzťahov jednak s poistencami verejného zdravotného poistenia za splnenia zákonných podmienok a súčasne do vzťahov s poskytovateľmi zdravotnej starostlivosti, z ktorých právnych vzťahov vznikajú, menia a zrušujú sa práva a povinnosti zúčastnených strán. Zdravotná poisťovňa vstupuje do právnych vzťahov s poskytovateľmi zdravotnej starostlivosti na základe zmluvy, náležitosti ktorej, ako aj zákonné podmienky pre jej uzatvorenie zákonodarca stanoví v právnej úprave právnej normy § 7 uvedeného zákona. V súlade s právnou úpravou ustanovenou v § 7 označeného zákona si zmluvné strany - zdravotná poisťovňa a poskytovateľ zdravotnej starostlivosti upravia podmienky, z ktorých im plynú vzájomné práva a povinnosti. Z uvedenej právnej úpravy právny vzťah založený zmluvou uzatvorenou medzi zdravotnou poisťovňou a poskytovateľom zdravotnej starostlivosti je výlučne zmluvný vzťah majúci súkromnoprávny charakter.

33. Vzhľadom k uvedenému kasačný súd nemohol súhlasiť s argumentáciou žalobcu, že žalovaný ako zdravotná poisťovňa má vo vzťahu k nemu mocensko právne postavenie, plynúce aj z toho, že bez uzatvorenia zmluvy so zdravotnou poisťovňou by nemohol poskytovať zdravotnú starostlivosť. V zmysle zákonnej úpravy ustanovenej v zákone o zdravotných poisťovniach v spojení so zákonnou úpravou ustanovenou v zákone č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení

niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej tiež len zákon č. 578/2004 Z. z. alebo zákon o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti) zákonodarca stanoví povinnosť zdravotnej poisťovne uzatvoriť zmluvu s poskytovateľom a súčasne zákon o poskytovaní zdravotnej starostlivosti poskytovateľovi zdravotnej starostlivosti stanoví povinnosť uzatvoriť zmluvu so zdravotnou poisťovňou (§ 79 ods. 1 písm. y/ zákona č. 578/2004 Z. z.). Ustanovenie zákonnej povinnosti poskytovateľovi zdravotnej starostlivosti na uzatvorenie zmluvy so zdravotnou poisťovňou samo osebe nezakladá mocenské nadradené postavenie zdravotnej poisťovni voči poskytovateľovi zdravotnej starostlivosti. Zákonnou podmienkou pre výkon poskytovania zdravotnej starostlivosti poskytovateľom zdravotnej starostlivosti je síce uzatvorenie zmluvy so zdravotnou poisťovňou, je však na slobodnej vôli poskytovateľa zdravotnej starostlivosti výber zdravotnej poisťovne, s ktorou zmluvu uzatvorí a v každom prípade ide o zmluvný vzťah - zmluvný záväzok medzi poskytovateľom zdravotnej starostlivosti a zdravotnou poisťovňou, ktorým si zmluvné strany upravujú práva a povinnosti, ako to i vyplýva zo zákonných náležitostí zmluvy zákonodarcom ustanovených v § 7 zákona č. 581/2004 Z. z. Potvrdením zmluvnej voľnosti k uzatvoreniu zmluvného záväzku je i skutočnosť, že obe zmluvné strany majú právo na odstúpenie od zmluvy (§ 7 ods. 11, 15 zákona č. 581/2004 Z. z.). V zmysle právnej úpravy ustanovenej v § 7 tohto zákona zákonnými náležitosťami zmluvy okrem ďalšieho musí byť úprava rozsahu zdravotnej starostlivosti, výška úhrady za poskytnutú zdravotnú starostlivosť, spôsob jej určenia aj jej splatnosť (§ 7 ods. 9 zákona č. 581/2004 Z. z.). Pokiaľ zdravotná poisťovňa na základe zmluvného záväzku poskytuje poskytovateľovi zdravotnej starostlivosti úhradu za poskytnutú zdravotnú starostlivosť, je zdravotná poisťovňa aj oprávnená na preverenie výšky úhrady za poskytnutú zdravotnú starostlivosť, ktorú si poskytovateľ zdravotnej starostlivosti voči nej uplatnil, ktoré oprávnenie jej vyplýva z právnej úpravy ustanovenej v §§ 9 a nasl. zákona č. 581/2004 Z.z.

34. V zmysle uvedeného v preskúmvanej veci žalovaný voči žalobcovi nepostupoval na základe zákonného zmocnenia ako orgán verejnej správy. Žalobca - poskytovateľ zdravotnej starostlivosti a žalovaný - zdravotná poisťovňa, uzatvorili zmluvu o poskytovaní zdravotnej starostlivosti podľa zákona č. 581/2004 Z. z. Žalobca je právnickou osobou, ktorá v rámci predmetu svojej podnikateľskej činnosti môže poskytovať ambulatnú zdravotnú starostlivosť v odbore všeobecná zdravotná starostlivosť o deti a dorast. Žalovaný je právnickou osobou, ktorá v rámci svojej podnikateľskej činnosti vykonáva verejné zdravotné poistenie. Zmluva uzatvorená medzi žalobcom a žalovaným ako právnickými osobami je obchodnoprávny záväzok, ktorý má teda súkromnoprávny charakter. Pokiaľ žalobca na základe takejto zmluvy si u žalovaného uplatnil úhradu za poskytnutie zdravotnej starostlivosti maloletej pacientke, žalovaný bol oprávnený na vykonanie kontroly, či žalobca si uplatnil úhradu za poskytnutú zdravotnú starostlivosť v súlade so zákonom. Vykonaním kontroly žalovaného u žalobcu išlo o preverenie, či v zmluve o poskytovaní zdravotnej starostlivosti dohodnuté povinnosti sa naozaj zo strany žalobcu ako poskytovateľa zdravotnej starostlivosti splnili a či mal nárok na zaplatenie zmluvne dojedanej úhrady. Oprávnenie žalovaného na vykonanie kontroly ustanovuje právna úprava v § 9 zákona č. 581/2004 Z. z. Protokol žalovaného, ktorý je výsledkom takejto kontroly, nie je preto rozhodnutím orgánu verejnej správy vydaným v administratívnom konaní. Pravidlá výkonu kontroly sú dohodnuté v zmluve o poskytovaní zdravotnej starostlivosti, majú zmluvný charakter, a preto nie sú prejavom mocenského alebo administratívneho postavenia žalovaného. Žalobcovi uložená zmluvná pokuta je inštitútom obchodného práva (i civilného práva) a teda má súkromnoprávny charakter. Zmluvná pokuta uložená žalobcovi žalovaným nemá zákonné prvky pokuty ako sankcie ukladanej pri administratívnom trestaní, ktorú by žalovaný bol oprávnený ukladať na základe zákona, keďže zákon o zdravotných poisťovniach mu takéto oprávnenie nezveril do jeho právomoci. Nárok na zaplatenie pohľadávky - zmluvnej pokuty, ktorú žalovaný ustálil v protokole o kontrole č. 18700102 zo dňa 23.03.2018 a žalobcovi vyčíslil k úhrade faktúrou č. 18700102 zo dňa 23.4.2018 v sume 618,48 eur, v prípade jej neuhradenia si žalovaný môže uplatniť žalobou na civilnom súde, pokiaľ v zmluve uzatvorenej so žalobcom nebolo dojednané inak.

35. Najvyšší súd po vykonaní súdneho prieskumu napadnutého protokolu žalovaného pri aplikácii zákonnej úpravy uvedených právnych predpisov postupom podľa Správneho súdneho poriadku dospel k zhodnému záveru ako krajský súd, že v danom prípade nie je daná právomoc správneho súdu na prejednanie a rozhodnutie veci, keďže protokol o kontrole, a ním určená zmluvná pokuta, bol vydaný na

základe zmluvného záväzku uzatvoreného na základe zmluvy, majúcej obchodnoprávny teda súkromnoprávny charakter. Správne súdy nepreskúmajú súkromnoprávne spory a iné súkromnoprávne veci, v ktorých je daná právomoc súdu v civilnom procese (§ 7 písm. d/ SSP). Z uvedených dôvodov krajský súd dospel k správneému záveru, že napadnuté opatrenie žalovaného - protokol o kontrole č. 18700102 zo dňa 23.03.2018, Správny súdny poriadok zo súdneho preskúmania správnym súdom vylučuje. Z uvedených dôvodov pokiaľ krajský súd žalobu žalobcu zo dňa 23.05.2018 odmietol, rozhodol v súlade s právnou úpravou ustanovenou v § 98 ods. 1 písm. g) SSP.

36. Z uvedených dôvodov v preskúmvanej veci najvyšší súd námietky žalobcu uvedené v kasačnej sťažnosti proti rozhodnutiu krajského súdu, ktorými namietal, že krajský súd v danej veci rozhodol nesprávne, teda že krajský súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci podľa § 440 ods. 1 písm. g/ SSP, vyhodnotil ako nedôvodné, ktoré neboli spôsobilé spochybnit' vecnú správnosť napadnutého rozhodnutia správneho súdu a jeho súladnosť so zákonom. Vzhľadom k uvedenému vyššie kasačný súd nevyhovet kasačnej sťažnosti žalobcu, a podľa § 461 SSP jeho kasačnú sťažnosť podanú proti napadnutému rozhodnutiu krajského súdu zamietol.

37. O náhrade trov kasačného konania rozhodol najvyšší súd tak, že účastníkom konania nárok na náhradu trov kasačného konania nepriznal. Žalobcovi z dôvodu, že v tomto konaní nemal úspech (§ 467 ods. 1 SSP v spojení s § 167 ods. 1 SSP) a žalovanému z dôvodu, že nebola splnená podmienka výnimočnosti (§ 467 ods. 1 SSP v spojení s § 168 veta druhá SSP).

38. Toto rozhodnutie prijal kasačný súd v senáte pomerom hlasov 3:0 (§ 3 ods. 9 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom od 1. mája 2011).

Poučenie:

Proti tomuto uzneseniu nie je prípustný opravný prostriedok.