

Súd:	Najvyšší súd SR
Spisová značka:	6Sžo/23/2014
Identifikačné číslo spisu:	1012201607
Dátum vydania rozhodnutia:	25.02.2015
Meno a priezvisko:	JUDr. Zdenka Reisenauerová
Funkcia:	sudca
ECLI:	ECLI:SK:NSSR:2015:1012201607.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky, v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Zdenky Reisenauerovej, a členov senátu JUDr. Jozefa Hargaša a JUDr. Aleny Adamcovej, v právnej veci žalobcu: RPZ, a.s., so sídlom Legionárska 7158/5, Trenčín, IČO: 36 331 023, zastúpený advokátom Mgr. Marekom Benedikom, so sídlom advokátskej kancelárii Rudnayovo nám. 1, 811 01 Bratislava, proti žalovanému: Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky, so sídlom Limbová 2, 837 52 Bratislava, o preskúmanie zákonnosti postupu a rozhodnutí ministra zdravotníctva SR č. Z 27780-2012-OP zo dňa 4. júna 2012, o odvolaní žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave zo dňa 19. novembra 2013, č. k. 5S 293/2012-51, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Bratislave zo dňa 19. novembra 2013, č. k. 5S 293/2012-51 p o t v r d z u j e .

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

Odôvodnenie

I.

Krajský súd v Bratislave napadnutým rozsudkom č. k. zo dňa 19. novembra 2013, č. k. 5S 293/2012-51 zrušil napadnuté rozhodnutie označené v záhlaví ako aj príslušné prvostupňové rozhodnutie žalovaného podľa § 250j ods. 2 písm. a/, d/ Občianskeho súdneho poriadku v znení neskorších predpisov (ďalej v texte rozsudku len „O.s.p.“). Žalovaného zaviazal k povinnosti zaplatiť žalobcovi náhradu trov konania. Krajský súd zákonnosť preskúmaných rozhodnutí posudzoval v intenciách § 12 ods. 3 zákona 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 aj ZoPZS), v spojení s § 11 ods. 4, s § 13 ods. 1,4,5,7,8, s § 14 ods. 1,4,8,9,10,11 uvedeného zákona, súčasne v intenciách ustanovení § 23 ods. 1 zákona č. 71/1967 o správnom konaní v znení neskorších predpisov (ďalej len správny poriadok) v spojení s § 33 ods. 2, s § 46, s § 47 ods.3 a s § 61 ods. 1 správneho poriadku proti a súčasne v intenciách článku 1 ods. 1 Ústavy SR Slovenskej republiky

v spojení s čl. 2 ods. 2, s čl. 13 ods. 1 písm. a/ a s čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a v spojení s čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ktorú právnu úpravu citoval.

Krajský súd konštatoval, že pri akekoľvek výbere, výberovom konaní, či verejnom obstarávaní sa musí uplatňovať princíp rovnakého zaobchádzania, princíp nediskriminácie uchádzačov alebo záujemcov, princíp transparentnosti a princíp hospodárnosti a efektívnosti, poukázom na to, že uvedené princípy sa uplatňujú v celom rozsahu aj vo verejnom obstarávaní, upravenom v zákone č. 25/2006 Z. z., ktorý prebral príslušné smernice Únie. Krajský súd ďalej poukázal na všeobecné zásady (princípy) práva, ktoré vyjadrujú základné ponímanie práva a spravodlivosti, a ktoré musia byť dodržiavané nielen v slovenskom, ale aj v úniomom právnom poriadku, pričom dospel k záveru, že žalovaný vydaním Podmienok výberového konania ako ani samotnou realizáciou výberového konania neporušil tieto princípy a nebola porušená zásada rovnosti zaobchádzania a nediskriminácie, ktorá patrí medzi základné zásady aj slovenského právneho poriadku, vyžadujúca, aby sa v porovnateľných situáciách nezaobchádzalo rozdielne a v rozdielnych situáciách nezaobchádzalo rovnako, pokiaľ takéto zaobchádzanie nie je objektívne odôvodnené. Bola dodržaná aj zásada právnej istoty.

Vo vzťahu k charakteru Podmienok výberového konania na vydanie povolení na prevádzkovanie ambulancií záchranej zdravotnej služby (ďalej v texte rozsudku len „Podmienky“) krajský súd konštatoval, že tieto boli správnym aktom, ktorý vydal žalovaný v rámci uskutočňovania štátnej správy v súvislosti s vydávaním povolení na prevádzkovanie ambulancií záchranej služby, keď 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. Podľa názoru krajského súdu Podmienky výberového konania boli 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 k tomu, že šlo 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, považoval krajský súd Podmienky za normatívny správny akt so všeobecnou záväznosťou. Mal za to, že nešlo o internú smernicu (inštrukciu), ktorá by zaväzovala len výberovú komisiu resp. iné žalovanému podriadené zložky štátnej správy, pretože zasahovali do právneho postavenia mimo sféru štátnej správy stojacich subjektov - účastníkov výberového konania (vrátane žalobcu), ktorých nemožno považovať za osoby podriadené žalovanému. Krajský súd konštatoval, že predpokladom vydania každého všeobecne záväzného normatívneho aktu je 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, upresnil práva a povinnosti adresátov normy, spôsoby ich uplatnenia, postup orgánov pri výkone práva atď.. Ďalej uviedol, že zákon o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti v žiadnom ustanovení nesplnomocnil žalovaného na vydanie podmienok výberového konania, ani na iný spôsob vykonania tohto zákona formou podzákonného predpisu, a tak chýbala vydaným Podmienkam zákonná opora minimálne v tom rozsahu, v akom určovali práva a povinnosti účastníkov výberového konania nad rámec zákona. Krajský súd mal za to, že pokiaľ mal žalovaný v úmysle vykonať zákon o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti v časti týkajúcej sa vydávania povolení na prevádzkovanie ambulancií záchranej 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.

Krajský súd tiež zastával názor, že 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, čo však nič nemení na požiadavke, aby sa tak stalo na základe zákona a v jeho medziach. Konštatoval, že nakoľko žalovaný vo výberovom konaní postupoval podľa Podmienok, posudzoval na ich základe práva a povinnosti jeho účastníkov tvrdiac, že ide o interný normatívny akt so záväznosťou len pre správny orgán, posúdil z tohto hľadiska vec po právnej stránke nesprávne.

Krajský súd sa stotožnil s námietkou žalobcu, že žalovaný náležite žalobou napadnuté rozhodnutia neodôvodnil. Podľa názoru súdu z obsahu administratívneho spisu nie je zjavné, ktoré skutočnosti boli

podkladom pre vydané rozhodnutia o zamietnutí žiadosti žalobcu, s výnimkou záverečnej správy výberovej komisie o výsledku výberového konania a stanovení poradia uchádzačov pre jednotlivé sídla ambulancií záchrannej zdravotnej služby. Uviedol, že na podklade administratívneho spisu nezistil, či, kedy a akou formou dal žalovaný príležitosť žalobcovi vyjadriť sa ku skutočnostiam tvoriacim podklad rozhodnutí, ako aj, že z odôvodnení rozhodnutia správneho orgánu prvého i druhého stupňa vo veci zamietnutia žiadosti žalobcu nevyplýva, čo viedlo výberovú komisiu k záveru o neúspešnosti žalobcu vo výberovom konaní, v čom splnil stanovené hodnotiace kritériá na nižšej úrovni ako úspešní žiadatelia.

Podľa názoru krajského súdu hoci bol žalovaný pri vydávaní povolenia na prevádzkovanie ambulancie záchrannej zdravotnej služby viazaný výsledkom výberového konania, mal povinnosť uvedené skutočnosti v odôvodnení rozhodnutia popísať a riadne sa vysporiadať s argumentáciou žalobcu, pričom nič nebránilo žalovanému vyžiadať si od výberovej komisie popri bodovom ohodnotení jednotlivých uchádzačov aj slovné vyhodnotenie splnenia jednotlivých kritérií u každého z neúspešných uchádzačov tak, aby bolo možné vo vydaných rozhodnutiach vyhovieť zákonným požiadavkám na odôvodnenie rozhodnutia stanovených správnym poriadkom, z ktorých dôvodov došlo k porušeniu § 47 ods. 3 správneho poriadku, majúce za následok nepreskúmateľnosť rozhodnutí pre nedostatok dôvodov.

Krajský súd považoval za dôvodnú aj námietku žalobcu týkajúcu sa nesúčinnosti. Prisvedčil žalobcovi v tom, že správne orgány oboch stupňov mu nedali možnosť sa pred vydaním rozhodnutia vyjadriť k ich podkladu i k spôsobu jeho zistenia, prípadne navrhnúť jeho doplnenie, ktoré tvrdenie žalobcu vyplýva aj z vyjadrenia žalovaného zo dňa 18.06.2013 (ods. 2 strany 43 súdneho spisu).

Krajský súd nepovažoval za dôvodnú námietku žalobcu, týkajúca sa porušenia zásady objektivity a § 9 ods. 2 správneho poriadku, nakoľko v prvom ako aj v druhom stupni rozhodoval minister. Konštatoval, že z obsahu spisu vyplýva, že prvostupňové správne rozhodnutie vydal žalovaný, t.j. Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky a až druhostupňové rozhodnutia vydal minister zdravotníctva Slovenskej republiky ako vedúci ústredného orgánu štátnej správy a to na základe návrhu ním ustanovenej osobitnej komisie v súlade s § 61 ods. 2 správneho poriadku.

Krajský súd v Bratislave po preskúmaní veci dospel k záveru, že napadnuté rozhodnutie ministra zdravotníctva SR i prvostupňové rozhodnutie žalovaného vychádzajú z nesprávneho právneho posúdenia veci a sú čiastočne nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov, a preto postupom podľa § 250j ods. 2 písm. a/, d/ O.s.p. tieto rozhodnutia zrušil a vrátil vec žalovanému na ďalšie konanie, v ktorom bude právnym názorom súdu viazaný.

O trovách konania rozhodol krajský súd v zmysle § 250k ods. 1 O.s.p. tak, že úspešnému žalobcovi priznal náhradu trov konania.

II.

Proti uvedenému rozsudku krajského súdu podal v zákonnej lehote žalovaný odvolanie, v ktorom sa domáhal jeho zmeny tak, že odvolací súd žalobu voči odporcovi zamietne.

V dôvodoch odvolania žalovaný uviedol, že žalobca boli oboznámený s Podmienkami predtým, než začal samotný priebeh výberového konania a boli vydané napadnuté rozhodnutia. Podmienky nemožno napadnúť ako nezákonné ex post, nakoľko sa tým narušajú právne istoty ostatných účastníkov výberového konania. Na základe splnenia podmienok výberového konania boli vybratí úspešní uchádzači, ktorí na základe povolení ministerstva prevádzkujú ambulancie záchrannej zdravotnej služby. V prípade spochybnenia zákonnosti podmienok výberového konania by bol narušený stav právnej istoty, čo by v konečnom dôsledku viedlo k narušeniu kontinuity poskytovania zdravotnej starostlivosti. V prípade, ak žalobca Podmienky považoval za nezákonné, mal ich napadnúť hneď po tom, ako s nimi bol oboznámený, žalobca však nevyužil takúto možnosť. Výslovil názor, že nebol narušený princíp legitímnych očakávaní žalobcu, pretože až z výsledku výberového konania bolo zrejmé, kto najlepšie splnil kritériá, a to bolo podkladom konania o vydanie povolenia. Žalobca nemohol očakávať, že samotným podaním žiadosti o zaradenie do výberového konania bude najlepšie spĺňať kritériá. Žalobca považoval Podmienky za zákonné, kým sa nerozhodlo v ich neprospech.

K povahe Podmienok žalovaný uviedol, že v zmysle čl. 123 Ústavy SR 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. Zákon o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti takéto splnomocnenie v súvislosti s výberovým konaním neustanovuje. Dôvodil, že žalovaný vydal Podmienky pre strohosť

právnej úpravy, a preto aby výberové konanie bolo transparentné, boli vybraní najlepší uchádzači a bolo objektívne a tým nespochybniteľné ako podklad pre vydané rozhodnutia o vyhovení, zamietnutí a vylúčení žiadostí o vydanie povolenia na prevádzkovanie záchranej zdravotnej služby. Podľa názoru žalovaného Podmienky neboli normatívnym správnym aktom, nakoľko neboli publikované v zmysle § 2 zákona č. 1/1993 Z. z. o Zbierke zákonov v znení neskorších predpisov, majú za to, že podmienky nespĺňajú znak všeobecnej záväznosti a zároveň, keďže nie je v zákone o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti splnomocňovacie ustanovenie na vydanie podrobnejšej úpravy, nejedená sa ani o podzákonný akt. S poukazom na § 14 ods. 1 zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti žalovaný uviedol, že rozširujúcim výkladom tohto ustanovenia možno dospieť k tomu, že Podmienky nie sú nad rámec zákona, žalovaný bol oprávnený uskutočniť výberové konanie, a teda bol oprávnený vydať aj Podmienky.

Žalovaný ďalej namietal nesprávnosť úsudku súdu prvého stupňa, keď prvostupňový súd prisvedčil námietke žalobcu o nepreskúmateľnosti napadnutých rozhodnutí. Konštatoval, že obidve rozhodnutia správnych orgánov boli vydané v súlade s § 46 správneho poriadku a obsahujú predpísané náležitosti v súlade s ustanovením § 47 ods.3 správneho poriadku a v rámci danej zákonnej úpravy sú aj preskúmateľné.

Podľa názoru žalovaného v zmysle citovaných ustanovení zákona o poskytovateľoch nové konanie v danej veci z dôvodov uvádzaných v napadnutom rozsudku krajského súdu nebude mať vo vzťahu ku skutkovej stránke veci reálnu možnosť dosiahnuť priaznivejšie rozhodnutie v prospech navrhovateľa, a to jednak z dôvodu citovanej zákonnej úpravy viazanosti výsledkom výberového konania, ako aj z dôvodu, že ministerstvo nemôže nahradiť v novom konaní výsledok výberovej komisie. Uviedol, že 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 poukázal na to, že 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 šesť rokov, ako aj na právnu istotu tých účastníkov konania, ktorí boli úspešní a bolo im vydané povolenie na prevádzkovanie ambulancií záchranej zdravotnej služby.

Žalobca sa k podanému odvolaniu žalovaného nevyjadril, odvolací návrh nepodal.

III.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (ust. § 10 ods. 2 O.s.p. v spojení s § 246c ods. 1) preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu z dôvodov a v rozsahu uvedenom v odvolaní žalovaného (§ 246c ods. 1 veta prvá v spojení s ust. § 212 ods. 1 O.s.p.) postupom podľa ust. § 250ja ods. 2 veta prvá O.s.p., keď deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený minimálne päť dní vopred na úradnej tabuli a na internetovej stránke Najvyššieho súdu Slovenskej republiky www.nsud.sk (§ 156 ods. 1 a 3 O.s.p. v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá a § 211 ods. 2), a dospel k záveru, že odvolanie nie je dôvodné.

Predmetom odvolacieho konania v preskúmvanej veci bol rozsudok krajského súdu, ktorým súd prvého stupňa napadnuté rozhodnutie ministerky zdravotníctva Slovenskej republiky č. Z 27780-2012-OP zo dňa 04.06.2012 a rozhodnutie Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky č. 17501/2010/OP zo dňa 01.07.2012 podľa § 250j ods. 2 písm. a/, d/ O.s.p. zrušil a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie.

Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky rozhodnutím č. 17501/2010/OP zo dňa 1. júla 2010 žiadosti obchodnej spoločnosti: RZP, a. s., so sídlom Legionárska 7158/5, 911 01 Trenčín, ICO: 36331023 - žalobcu, o vydanie povolenia na prevádzkovanie zdravotníckeho zariadenia - ambulancie záchranej služby v sídlach Medzev, Ulič, Dechtice zamietol a súčasne vyslovil, že nepovoľuje sa prevádzkovať ambulancie záchranej zdravotnej služby v sídlach Medzev, Ulič, Dechtice.

Preskúmvaným rozhodnutím ministerka zdravotníctva Slovenskej republiky (č. Z 27780-2012-OP zo dňa 04.06.2012) potvrdila prvostupňové rozhodnutie a rozklad žalobcu ako účastníka konania zamietla.

Odvolací súd v rozsahu odvolacích dôvodov preskúmal rozsudok súdu prvého stupňa ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, pričom v rámci odvolacieho konania skúmal aj napadnuté rozhodnutie žalovaného správneho orgánu, v spojení s prvostupňovým rozhodnutím, ako aj konanie im prechádzajúce, najmä z toho pohľadu, či sa súd prvého stupňa vysporiadal so všetkými zásadnými námietkami uvedenými v žalobe a z takto vymedzeného rozsahu, či správne posúdil zákonnosť a správnosť napadnutých rozhodnutí žalovaného správneho orgánu.

Podľa § 246c ods. 1, veta prvá O.s.p. pre riešenie otázok, ktoré nie sú priamo upravené v tejto časti, sa použijú primerane ustanovenia prvej, tretej a štvrtej časti tohto zákona.

Podľa § 219 ods. 1, 2 O.s.p. odvolací súd rozhodnutie potvrdí, ak je vo výroku vecne správne. Ak sa odvolací súd v celom rozsahu stotožňuje s odôvodnením napadnutého rozhodnutia, môže sa v odôvodnení obmedziť len na skonštatovanie správnosti dôvodov napadnutého rozhodnutia, prípadne doplniť na zdôraznenie správnosti napadnutého rozhodnutia ďalšie dôvody.

Odvolací súd po vyhodnotení odvolacích dôvodov vo vzťahu k napadnutému rozsudku krajského súdu a vo vzťahu k obsahu súdneho a pripojeného administratívneho spisu v zmysle ustanovenia § 219 ods. 2 O.s.p. konštatuje, že nezistil dôvod na to, aby sa odchyľil od logických argumentov a relevantných právnych záverov vo veci samej, spolu so správnym poukazom na právnu úpravu vzťahujúcu sa k predmetu konania, uvedených v odôvodnení napadnutého rozsudku krajského súdu, ktoré vytvárajú dostatočné právne východiská pre vyslovenie výroku napadnutého rozsudku. Senát odvolacieho súdu považuje právne posúdenie preskúmvanej veci krajským súdom za správne a súladné so zákonom.

IV.

Najvyšší súd v procese posudzovania zákonnosti napadnutého rozsudku súdu prvého stupňa vychádzal zo skutkových zistení vyplývajúcich z administratívneho spisu, obsiahnutých v odôvodnení napadnutého prvostupňového rozsudku, ktoré z tohto dôvodu neopakuje a súčasne na ne poukazuje. Vzhľadom k tomu, aby neopakoval pre účastníkov známe skutočnosti, na zdôraznenie správneho skutkového a právneho záveru súdu prvého stupňa uvádza.

Najvyšší súd dáva do pozornosti, že úlohou súdu pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutia a postupu správneho orgánu podľa piatej časti druhej hlavy Občianskeho súdneho poriadku (upravujúcej rozhodovanie o žalobách proti rozhodnutiam a postupom správnych orgánov §§ 247 a nasl. O.s.p.) 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 predchádzajúcemu vydaniu napadnutého rozhodnutia.

V rámci správneho prieskumu súd teda 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 O.s.p.).

Pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutia je pre súd rozhodujúci skutkový stav, ktorý tu bol v čase vydania napadnutého rozhodnutia (§ 250i ods.1 O.s.p.).

Pri rozhodnutí, ktoré správny orgán vydal na základe zákonom povolenej voľnej úvahy (správne uváženie), preskúmava súd iba, či také rozhodnutie nevybočilo z medzí a hľadísk ustanovených zákonom. Súd neposudzuje účelnosť a vhodnosť správneho rozhodnutia. (§ 245 ods.2 O.s.p.).

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

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.

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

Z uvedeného článku ústavy vyplýva, že výklad a uplatňovanie všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s ústavou. Vplyvom ústavy dochádza k vsunutiu jej obsahovo-hodnotových vlastností do všeobecných pojmov zákona tak, aby bol zabezpečený ústavne konformný výklad. Požiadavka na ústavne konformnú aplikáciu a výklad zákona je súčasťou zákonnosti rozhodnutia ako individuálneho správneho aktu. Práve tu je ťažisko činnosti správneho súdnictva, pretože dikcia zákona nemôže byť interpretovaná izolovane, mimo zmyslu a účelu zákona, cieľa právnej regulácie, ktorý zákon sleduje. 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 a Európskej únie.

Odvolací súd v danej veci zistil, že spor o zákonnosť napadnutého rozhodnutia žalovaného medzi účastníkmi konania v prieskumnom konaní spočíva práve v ústavnej konformnosti výkladu právnej úpravy ustanovujúcej splnenie zákonných podmienok pre vydanie Podmienok výberového konania na vydanie povolenia na prevádzkovanie zdravotníckeho zariadenia - ambulancie záchrannej zdravotnej služby, a preto odvolací súd zamerlal svoju pozornosť na uvedené sporné skutočnosti.

Podľa čl. 123 Ústavy SR, 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. Tieto všeobecne záväzné právne predpisy sa vyhlasujú spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

Podľa § 12 ods. 1,4,5,6,7,8 zákona 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 (ZoPZS), ministerstvo zdravotníctva alebo samosprávny kraj (ďalej len „orgán príslušný na vydanie povolenia“) vydá povolenie fyzickej osobe a právnickej osobe, ak spĺňajú podmienky ustanovené týmto zákonom.

Ministerstvo zdravotníctva vydá povolenie na prevádzkovanie ambulancie záchrannej 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 a) je materiálne alebo finančne zabezpečená na prevádzkovanie ambulancie záchrannej zdravotnej služby, b) úspešne absolvuje výberové konanie (§ 14).

Podmienkou na vydanie povolenia podľa odsekov 2 až 4 je aj dôveryhodnosť.

Dôveryhodná na účely vydania povolenia je fyzická osoba a právnická osoba, ktorá dva roky pred podaním žiadosti o vydanie povolenia nemala zrušené povolenie z dôvodov ustanovených v § 19 ods. 1 písm. c/ a d/.

Podmienky na vydanie povolenia podľa odsekov 2, 3 a odseku 4 písm. a/ musia byť splnené po celý čas platnosti povolenia.

Ak žiadateľ o vydanie povolenia na prevádzkovanie ambulancie záchrannej zdravotnej služby [§ 11 ods. 1 písm. a/] nespĺňa podmienky podľa odseku 4, ministerstvo zdravotníctva rozhodne o zamietnutí žiadosti podľa § 14 ods. 8 a 11.

Podľa § 14 ods. 1,2,3,4,8,9,10,11 ZoPZS, výberové konanie na vydanie povolenia na prevádzkovanie ambulancie záchrannej zdravotnej služby [§ 11 ods. 1 písm. a/] uskutočňuje ministerstvo zdravotníctva.

Účastníkmi výberového konania sú žiadatelia o povolenie na prevádzkovanie ambulancie záchrannej zdravotnej služby, ktorí podali žiadosť v lehote vyhlásenej ministerstvom zdravotníctva a spĺňajú ustanovené podmienky [§ 12 ods. 2 písm. a/, ods. 3 písm. a/ a ods. 4 písm. a/].

Lehotu na podanie žiadosti o vydanie povolenia podľa odseku 1 a termín výberového konania uverejňuje ministerstvo zdravotníctva najmenej v jednom denníku s celoštátnou pôsobnosťou; lehota nesmie byť kratšia ako dva mesiace.

Na vyhodnotenie žiadosti zriaďuje ministerstvo zdravotníctva komisiu, ktorá má najmenej troch členov. Ak ide o vyhodnotenie žiadosti o povolenie na prevádzkovanie ambulancie vrtuľníkovej záchrannej zdravotnej služby, členom komisie musí byť aj zástupca Leteckého úradu Slovenskej republiky.

Komisia vyhodnotí žiadosti o vydanie povolenia na prevádzkovanie ambulancie záchrannej zdravotnej služby. Ak komisia zistí, že účastník výberového konania nespĺňa podmienky na vydanie povolenia alebo v žiadosti o vydanie povolenia uviedol nepravdivé údaje alebo predložil neplatné listiny, oznámi to ministerstvu zdravotníctva; ministerstvo zdravotníctva ho bezodkladne vylúči z výberového konania a zamietne jeho žiadosť o vydanie povolenia na prevádzkovanie ambulancie záchrannej zdravotnej služby.

Kritériá hodnotenia žiadostí podľa odseku 8 sú: a) personálne zabezpečenie prevádzkovania ambulancie záchrannej zdravotnej služby, b) materiálno-technické vybavenie ambulancie záchrannej zdravotnej služby, c) výška peňažných prostriedkov vinkulovaných v peňažnom ústave Slovenskej republiky, ak sa ich vinkulácia vyžaduje [§ 13 ods. 8 písm. c/].

Komisia určí pre sídlo stanice záchrannej zdravotnej služby účastníka výberového konania, ktorý najlepšie spĺňa kritériá podľa odseku 9 písm. a/ až c/; taký účastník výberového konania sa môže určiť aj pre viac sídiel staníc záchrannej zdravotnej služby, ak sa uviedli v žiadosti o vydanie povolenia. 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 záchrannej zdravotnej služby.

Ministerstvo zdravotníctva je pri vydávaní povolení na prevádzkovanie ambulancie záchrannej zdravotnej služby viazané výsledkom výberového konania; po vydaní povolení ministerstvo zdravotníctva zamietne žiadosti o vydanie povolenia ostatných žiadateľov.

Odvolací súd z obsahu pripojených spisov zistil, že „Ministerstvo zdravotníctva SR vyhlásilo výberové konanie uverejnením oznámenia v denníku HOSPODÁRSKE NOVINY dňa 15. 4. 2010 a uverejnením na webovej stránke Ministerstva zdravotníctva SR rovnakého dňa. Za účelom vymedzenia podrobných požiadaviek a kritérií pre podávanie žiadostí o vydanie povolenia na prevádzkovanie ambulancie záchrannej zdravotnej služby vyhlasovateľ Výberového konania vydal dokument Podmienky výberového konania na vydanie povolenia na prevádzkovanie ambulancie záchrannej zdravotnej služby z apríla 2009 (Podmienky“). Žalobca sa s týmito Podmienkami oboznámil a zúčastnil sa výberového konania. V priebehu výberového konania žalobca tieto Podmienky nenamietal. Žalovaný o žiadosti žalobcu rozhodol tak, že ju zamietol. O rozklade žalobcu proti prvostupňovému rozhodnutiu rozhodla ministerka zdravotníctva SR tak, že rozklad zamietla a napadnuté prvostupňové rozhodnutie potvrdila.

V odvolaní proti prvostupňovému rozsudku žalovaný argumentoval súhlasom žalobcu s Podmienkami, poukazom na skutočnosť, že s nimi bol oboznámený skôr ako boli vydané napadnuté rozhodnutia, namietajúc nemožnosť preskúmať Podmienky ex post z dôvodu právnej istoty ostatných účastníkov výberového konania.

Odvolací súd tvrdenie žalovaného odmieta ako irelevantné a to z uvedených dôvodov: Napadnuté správne rozhodnutia boli vydané po tom, čo bol žalobca účastníkom výberového konania, ktorého priebeh bol upravený aj Podmienkami. Rozhodnutia týkajúce sa žalobcu boli priamo viazané na priebeh tohto výberového konania. Uskutočnením výberového konania na základe Podmienok (rovnako obsah príloh k žiadostiam ako aj ich hodnotenie) a vydaním napadnutých rozhodnutí možno prijať záver o negatívnom zásahu do subjektívnych práv žalobcu. Pokiaľ žalovaný dôvodil ochranou právnej istoty ostatných účastníkov výberového konania, je potrebné poukázať a čl. 1 ods. 1 Ústavy SR, z ktorého vyplýva oprávnená dôvera subjektov práva, teda aj žalobcu, že príslušné štátne orgány budú konať a rozhodovať podľa platných právnych predpisov. Nemôže sa žalovaný dovolávať princípu právnej istoty iných osôb, keď vlastným konaním tento nerešpektoval. Súhlas žalobcu s postupom žalovaného pred vydaním napadnutých rozhodnutí nezabavuje orgán štátnej správy záväzku konať v súlade so zásadami právneho štátu a zákonnosti. Túto povinnosť nemôže negovať vyžiadaním súhlasu dotknutých osôb.

Žalovaný v odvolaní ďalej argumentoval, že vydané Podmienky nie sú normatívnym právnym aktom, ale internou normatívnou inštrukciou. Odvolací súd sa nemohol stotožniť s týmto názorom, nakoľko interná normatívna inštrukcia ako jedna z foriem činnosti verejnej správy pôsobí len dovnútra organizácie a je záväzná vo vzťahoch subordinácie, nadriadenosti -podriadenosti. Podmienky obsahovali ustanovenia,

ktoré upravovali správanie subjektov mimo sféru organizačnej štruktúry žalovaného. Nemožno tento akt hodnotiť ako interný prípadne interne záväzný, keď zo skutkového stavu nepochybne vyplýva opak.

Pokiaľ žalovaný v súvislosti s § 14 ods. 1 ZoPZS dospel k záveru, že z rozširujúceho výkladu tohto ustanovenia vyplýva, že bol oprávnený vydať Podmienky, odvolací súd konštatuje, že jednak pre takýto výsledok rozširujúceho výklad neposkytol žalovaný žiaden argument a naviac rozširujúci výklad je možné použiť pri odstraňovaní sémantických nejasností, nie pri dotváraní práva. Z toho, že právny predpis neupravuje možnosť upraviť podrobnosti týkajúce sa účasti vo výberovom konaní, nemožno bez všetkého určiť vôľu zákonodarcu, aby žalovaný upravoval podmienky výberového konania vlastnou normatívnou činnosťou. Je nevyhnutným záver, že pokiaľ by žalovaný v súvislosti s výberovým konaním podľa ZoPZS normatívny akt vydať mohol, zákonodarca by pre vyjadrenie tohto oprávnenia zvolil iné jazykové prostriedky a neformuloval by ho tak všeobecne. Je potrebné mať na zreteli aj čl. 123 Ústavy SR a priznávať orgánom verejnej moci toto oprávnenie len na základe výslovného zákonného zmocnenia. Opačný postup nemožno považovať, v záujme zachovania podmienok právneho štátu a právnej istoty adresátov takýchto podzákonných noriem, a nakoniec aj orgánov verejnej moci, za žiaduci.

Len pre úplnosť Najvyšší súd Slovenskej republiky dodáva, že až na základe novely ZoPZS účinnej od 1. apríla 2013 môže žalovaný vydať všeobecne záväzný právny predpis, ktorý ustanoví podrobnosti o náležitostiach a hodnotení žiadostí o vydanie povolenia na prevádzkovanie ambulancie záchrannej zdravotnej služby (§ 14 ods. 13 ZoPZS v znení účinnom od 1. apríla 2013).

Odvolací súd sa taktiež stotožnil s právnym názorom krajského súdu aj pokiaľ išlo o povinnosť žalovaného náležite zdôvodniť rozhodnutia vydané podľa § 14 ods. 11 ZoPZS. I keď výsledky výberového konania boli v tejto súvislosti záväzné, nie je bez významu, že výberové konanie uskutočňuje práve žalovaný prostredníctvom výberovej komisie (§ 14 ods. 1 a § 14 ods. 4 ZoPZS). Z uvedeného vyplýva, že žalovaný mal prístup k výstupom z výberového konania, jednotlivým hodnoteniam žiadostí a. i. na relevantné zdôvodnenie rozhodnutia, čo žalovaný aj sám uviedol. Nároky na odôvodnenie rozhodnutia je potrebné vnímať v spojení s jednotlivým predmetom konania, avšak ZoPZS neposkytuje odlišný procesný postup týkajúci sa odôvodnenia rozhodnutia v porovnaní s všeobecnou úpravou vyplývajúcou zo správneho poriadku (§ 92 ods.1 ZoPZS). Vzhľadom k uvedenému bolo preto povinnosťou žalovaného vysporiadať sa s námietkami žalobcu ako účastníka správneho konania uvedenými v podanom opravnom prostriedku, hoc aj bol viazaný výsledkami výberového konania.

Vychádzajúc z uvedeného odvolací súd dospel k záveru, že odvolacie námietky žalovaného neboli spôsobilé spochybniť právny záver, ku ktorému dospel krajský súd, a preto napadnutý rozsudok prvostupňového súdu ako vecne správny potvrdil a v podrobnostiach naň poukazuje podľa § 250ja ods. 3 vety druhej O.s.p. v spojení s § 246c ods. 1 a s § 219 ods. 1, 2 O.s.p..

O náhrade trov odvolacieho konania rozhodol odvolací súd v zmysle § 246c ods.1 O.s.p. v spojení s § 224 ods.1 a s § 151 ods.1,2 tak, že v odvolacom konaní úspešnému žalobcovi ich náhradu nepriznal, keďže v zákonnej lehote neboli vyčíslené a zo súdneho spisu žiadne trovy nevypĺyvali.

Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v pomere hlasov 3:0 (§ 3 ods. 9 veta tretia 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 rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.