

Súd:	Najvyšší súd SR
Spisová značka:	7Sžo/55/2014
Identifikačné číslo spisu:	9012010190
Dátum vydania rozhodnutia:	26.11.2015
Meno a priezvisko:	JUDr. Zdenka Reisenauerová
Funkcia:	sudca
ECLI:	ECLI:SK:NSSR:2015:9012010190.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Zdenky Reisenauerovej a členiek senátu JUDr. Júlie Horskej a JUDr. Ľubici Filovej v právnej veci žalobcu: MUDr. Z. D., trvale bytom G., zastúpený advokátkou: JUDr. Eva Pravdíková Bučková, Sputnikova 18, Bratislava, proti žalovanému: Slovenská lekárska komora, Račianska 42/A, Bratislava, zastúpený: Advokátska kancelária ŠKODLER & PARTNERS, s.r.o., Dobšinského 12, Bratislava, v konaní o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného zo dňa 11. septembra 2012, o odvolaní žalovaného rozsudku Krajského súdu v Bratislave č. k. 2S/2613/12-33 z 16. apríla 2014, jednohlasne, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Bratislave č. k. 2S/2613/12-33 z 16. apríla 2014 z m e ň u j e tak, že žalobu z a m i e t a.

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

Odôvodnenie

Krajský súd v Bratislave (ďalej v texte rozsudku len „prvostupňový súd“ alebo „krajský súd“) napadnutým rozsudkom podľa § 250j ods. 2 písm. a/ O.s.p. zrušil v záhlaví označené rozhodnutie žalovaného vrátane prvostupňového rozhodnutia Prezídia Slovenskej lekárskej komory zo dňa 22. mája 2012 a vec vrátil na ďalšie konanie; žalovanému uložil povinnosť zaplatiť žalobcovi náhradu trov konania na účet právneho zástupcu vo výške 339,60 €. Žalovaný uvedeným rozhodnutím zamietol odvolanie žalobcu a potvrdil prvostupňové rozhodnutie správneho orgánu, ktorým bola žalobcovi uložená povinnosť podľa § 42 ods. 9 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 len „zákon č. 578/2004 Z.z.“) doplniť si vedomosti sústavného vzdelávania zúčastnením sa podujatia sústavného vzdelávania v rozsahu jedného týždňa organizovaného Lekár, a.s. - vzdelávacie centrum SLK v spolupráci s Univerzitou Komenského v Bratislave - Lekárska fakulta v lehote do 6 mesiacov od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia a zároveň uložená pokuta podľa § 82 ods. 4 zákona č. 578/2004 Z.z. vo výške 300 € pre porušenie

povinností zdravotníckeho pracovníka sústavne sa vzdelávať podľa § 80 ods. 1 písm. b/ zákona č. 578/2004 Z.z. na tom skutkovom základe, že žalobca v 5-ročnom cykle sústavného vzdelávania od 01.01.2006 do 31.10.2010 nespĺnil podmienky sústavného vzdelávania, nakoľko neoznámil Slovenskej lekárskej komore získanie minimálne 250 kreditov v každom zo špecializačných odborov: epidemiológia, verejné zdravotníctvo, vnútorné lekárstvo.

Krajský súd po preskúmaní rozhodnutia a postupu žalovaného dospel k záveru, že žalobou napadnuté rozhodnutie v oboch stupňoch správneho konania vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci, keďže uloženie peňažnej pokuty žalobcovi za porušenie právnej povinnosti spočívajúcej v nespĺnení podmienok sústavného vzdelávania v období od 01.01.2006 do 31.12.2010 podľa zákona č. 578/2004 Z.z. účinného od 01.04.2011 bolo v rozpore so zákonom.

Krajský súd považoval za opodstatnenú námietku žalobcu, ktorý s odvolaním sa na zásadu zákazu retroaktivity, v zmysle ktorej nie je možné uložiť sankciu vo forme pokuty, ktorú zákon nepripúšťal počas celého trvania protiprávneho konania, poukázal na to, že možnosť uložiť pokutu za porušenie povinnosti zdravotníckeho pracovníka neustále sa vzdelávať podľa § 80 ods. 1 písm. b/ zákona č. 578/2004 Z.z. zaviedla do ustanovenia § 82 ods. 4 až novela uskutočnená zákonom č. 34/2011 Z.z. s účinnosťou od 01.04.2011, teda v čase, keď už bolo rozhodné obdobie trvania správneho deliktu žalobcu ukončené dňom 31.12.2010.

V odôvodnení rozsudku krajský súd ďalej uviedol, že výnimku zo zásady zákazu retroaktivity, ktorá tvorí jednu zo zásad administratívneho trestania, je možné použiť v prípade, ak by aplikácia právnej normy prijatej po spáchaní správneho deliktu bola pre delikventa výhodnejšia ako aplikácia sankčnej právnej normy účinnej v čase spáchania skutku. V takom prípade sa pri ukladaní sankcie môže použiť aj právna norma, ktorá v čase spáchania správneho deliktu neplatila. Podmienkou, ktorá musí byť splnená je objektívna výhodnosť takéhoto postupu pre páchatel'a správneho deliktu. S odôvodnením žalovaného pre použitie zákona v znení jeho novely účinnej od 01.04.2011 tým, že znenie zákona č. 578/2004 Z.z. pred novelou umožňovalo uložiť za nespĺnenie povinnosti sústavného vzdelávania sankciu zrušenia registrácie, čo by pre žalobcu znamenalo nemožnosť vykonávania lekárskeho povolania, sa krajský súd nestotožnil. Mal za to, že zrušenie registrácie nemá povahu sankcie, aj keď je s ním spojená nemožnosť ďalšieho výkonu lekárskeho povolania. Uviedol, že ide o právny následok negatívneho výsledného hodnotenia sústavného vzdelávania zdravotníckeho pracovníka, ktorý v stanovenej lehote neodstráni zistené nedostatky, o čom svedčí skutočnosť, že možnosť zrušenia registrácie je v zákone č. 578/2004 Z.z. zaradená vo štvrtej časti upravujúcej otázku vzdelávania zdravotníckeho pracovníka, nie v siedmej časti týkajúcej sa dozoru a sankcií. Aj pri pripustení sankčnej povahy zrušenia registrácie by vzhľadom na osobu žalobcu, ktorý vo vyjadrení k začatému správne konaniu doručenému žalovanému 17. apríla 2012 oznámil, že v októbri 2012 splní podmienky odchodu do starobného dôchodku a neplánuje ďalej vykonávať odbornú špecializovanú činnosť zdravotného pracovníka, nebolo možné považovať uloženie pokuty za opatrenie, ktoré by bolo výhodnejšie.

Podľa názoru krajského súdu pre prelomenie zásady zákazu spätného pôsobenia právnej normy v prípade administratívneho trestania a aplikovanie novšej právnej normy musí ísť o takú situáciu, kedy je aj z hľadiska druhu a výmery sankcie výhodnosť aplikácie novšej právnej normy pre páchatel'a nepochybná, pričom o taký prípad nešlo.

O náhrade trov konania krajský súd rozhodol podľa § 250k ods. 1 O.s.p. a vzhľadom na plný úspech v konaní priznal žalobcovi právo na náhradu trov konania.

Proti rozsudku krajského súdu podal žalovaný včas odvolanie z dôvodov, že rozhodnutie súdu prvého stupňa vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci (§ 205 ods. 2 písm. f) O.s.p. a súd prvého stupňa dospel na základe vykonaných dôkazov k nesprávnym skutkovým zisteniam (§ 205 ods. 2 písm. d/ O.s.p.). Žiadal odvolací súd, aby prvostupňový rozsudok zmenil tak, že žalobu zamietne a prizná žalovanému náhradu trov konania vrátane trov právneho zastúpenia.

V dôvodoch svojho odvolania žalovaný vyjadril nesúhlas s názorom prvostupňového súdu, podľa ktorého zrušenie registrácie je právnym následkom negatívneho výsledného hodnotenia sústavného vzdelávania, avšak nie je sankciou. Podľa názoru žalovaného je právnym následkom porušenia uloženej povinnosti vždy sankcia.

K argumentácii krajského súdu, že o tom, že nejde o sankciu svedčí aj zaradenie možnosti zrušenia registrácie v zákone č. 578/2004 Z.z. do štvrtej časti upravujúcej otázky vzdelávania a nie v siedmej časti týkajúcej sa dozoru a sankcií, žalovaný uviedol, že sankcie sú v predpisoch verejného práva spravidla určené v samostatnej časti právneho predpisu, čo je ale dôsledkom legislatívno-technických požiadaviek na členenie a formu právnych predpisov. Poukázal pritom na to, že v zmysle teórie práva, sankcia nemusí byť vždy uvedená v texte zákona, v ktorom je obsiahnutá dispozícia právnej normy.

Pokiaľ mal prvostupňový súd za to, že pre žalobcu je výhodnejšie čeliť zrušeniu registrácie v registri zdravotníckych pracovníkov vykonávajúcich povolanie lekára spojenému s nemožnosťou ďalšieho výkonu lekárskeho povolania, ako zaplatiť pokutu 300 € a absolvovať vzdelávacie podujatie, pričom poukázal aj na vyjadrenie žalobcu doručené 17. apríla 2012, z ktorého vyplýva, že žalobca v októbri splní podmienky odchodu do starobného dôchodku a neplánuje ďalej vykonávať povolanie lekára, považoval žalovaný za potrebné uviesť, že žalobca je naďalej registrovaný v registri zdravotníckych pracovníkov vykonávajúcich povolanie lekára s tým, že od 1. januára 2013 povolanie nevykonáva, avšak zotrúvajúca registrácia mu jeho výkon kedykoľvek umožňuje. Ďalej uviedol, že v prípade zrušenia registrácie žalobcu v registri zdravotníckych pracovníkov vykonávajúcich povolanie lekár, by to pre žalobcu znamenalo nemožnosť vykonávať povolanie, pričom s prihliadnutím na skutočnosť, že žalobca prestal povolanie lekára dobrovoľne vykonávať k 31. decembru 2012, by sa ho nemožnosť výkonu povolania reálne týkala približne 6 mesiacov. Vzhľadom na uvedené je podľa žalovaného zrejmé, že z pohľadu materiálnej ujmy vzniknutej žalobcovi bolo uloženie pokuty a uloženie povinnosti dovzdelávať sa (pokuta 300 € + absolvovanie školenia cca 300 € = 600 €) v porovnaní so sankciou zrušenia registrácie v registri zdravotníckych pracovníkov vykonávajúcich povolanie lekára (t.j. strata zárobku 6 mesiacov pri výpočte s minimálnou mzdou v roku 2012: $6 \times 327,20 \text{ €} = \text{min. } 1963,80 \text{ €}$) objektívne výhodnejšou sankciou.

Žalobca v písomnom vyjadrení k odvolaniu navrhoval napadnutý rozsudok Krajského súdu v Bratislave č. k. 2S 2613/12-33 z 16. apríla 2014 ako vecne správny potvrdiť a zároveň si uplatnil náhradu trov odvolacieho konania.

K tvrdeniam žalovaného uvedeným v odvolaní, ktoré nepovažoval za správne uviedol, že odchod na starobný dôchodok ku dňu 1. januára 2013, v súvislosti s ktorým dlhodobo vopred plánoval tiež ukončiť výkon svojej odbornej špecializovanej činnosti zdravotníckeho pracovníka - lekára, oznámil žalovanému už listom zo dňa 13. apríla 2012. Vzhľadom na túto skutočnosť žalobca nepovažoval za účelné, aby si v čase bezprostredne pred nástupom na starobný dôchodok naďalej dopĺňal sústavné vzdelávanie, čo by za hodnotené obdobie piatich rokov pre neho predstavovalo „viac 30 vzdelávacích akcií“, keď „celodňová prednáška vyjde lekára aj na 200 €, štvordňový kongres v zahraničí aj na dve tisícky“. V tejto súvislosti poukázal aj na to, že cena za školenie, ktorého sa mal v zmysle povinnosti uloženej prvostupňovým správnym rozhodnutím zúčastniť bola vo výške 269 €. Pripomenul, že prvostupňové správne rozhodnutie zo dňa 22. mája 2012 z dôvodu suspenzívneho účinku podaného odvolania nenadobudlo právoplatnosť a žalovaný rozhodol o odvolaní až rozhodnutím z 11. septembra 2012, ktoré bolo žalobcovi doručené 18. októbra 2012, z čoho vyplýva, že účinky spojené s uložením sankcie mohli nastať najskôr v októbri 2012. Ďalej uviedol, že mu dovŕšením dôchodkového veku ku dňu 9. októbra 2012 vznikol nárok na starobný dôchodok, o ktorý mohol po tomto dátume kedykoľvek požiadať. Uvedené skutočnosti podľa žalobcu vylučujú, aby mu uplatnením zrušenia registrácie zo strany žalovaného vznikla akákoľvek strata na zárobku, preto považoval žalovaným uvádzanú hypotetickú materiálnu ujmu, ktorá ho mala poškodiť objektívne viac, ako keby mu bola zrušená registrácia lekára, za neopodstatnenú.

Vo svojom vyjadrení žalobca ďalej uviedol, že keďže je zrušenie registrácie lekára chápané ako najvyšší

trest pri skutočne závažných pochybeniach počas výkonu povolania, ktoré majú za následok poškodenie zdravia pacienta alebo jeho smrť a bežne sa neuplatňuje pri porušení povinnosti sústavného vzdelávania, vôbec nepredpokladal, že by mu zo strany žalovaného bola uložená akákoľvek sankcia.

Záverom dodal, že je nepochybné, že aj v tomto čase je možné, aby žalovaný zrušil žalobcovi registráciu tak, ako to predpokladala právna úprava v čase, keď z jeho strany došlo k porušeniu povinnosti sústavného vzdelávania, nakoľko žalovaný potvrdil, že žalobca v tomto čase nevykonáva lekársku činnosť napriek stále trvajúcemu zápisu v registri zdravotníckych pracovníkov.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 O.s.p.) preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, v rozsahu a v medziach podaného odvolania (§ 246c ods. 1 veta prvá O.s.p. a § 212 ods. 1 O.s.p.), odvolanie prejednal bez nariadenia odvolacieho pojednávania podľa § 250ja ods. 2 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 O.s.p. a § 211 ods. 2 O.s.p.) a dospel jednomyselne k záveru, že napadnutý rozsudok je potrebné zmeniť a žalobu žalobcu zamietnuť.

Predmetom odvolacieho konania v preskúmvanej veci bol rozsudok krajského súdu, ktorým súd prvého stupňa podľa § 250j ods. 2 písm. e/ O.s.p. zrušil rozhodnutie žalovaného zo dňa 11. septembra 2012 vrátane prvostupňového správneho rozhodnutia zo dňa 22. mája 2012 a vec vrátil na ďalšie konanie.

Odvolací súd preskúmal rozsudok súdu prvého stupňa, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, pričom v rámci odvolacieho konania skúmal aj napadnuté rozhodnutie odvolacieho správneho orgánu v spojení s rozhodnutím správneho orgánu prvého stupňa a 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 napadnutého rozhodnutia odvolacieho správneho orgánu.

Predmetom preskúmvacieho konania v danej veci bolo posúdenie zákonnosti rozhodnutia a postupu Rady Slovenskej lekárskej komory zo dňa 11. septembra 2012, ktorým bolo zamietnuté odvolanie žalobcu a potvrdené prvostupňové rozhodnutie Prezídia Slovenskej lekárskej komory zo dňa 22. mája 2012, ktorým bola žalobcovi uložená povinnosť podľa § 42 ods. 9 zákona č. 578/2004 Z.z. doplniť si vedomosti sústavného vzdelávania zúčastnením sa podujatia sústavného vzdelávania v rozsahu jedného týždňa organizovaného Lekár, a.s. - vzdelávacie centrum SLK v spolupráci s Univerzitou Komenského v Bratislave - Lekárska fakulta v lehote do 6 mesiacov od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia a zároveň uložená pokuta podľa § 82 ods. 4 zákona č. 578/2004 Z.z. vo výške 300 € pre porušenie povinností zdravotníckeho pracovníka sústavne sa vzdelávať podľa § 80 ods. 1 písm. b/ zákona č. 578/2004 Z.z.

Z administratívneho spisu žalovaného mal odvolací súd preukázané, že žalobcovi bolo dňa 17. apríla 2011 doručené hodnotenie sústavného vzdelávania vykonané Slovenskou lekárskou komorou podľa § 42 ods. 6 zákona č. 578/2004 Z.z., z obsahu ktorého vyplýva, že žalobca nesplnil kritéria sústavného vzdelávania, nakoľko v zmysle vyhlášky č. 366/2005 Z.z. v 5-ročnom hodnotenom období sústavného vzdelávania od 01.01.2006 do 31.12.2010 neoznámil priebežné obnovovanie a udržiavanie získanej odbornej spôsobilosti napriek tomu, že počas tohto hodnotiaceho cyklu bol povinný v každej odbornej pracovnej činnosti, v každom špecializačnom odbore a v každej certifikovanej pracovnej činnosti získať najmenej 250 kreditov. Žalobca bol zároveň upozornený, že ak uvedený nedostatok v lehote 6 mesiacov neodstráni doplnením chýbajúcich kreditov, Slovenská lekárska komora voči nemu začne v zmysle § 42 ods. 9 zák. č. 578/2004 Z.z. správne konanie o doplnení vedomostí sústavného vzdelávania podľa § 82 ods. 4 v spojení s § 80 ods. 1 písm. b/ zák. č. 578/2004 Z.z. a konanie o uložení pokuty. Upovedomením doručeným žalobcovi dňa 3. apríla 2012 bolo žalobcovi oznámené začatie správneho konania, ku ktorému sa vyjadril podaním doručeným žalovanému dňa 17. apríla 2012 v tom zmysle, že v

októbri 2012 splní podmienky odchodu do starobného dôchodku, neplánuje ďalej vykonávať odbornú špecializovanú činnosť zdravotníckeho pracovníka, a preto nepovažuje za potrebné a účelné doplniť si požadované hodnotenie.

Rozhodnutím zo dňa 22. mája 2012 Prezídium Slovenskej lekárskej komory ako príslušný správny orgán uložil žalobcovi podľa § 42 ods. 9 zák. č. 578/2004 Z.z. povinnosť doplniť si vedomosti sústavného vzdelávania zúčastnením sa podujatia sústavného vzdelávania v rozsahu jedného týždňa do 6 mesiacov od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia a zároveň mu podľa § 82 ods. 4 zák. č. 578/2004 Z.z. uložil pokutu vo výške 300 € pre porušenie povinnosti zdravotníckeho pracovníka sústavne sa vzdelávať podľa § 80 ods. 1 písm. b/ zák. 578/2004 Z.z. z dôvodu, že v 5-ročnom cykle sústavného vzdelávania od 01.01.2006 do 31.12.2010 nesplnil podmienky sústavného vzdelávania, nakoľko neoznámil žalovanému získanie minimálne 250 kreditov v každom zo špecializačných odborov. Proti uvedenému rozhodnutiu podal žalobca odvolanie, v ktorom namietal, že uvedená sankcia mu nemôže byť uložená, pretože porušenie povinnosti podľa § 80 ods. 1 písm. b/ zákona č. 578/2004 Z.z., v znení účinnom v období 5-ročného cyklu od 01.01.2006 do 31.12.2010, kedy nesplnil uloženú povinnosť nebolo sankcionované. Ďalej uviedol, že až novelou účinnou od 01.04.2011 bola sankcia rozšírená aj na porušenie povinnosti podľa § 80 ods. 1 písm. b/ uvedeného zákona, ktorá sa ho týkala.

Žalovaný rozhodnutím zo dňa 11. septembra 2012 zamietol odvolanie žalobcu a potvrdil prvostupňové rozhodnutie správneho orgánu. V odôvodnení rozhodnutia použitie nového právneho predpisu, ktoré namietal v odvolaní žalobca, argumentoval tým, že je nevyhnutné pri ukladaní sankcií dodržiavať zásady správneho trestania, v súlade s ktorými nový právny predpis možno použiť len vtedy, ak to zákon výslovne ustanovuje, pričom poukázal na rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 30. júna 2011 sp. zn. 7 Sžso/29/2010.

Podľa 244 ods. 1, 2 O.s.p. v správnom súdnictve preskúmajú sudy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov zákonnosť postupu a rozhodnutí orgánov verejnej správy, ktorými sa zakladajú, menia alebo zrušujú práva alebo povinnosti fyzických alebo právnických osôb, ako aj rozhodnutí, ktorými práva a právom chránené záujmy týchto osôb môžu byť priamo dotknuté.

Podľa 247 ods. 1 O.s.p. v prípadoch, v ktorých fyzická alebo právnická osoba tvrdí, že bola na svojich právach ukrátená rozhodnutím a postupom správneho orgánu a žiada, aby súd preskúmal zákonnosť tohto rozhodnutia a postupu, súd postupuje podľa ustanovení druhej hlavy piatej časti O.s.p.

Podstatou správneho súdnictva je ochrana práv občanov a právnických osôb, o ktorých sa rozhodovalo v správnom konaní; ide o právny inštitút, ktorý umožňuje, aby sa každá osoba, ktorá sa cíti byť rozhodnutím či postupom orgánu verejnej správy poškodená, dovolala súdu ako nezávislého orgánu a vyvolala tak konanie, v ktorom správny orgán už nebude mať autoritatívne postavenie, ale bude účastníkom konania s rovnakými právami ako ten, o koho práva ide.

Základným cieľom, resp. poslaním konania v správnom súdnictve podľa V. časti druhej hlavy Občianskeho súdneho poriadku (v rámci ktorého bolo vydaný aj napadnutý rozsudok krajského súdu) je preskúmať „zákonnosť“ rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy. Úlohou súdu v správnom súdnictve nie je nahradzovať činnosť správnych orgánov pri zisťovaní skutkového stavu, ale len preskúmať „zákonnosť“ ich rozhodnutí, teda to, či kompetentné orgány pri riešení konkrétnych otázok vymedzených žalobou rešpektovali príslušné hmotno-právne a procesno-právne predpisy. Inými slovami povedané, treba vziať do úvahy, že správny súd „nie je súdom skutkovým“, ale je súdom, ktorý posudzuje iba právne otázky napadnutého postupu alebo rozhodnutia orgánu verejnej správy.

Istú výnimku z tejto zásady tvorí ustanovenie § 250i ods. 2 OSP, podľa ktorého, ak správny orgán podľa osobitného zákona rozhodol o spore alebo o inej právnej veci vyplývajúcej z občianskoprávných, pracovných, rodinných a obchodných vzťahov (§ 7 ods. 1) alebo rozhodol o uložení sankcie, súd pri preskúmaní tohto rozhodnutia nie je viazaný skutkovým stavom zisteným správnym orgánom. Súd môže vychádzať zo skutkových zistení správneho orgánu, opätovne vykonať dôkazy už vykonané

správnym orgánom alebo vykonať dokazovanie podľa tretej časti druhej hlavy.

Citované zákonné ustanovenie § 250i ods. 2 OSP bolo do piatej časti Občianskeho súdneho poriadku zakotvené zákonom č. 424/2002 Z.z. s účinnosťou od 1. januára 2003 ako revízia právomoc správnych súdov.

Prijatá novela Občianskeho súdneho poriadku, ktorá umožnila preskúmavanie rozhodnutí o sankciách za správne delikty v tzv. „plnej jurisdikcii“ (vrátane dokazovania) nesporne prispieva k tomu, že správne súdnictvo v Slovenskej republike zodpovedá európskemu štandardu a vychádza z čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane základných práv a slobôd.

Ak správny orgán rozhodol vo veciach uvedených v § 250i ods. 2 O.s.p. (občianskoprávných, pracovných, rodinných či obchodných alebo rozhodol o uložení sankcie), pretože podľa zákona má právomoc v takých veciach rozhodovať, súd nie je viazaný skutkovým stavom zisteným správnym orgánom, teda skutkovým stavom, z ktorého vychádzal vo svojom rozhodnutí správny orgán. Skutkový stav uzatvorí súd sám pred svojím rozhodnutím vo veci a to buď na základe zistení, z ktorých vychádzal správny orgán, alebo na základe opätovného vykonania dôkazov, ktoré už vykonal aj správny orgán. Dôvod, pre ktorý súd vychádza zo skutkových zistení správneho orgánu, by mal vyplývať z odôvodnenia jeho rozhodnutia. Tieto skutkové zistenia musia vyplývať z logického hodnotenia tých dôkazov, ktoré vykonal správny orgán, pričom súd ich hodnotí podľa § 132 O.s.p. (§ 250i ods. 2 veta druhá O.s.p.), ako by ich bol vykonal sám. V konaní o uložení sankcie správny súd musí tiež preskúmať odôvodnenosť právnej kvalifikácie protiprávneho konania fyzickej alebo právnickej osoby, t.j. či správny orgán správne podriadil jej protiprávne konanie príslušnému zákonu a v ňom obsiahnutej skutkovej podstate.

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

Princíp legality (zákonosti) zakotvený v čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky znamená, že viazanosť štátu právom sa musí uplatňovať jednak v oblasti viazanosti štátu s ústavou, ústavnými zákonmi a zákonmi, ako aj v oblastiach ich vykonávania orgánmi štátnej správy, ktoré musia zásadne postupovať len na základe zákonov a v ich medziach.

V oblasti administratívneho trestania a ukladania správnych sankcií princíp legality zaväzuje správne orgány, aby dôsledne dodržiavali premisu, že nikto nebude potrestaný inak, ako z dôvodu a spôsobom, ktorý stanovuje platný zákon.

Administratívne trestanie má trestnoprávny charakter i podľa judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva. Preto pri absencii procesného predpisu, ktorý by upravoval zásady správneho trestania treba vychádzať z Ústavy Slovenskej republiky (čl. 50) a analogicky aj z Trestného zákona, pričom v administratívnom trestaní treba rešpektovať aj Odporúčanie Rady Európy (91) z 13. februára 1991 (relative aux sanctions administratives), podľa ktorého pre ukladanie administratívnych sankcií platia analogicky zásady ukladania sankcií trestných.

Pri rozhodovaní o administratívnych sankciách by mali byť rešpektované aj Rezolúcie Rady Európy a Odporúčania Výboru ministrov týkajúce sa rozhodovacej činnosti verejnej správy a ochrany práv jednotlivca a to i napriek tomu, že nie sú súčasťou nášho právneho poriadku; ide predovšetkým o Rezolúciu Výboru ministrov č. (77) 31 o ochrane jednotlivca v súvislosti s rozhodnutiami správnych orgánov, Odporúčanie Výboru ministrov č. (80) 2 o správnej úvahe.

V neposlednom rade nemožno opomenúť ani Chartu práv Európskej únie, a to v danom prípade čl. 41 ods. 1 a 2 upravujúci právo na dobrú správu vecí verejných a čl. 49 ods. 1 upravujúci zásady zákonosti a primeranosti trestných činov a trestov, ktorý tiež preberá tradičné pravidlo zákazu retroaktivity zákonov a trestov doplnené o pravidlo retroaktivity miernejšieho trestu.

Vychádzajúc z uvedeného na rozdiel od krajského súdu má najvyšší súd odlišný názor na zákonnosť napadnutého rozhodnutia.

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

Podľa čl. 50 ods. 6 Ústavy SR trestnosť činu sa posudzuje a trest sa ukladá podľa zákona účinného v čase, keď bol čin spáchaný. Neskorší zákon sa použije, ak je to pre páchatel'a priaznivejšie.

Podľa § 2 ods. 1, 2 Trestného zákona trestnosť činu sa posudzuje a trest sa ukladá podľa zákona účinného v čase, keď bol čin spáchaný. Ak v čase medzi spáchaním činu a vynesením rozsudku nadobudnú účinnosť viaceré zákony, trestnosť činu sa posudzuje a trest sa ukladá podľa zákona, ktorý je pre páchatel'a priaznivejší. Páchatel'ovi možno uložiť taký druh trestu, ktorý dovoľuje uložiť zákon účinný v čase, keď sa o trestnom čine rozhoduje, ak je to pre páchatel'a priaznivejšie.

Podľa § 80 ods. 1 písm. b/ zákona č. 578/2004 Z.z. zdravotnícky pracovník je povinný sa sústavne vzdelávať.

Podľa § 82 ods. 4 zákona č. 578/2004 Z.z. (v znení platnom a účinnom do 31.03.2011) komora príslušná na registráciu zdravotníckych pracovníkov (§ 62 ods. 2 až 11) uloží zdravotníckemu pracovníkovi pokutu až do 663 €, ak poruší niektorú z povinností ustanovených v § 80 ods. 1 písm. c) a d).

Podľa § 82 ods. 4 zákona č. 578/2004 Z.z. (v znení platnom a účinnom od 01.04.2011) komora príslušná na registráciu zdravotníckych pracovníkov (§ 62 ods. 2 až 11) uloží zdravotníckemu pracovníkovi pokutu až do 663 €, ak poruší niektorú z povinností ustanovených v § 80 ods. 1 písm. b) až d).

Podľa § 42 ods. 1 zákona č. 578/2004 Z.z. zdravotnícky pracovník je povinný sa sústavne vzdelávať.

Podľa § 42 ods. 2 zákona č. 578/2004 Z.z. sústavné vzdelávanie je priebežné obnovovanie a udržiavanie získanej odbornej spôsobilosti v súlade s rozvojom príslušných odborov po celý čas výkonu zdravotníckeho povolania. Účasť zdravotníckeho pracovníka na odbornovo-vedeckom podujatí, ktoré je zamerané na prezentáciu farmaceutického výrobku s účasťou výrobcov liekov, sa nepovažuje za sústavné vzdelávanie.

Podľa § 42 ods. 5 zákona č. 578/2004 Z.z. hodnotenie sústavného vzdelávania vykonáva komora príslušná na vedenie registra (§ 62 ods. 2 až 11). Komora môže vykonávať toto hodnotenie samostatne alebo v spolupráci s medzinárodne uznávanou organizáciou na pridelenie kreditov na sústavné vzdelávanie zdravotníckych pracovníkov v príslušnom zdravotníckom povolaní. Komora priebežne sleduje a hodnotí aj úroveň neakreditovaných vzdelávacích aktivít, a to samostatne alebo v spolupráci s medzinárodne uznávanou organizáciou na hodnotenie úrovne neakreditovaných vzdelávacích aktivít zdravotníckych pracovníkov v príslušnom zdravotníckom povolaní. Komora sa podľa požiadaviek akreditačnej komisie (§ 40 ods. 1) spolupodieľa aj na priebežnom sledovaní a hodnotení úrovne ďalšieho vzdelávania zdravotníckych pracovníkov.

Podľa § 42 ods. 6 zákona č. 578/2004 Z.z. kritériá a spôsob hodnotenia sústavného vzdelávania zdravotníckeho pracovníka podľa odsekov 3 ustanoví všeobecne záväzný právny predpis, ktorý vydá ministerstvo zdravotníctva.

Podľa § 42 ods. 7 zákona č. 578/2004 Z.z. výsledok hodnotenia sústavného vzdelávania zdravotníckeho pracovníka zasiela komora príslušná na vedenie registra (§ 62 ods. 2 až 11) hodnotenému zdravotníckemu pracovníkovi a úradu pre dohľad 60b) písomne najneskôr do troch mesiacov od vykonania hodnotenia. Ak zdravotnícky pracovník vykonáva zdravotnícke povolanie

a) v pracovnoprávnom vzťahu alebo v obdobnom pracovnom vzťahu, 7) aj jeho zamestnávateľovi,
b) na základe povolenia na prevádzkovanie zdravotníckeho zariadenia alebo povolenia vydaného na základe osobitného predpisu, 8) aj orgánu príslušnému na vydanie povolenia,
c) na základe živnostenského oprávnenia podľa osobitného predpisu, 9) aj živnostenskému úradu, ktorý živnostenské oprávnenie vydal.

Podľa § 42 ods. 8 zákona č. 578/2004 Z.z. ak je výsledné hodnotenie sústavného vzdelávania zdravotníckeho pracovníka "nesplnil", príslušná komora v hodnotení uloží zdravotníckemu pracovníkovi, aby najneskôr do šiestich mesiacov odstránil zistené nedostatky.

Podľa § 42 ods. 9 zákona č. 578/2004 Z.z. ak zdravotnícky pracovník v lehote podľa odseku 8 neodstráni zistené nedostatky, komora príslušná na vedenie registra zruší registráciu zdravotníckeho pracovníka.

Vychádzajúc z nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky vo veci sp. zn. III. ÚS 120/2010 z 12. mája 2010 (R 22/2010 Zb. Ús), v zmysle ktorého každý má právo na rozhodnutie podľa relevantnej právnej normy a ak došlo k zmene právnej úpravy, všeobecný súd musí na túto skutočnosť reagovať, nebolo možné ponechať bez povšimnutia, že právna úprava účinná od 01. apríla 2011 (zákon č. 34/2011 Z.z.) zaviedla sankciu za porušenie povinnosti podľa § 80 ods. 1 písm. b/ tohto zákona formou pokuty do výšky 663 €, miesto pôvodnej sankcie formou zrušenia registrácie zdravotníckeho pracovníka neumožňujúcej jeho výkon. Ide teda o úpravu zjavne výhodnejšiu pre subjekt, ktorý sa mal dopustiť správneho deliktu, a použiteľnú aj na možné uloženie sankcie tomuto subjektu, hoci sa deliktu dopustil ešte pred nadobudnutím jej účinnosti, a to s poukazom na znenie článku 50 ods. 6 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj „ústava“). Podľa dnes už ustáleného názoru najvyššieho súdu, zásada určená uvedeným článkom ústavy sa vzťahuje na všetky delikty verejného práva, teda aj na ukladanie sankcií za porušenie povinností vo vzťahoch chránených správnym právom.

Z uvedeného vyplýva, že trestnoprávna zásada aplikácie neskoršieho zákona, ak je pre páchatel'a priaznivejšia, sa vzťahuje aj na správne delikty, a to aj v prípade, ak to zákon výslovne neustanovuje. Povinnosť aplikácie tejto zásady vyplýva priamo z ústavy (pozri k tomu bližšie napr. rozsudok Najvyššieho súdu vo veci Januch v. Colné riaditeľstvo SR z 24. apríla 2008 -ASPI JNS).

K žalobcom tvrdenej nesprávnej aplikácii novšieho právneho predpisu z dôvodu nesprávneho právneho posúdenia veci žalovaným správnym orgánom, považoval odvolací súd za potrebné uviesť, že právne vzťahy upravujúce podmienky poskytovania zdravotnej starostlivosti patria do oblasti práva verejného, a v rámci neho potom porušenia zákona, sankcionované ukladaním určitej pokuty, resp. povinnosti patria do oblasti správneho trestania. Uloženie povinnosti podľa § 42 ods. 9 zák. č. 578/2004 Z.z. doplniť si vedomosti sústavného vzdelávania zúčastnením sa podujatia sústavného vzdelávania, ako aj uloženie pokuty podľa § 82 ods. 4 zákona č. 578/2004 Z.z. sú dôsledkom porušenia právnej povinnosti zo strany povinného subjektu, teda majú nesporné sankčný charakter, a preto je nevyhnutné pri ich ukladaní resp. uplatňovaní, dodržiavať aj vyššie uvedené zásady platné pre správne trestanie. Ako sám žalobca uviedol vo svojom vyjadrení, že zrušenie registrácie je pre výkon zdravotníckeho povolania najvyšším trestom a je teda v hierarchii sankcií najprísnejšou formou potrestania vzhľadom na jej definitívny charakter, je nesporným, že novšia právna úprava, ktorá ukladá za toto porušenie povinnosti sankciu vo forme pokuty, je jej miernejšou formou a teda výhodnejšiou pre sankcionovaný subjekt. Správny orgán rozhodujúci o ukladaní sankcie posudzuje prísnosť a následok sankcie v jej normatívnom meradle a nie vzhľadom na individuálne ponímanie sankcie subjektom, ktorému sa ukladá.

Na základe uvedeného najvyšší súd považoval právne posúdenie uloženia sankcie žalovaným v zmysle všeobecne rešpektovaných zásad správneho trestania za súladné so zákonom.

Najvyšší súd zastáva tiež názor, že predmetná sankcia bola žalovaným ako príslušným orgánom dozoru uložená účelne napriek tomu, že žalobca v súčasnosti nevykonáva povolanie zdravotníckeho pracovníka, avšak jeho registrácia trvá. Je potrebné poznamenať, že žalobca si bol vedomý svojich povinností

zdravotného pracovníka vykonávajúceho povolania lekár, ktoré mu ukladá zákon, ako aj svojej povinnosti ich dodržiavať. Rovnako je potrebné dodať, že v hodnotiacom období od 01.01.2006 do 31.12.2010 vykonával žalobca povolanie lekára, preto vzhľadom na verejnoprávne požiadavky na výkon tohto povolania, ktoré sú za účelom ochrany verejného záujmu stanovené v zákone č. 578/2004 Z.z. bol povinný tieto zákonné predpoklady výkonu povolania spĺňať.

Najvyšší súd v tomto smere dáva do pozornosti, že podľa článku 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky výklad a uplatňovanie zákonov musí byť v súlade s ústavou, v danom prípade s článkom 1 ods. 1 a článkom 50 ods. 6 Ústavy Slovenskej republiky. Právna istota a spravodlivosť ako princípy materiálneho právneho štátu podľa názoru najvyššieho súdu nepripúšťajú v individuálnych prípadoch aplikovanie sankcií, ktoré sú zjavne neproporcionálne a neprimerané povahe skutku a jeho dôsledkom, a to ani vtedy, ak zákonodarcu v záujme generálnej prevencie chcel prísnosťou a výlučnosťou výšky sankcie bez úpravy kritérií jej uloženia, chrániť závažný verejný záujem. Súd je však pri ukladaní sankcie povinný vychádzať z princípu prísne individuálnej zodpovednosti za skutok, ktorý má svoju mieru závažnosti a dôsledkov. Nijaký právny poriadok nemôže regulovať všetky situácie, ktoré môžu nastať pri uplatňovaní právnej úpravy. Každý právny poriadok sa môže uplatniť vo všetkých prípadoch iba vtedy, ak sa právna úprava dotvorí výkladom práva. Základom výkladu práva v právnom štáte je zdravý rozum. K dôležitým materiálным znakom právneho štátu je aj existencia kritérií, podľa ktorých sa vysvetľuje a uplatňuje každá právna norma (k tomu pozri: Drgonec J.: Ústava Slovenskej republiky - Komentár, Heuréka 2004, str. 57 - 58).

Súd je v konaní podľa článku 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutí orgánov verejnej správy zodpovedný za to, že preskúma zákonnosť uloženej sankcie na základe týchto princípov materiálneho právneho štátu.

Odvolací súd neprihliadol na obranu žalobcu, ktorý sa odvolával na to, že bolo pre neho neúčelné pred nástupom na starobný dôchodok, s ktorým spájal aj plánované ukončenie výkonu svojej odbornej špecializovanej činnosti zdravotníckeho pracovníka - lekára, dopĺňať si vzdelávanie. Z obsahu administratívneho spisu, ako aj odvolania žalovaného vyplýva, že žalobca síce ku dňu 1. januára 2013 síce nastúpil na starobný dôchodok avšak nepožiadaval o zrušenie registrácie o zrušenie registrácie v súvislosti s ukončením výkonu zdravotníckeho povolania. Zotrúvajúca registrácia žalobcovi pritom ako podmienka výkonu zdravotníckeho povolania umožňuje kedykoľvek povolanie lekára vykonávať.

Z uvedeného dôvodu považoval odvolací súd námietky žalobcu ohľadne jeho momentálneho nevykonávania zdravotníckeho povolania a na to sa vzťahujúcej bezúčelnosti splnenia povinnosti porušenej v 5-ročnom hodnotenom období sústavného vzdelávania od 01.01.2006 do 31.12.2010 za účelové.

Najvyšší súd dospel k záveru, že napadnuté rozhodnutia žalovaného v oboch stupňoch správneho konania sú vydané v súlade so zákonom, dôsledne rešpektujúc zásady správneho trestania, preto za daných okolností neboli podmienky pre vyhovieť žalobe a ich zrušenie krajským súdom. Vzhľadom na to, že ani námietky žalobcu uvedené v jeho vyjadrení k odvolaniu žalovaného neboli z dôvodu ich právnej nepodstatnosti spôsobilé spochybniť zákonnosť rozhodnutí žalovaného, Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok krajského súdu v súlade s ustanovením s 250ja ods. 3 veta druhá O.s.p. v spojení s § 220 O.s.p. zmenil a žalobu pre jej nedôvodnosť v zmysle § 250j ods. 1 O.s.p. zamietol.

O trovách konania rozhodol odvolací súd s poukazom na § 250k ods. 1 O.s.p. v spojení s § 224 ods. 1 O.s.p. a s § 246c ods. 1 O.s.p. tak, že žalobcovi ich náhradu nepriznal, keď žalobca bol v konaní neúspešný a žalovanému náhradu trov konania zákonodarcu nepriznáva.

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