

## U Z N E S E N I E

Najvyšší súd Slovenskej republiky, v právnej veci žalobcov: **1./ I., s.r.o.**, Ž. X., N., IČO: X., **2./ Z., a.s.**, K. X., B., IČO: X., **3./ Z., s.r.o.**, O. X., Č., IČO: X., **4./ R., a.s.**, L. X., T., IČO: X., **5./ R., s.r.o.**, H. X., Ž., IČO: X., **6./ U., s.r.o.**, J. X., L., IČO: X., **7./ E., s.r.o.**, J. X., P., IČO: X., **8./ R., s.r.o.**, Z. X., D., IČO: X., všetci zast. Mgr. M. B., advokátom so sídlom R. X., B., proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky**, Limbová 2, Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutí ministra zdravotníctva SR č. 21265/2009 zo dňa 22. októbra 2009, č. 20892/2009 zo dňa 22. októbra 2009, č. 20891/2009 zo dňa 22. októbra 2009, č. 20899/2009 zo dňa 2. novembra 2009, č. 20894/2009 zo dňa 22. októbra 2009, č. 20895/2009 zo dňa 6. októbra 2009, č. 20890/2009 zo dňa 12. novembra 2009, č. 21074/2009 zo dňa 26. októbra 2009, o odvolaní žalobcov proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č. k. 2S 224/2009 – 98, 2S 231-235/2009 – 98 zo dňa 3. júna 2010, jednohlasne, takto

### r o z h o d o l :

Najvyšší súd Slovenskej republiky napadnutý rozsudok Krajského súdu v Bratislave č. k. 2S 224/2009 – 98, 2S 231-235/2009 – 98 zo dňa 3. júna 2010 **z r u š u j e** a vec mu **v r a c i a** na ďalšie konanie.

### O d ô v o d n e n i e :

Napadnutým rozsudkom Krajský súd v Bratislave, po spojení vecí, pôvodne vedených na tamom súde pod sp. zn. 2S 224/2009, 2S 231/2009, 2S 232/2009, 2S 233/2009, 2S 234/2009, 2S 235/2009, 3S 250/2009, 3S 252/2009, na spoločné konanie pod sp. zn.

2S 224/2009, ako nedôvodné zamietol žaloby, ktorými sa žalobcovia domáhali preskúmania zákonnosti správnych rozhodnutí označených v záhlaví.

V odôvodnení krajský súd uviedol, že žalobcovia správne poukázali na to, že vydávanie povolení na prevádzkovanie ambulancii záchranej zdravotnej služby je upravené v zák. 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 v texte uznesenia len „Zákon“), pričom aj správne citovali relevantné zákonné ustanovenia. Žalovaný v súlade so Zákonom vyhlásil výberové konanie, na 78 sídiel ambulancií, pričom žiadosti podalo 60 subjektov. Na vyhodnotenie žiadostí zriadil žalovaný v súlade s § 14 ods. 4 Zákona komisiu, ktorá mala 5 členov. Poukazujúc na jednotlivé ustanovenia Zákona krajský súd konštatoval, že výberové konanie prebehlo v súlade so Zákonom, pričom žalovaný bol pri vydávaní povolení na prevádzkovanie ambulancie viazaný výsledkom tohto výberového konania. Zdôraznil, že pri akomkoľvek výbere, výberovom konaní, či verejnom obstarávaní sa musí uplatňovať princíp rovnakého zaobchádzania, princíp nediskriminácie uchádzačov alebo záujemcov, princíp transparentnosti a princíp hospodárnosti a efektívnosti.

V súvislosti so zákonnosťou výberového konania krajský súd neopomenul všeobecné zásady práva, pričom uviedol, že za všeobecné právne zásady plne aplikovateľné v slovenskom právnom poriadku možno považovať súbor záruk, ktoré vychádzajú zo samotnej podstaty právneho poriadku Slovenskej republiky vo forme princípov, ktorých dodržiavanie je jedným z charakteristických znakov právneho systému vytvoreného podľa modelu právneho štátu.

Krajský súd uviedol, že žalovaný vydaním Podmienok výberového konania ani samotnou realizáciou výberového konania neporušil tieto princípy a rovnako 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 aby sa v rozdielnych situáciách nezaobchádzalo rovnako, pokiaľ takéto zaobchádzanie nie je objektívne odôvodnené. Žalovaný podľa názoru krajského súdu rovnako dodržal aj zásadu právnej istoty, ktorá zaručuje predvídateľnosť právnych situácií a vzťahov, pričom práve táto zásada vyžaduje, aby všetky normy boli jasné, presné a predvídateľné, pokiaľ ide o ich účinky, a to predovšetkým vtedy, ak môžu mať nepriaznivé dôsledky pre fyzické a právnické osoby.

Krajský súd sa nestotožnil s tvrdením žalobcov v tom, že Podmienky vydané žalovaným boli nezákonným právnym aktom, bez právneho významu, pretože sú v rozpore so Zákonom a súhlas podľa bodu 6, časť Úvod Podmienok bol irelevantný.

Vydaním týchto Podmienok nedošlo k porušeniu čl. 2 ods. 2 Ústavy SR, teda k porušeniu princípu legality, keďže podmienky boli vypracované za účelom oboznámenia všetkých účastníkov výberového konania o podrobných požiadavkách a kritériách pre podávanie žiadosti o vydanie povolenia na prevádzkovanie ambulancie Z. Z. S. a boli vypracované v súlade s § 14 Zákona. Hoci Zákon vydanie Podmienok nepredpokladá, krajský súd nesúhlasil s názorom žalobcov, že Podmienky sa zásadným spôsobom odchyľujú od zákonnej úpravy. Uvedené Podmienky, ktoré presne určili postup pre všetkých účastníkov konania, by bolo možné nazvať aj manuálom - návodom pre účastníkov, akým spôsobom majú postupovať, aby splnili podmienky účasti vo výberovom konaní. Tieto Podmienky nie sú všeobecne záväzným právnym predpisom, vydaným žalovaným, a preto ani nebolo potrebné, aby Zákon splnomocňoval žalovaného k ich vydaniu.

Krajský súd uviedol, že Podmienky sú nie internou normatívnou inštrukciou – organizačným aktom, keďže tieto nesmerujú len dovnútra organizácie, neupravujú práva a povinnosti osôb, ktoré by boli vo vzťahu nadriadenosti, resp. podriadenosti a ich predmetom nie je ani organizácia vlastnej vnútornej činnosti žalovaného. Ak žalovaný videl potrebu výkladu jednotlivých, všeobecných ustanovení Zákona a urobil tak prostredníctvom vydania Podmienok za účelom jasného a presného oboznámenia všetkých účastníkov s podrobnými požiadavkami a kritériami pre podávanie žiadostí s cieľom naplnenia účelu stanoveného v § 14 ods. 10 Zákona, t.j. aby komisia mohla určiť účastníka výberového konania, ktorý najlepšie spĺňa kritériá podľa § 14 ods. 9 písm. a/ až c/ Zákona, bol tak oprávnený urobiť. Žalovaný vydaním Podmienok zosumarizoval všetky relevantné ustanovenia Zákona a dal ich do vzájomného súladu, sledujúc zákonný cieľ stanovený v § 14 ods. 10 Zákona. Podmienky boli všetkým účastníkom oznámené tým, že si ich mohli prevziať a všetci podľa nich postupovali a predložením svojej Žiadosti ich aj akceptovali.

Krajský súd poukázal na skutočnosť, že účastníci predložili aj čestné vyhlásenie o súhlase s podmienkami a požiadavkami výberového konania, ako aj na to, že veľmi obdobné Podmienky boli MZ SR vydané aj v roku 2004 pri predchádzajúcom výberovom konaní a žalobcami, ktorí sa vtedy zúčastnili výberového konania a boli úspešní, boli tieto Podmienky akceptované, nenamietali nezákonnosť ani Podmienok, ani výberového konania, pričom bola nesporne preukázaná podobnosť Podmienok výberového konania z roku 2004 a 2009. Námietky vzniesli žalobcovia až po tom, čo boli v konaní neúspešní. Nemožno

súhlasit' s tvrdením žalobcov o vynútení súhlasu s Podmienkami, keďže slobodu svojej vôle prejavili v tom, že svoje žiadosti podali v zmysle týchto Podmienok, pričom ak nemali vôľu akceptovať stanovené Podmienky, mohli podať svoje žiadosti v súlade so Zákonom a v prípade ich vylúčenia, resp. ich neúspešnosti, by mohli využiť právne inštitúty na svoju ochranu (podanie rozkladu, resp. podanie žaloby na súd). Žalobcovia svojím konaním prejavili vôľu byť viazaní Podmienkami, pričom súhlasili aj s ich obsahom. V čase predloženia žiadostí v plnom rozsahu a bez obmedzenia akceptovali všetky podmienky a požiadavky výberového konania, vrátane všetkých častí obsiahnutých v týchto Podmienkach.

Ďalej krajský súd uviedol, že imanentnou súčasťou právneho štátu je aj princíp právnej istoty, ktorý okrem iného znamená legitímne očakávaní, predvídateľnosť právnych situácií a vzťahov v oblasti práva. Táto zásada vyžaduje, aby všetky právne normy boli jasné, presné a predvídateľné. Najmä v súvislosti s obdobnými Podmienkami vydanými v roku 2004 možno vyvodit' záver, že žalovaný ako ústredný orgán štátnej správy zaviedol rovnakú prax a svojím postupom neporušil ani princíp rovnakého zaobchádzania, ani princíp nediskriminácie, ani princíp transparentnosti, efektívnosti a hospodárnosti. Z obsahu Podmienok s istotou vyplýva, že žiadny z účastníkov výberového konania (ani žalobcovia) nebol podmienkami ani zvýhodnený ani znevýhodnený. Bolo by v rozpore s princípom právnej istoty, ak by žalovaný svojvoľne zmenil zaužívanú prax zavedenú v minulosti, bez zmeny právnej úpravy, ak by napríklad zásadným spôsobom zmenil podmienky výberového konania. Za účelom hodnotenia žiadostí tak, aby bol naplnený účel uvedený v § 14 ods. 10 Zákona, žalovaný vydal Podmienky, ktoré nerozšírili zákonnú úpravu.

V súvislosti s obsahom Podmienok krajský súd uviedol, že na základe požiadaviek na materiálno-technické a personálne vybavenie, ktoré určuje príloha č. 3 výnosu, nie je možné dostatočne naplnit' účel ustanovenia § 14 ods. 10 Zákona, a preto okrem presných technických a materiálnych požiadaviek bolo súčasťou hodnotenia aj to, ako účastník výberového konania spĺňa zo stránky materiálno-technického vybavenia ambulancie oblasť hospodárenia za posledný rok a akú má stratégiu na obdobie minimálne budúcich štyroch rokov prevádzkovania ambulancie záchranej zdravotnej služby. Súčasťou hodnotenia zo strany personálneho zabezpečenia prevádzkovania ambulancie záchranej zdravotnej služby nebolo len hodnotenie statusového a formálneho vzdelanostného splnenia podmienok podľa výnosu, ale komisia hodnotila aj odborné znalosti, ktorými sa účastník prezentuje. Nebolo 6 hodnotiacich kritérií, tri žalobcami namietané kritériá boli totiž subsumované do kritérií uvedených v § 14 ods. 9 písm. a), b) Zákona.

Ohľadne námietok žalobcu v 7. rade, ktorý bol vylúčený, sa krajský súd stotožnil s dôvodmi uvedenými v rozhodnutí č. 20890/2009 zo dňa 12.11.2009, ktorým minister zdravotníctva SR zamietol rozklad žalobcu v 7. rade a prvostupňové rozhodnutie potvrdil, a to v časti týkajúcej sa vylúčenia z dôvodu nesplnenia podmienky tým, že žalobca 7 predložil projekt, ktorý neobsahoval stanovenú štruktúru a ďalej tým, že neuviedol zásahové územie. Tento účastník konania nesplnil podmienky na vydanie povolenia a preto bol v súlade s § 14 ods. 8 Zákona vylúčený a jeho žiadosti o vydanie povolenia boli zamietnuté. Žalovaný bol pri vydávaní povolení na prevádzkovanie ambulancie viazaný výsledkom výberového konania.

Požiadavka predložiť projekt, nebola podľa názoru krajského súdu v rozpore s čl. 13 ods. 1 Ústavy SR a § 13 ods. 5, 7 a 8 Zákona. Podmienkou vydania povolenia je materiálne alebo finančné zabezpečenie na prevádzkovanie ambulancie záchranej zdravotnej služby, pričom táto podmienka musí byť v zmysle § 12 ods. 7 Zákona splnená po celý čas platnosti povolenia; predpísaná štruktúra projektu uvedená v časti A. bod 9. Podmienok zohľadňovala práve tieto skutočnosti.

Neuvedenie zásahového územia bolo ďalším dôvodom vylúčenia, pričom ani tu krajský súd nezistil porušenie § 14 ods. 8 Zákona, pričom poukázal na odôvodnenie napadnutého rozhodnutia. V súvislosti s nedoložením dokladu preukazujúceho pracovnoprávny alebo obdobný náležitý vzťah odborného zástupcu k žiadateľovi, krajský súd považoval námietky žalobcu v 7. rade za čiastočne dôvodné, keďže žalovaný ako druhostupňový správny orgán prehliadol, že tento žalobca predložil pracovnú zmluvu odborného zástupcu, pričom v správnom konaní nepochybne platí zásada jednotnosti konania na prvom i druhom stupni a pre správny orgán je rozhodujúci skutkový stav existujúci ku dňu vydania rozhodnutia, v danom prípade druhostupňového rozhodnutia. Ak mal minister zdravotníctva SR ku dňu rozhodovania o rozklade, t.j. ku dňu 12.11.2009, požadovanú pracovnú zmluvu k dispozícii, nemal tento dôvod vylúčenia vyhodnotiť ako dôvodný.

Námietky uvedené osobitne k rozhodnutiu č. 21074/2009 zo dňa 26.10.2009 krajský súd považoval za právne bezvýznamné.

Krajský súd, pokiaľ šlo o odmietnutie nahliadnutia do spisu, uviedol, že zo zápisnice o nahliadaní do spisov zo dňa 16.9.2009 je zrejmé, že právnemu zástupcovi žalobcov bol sprístupnený celý spis s výnimkou písomností, ktoré mali význam vo vzťahu k prebiehajúcemu výberovému konaniu v II. a III. kole. Do spisu teda neboli zaradené tie písomnosti, ktoré mali význam z hľadiska prebiehajúceho výberového konania a ďalšieho pripravovaného výberového konania, ktoré mali byť zaradené do spisu až v rámci archivácie po definitívnom ukončení výberového konania, pretože účastník konania pri oboznámení

sa s podmienkami hodnotiacej výberovej komisie, by bol zvýhodnený vo vzťahu k iným žiadateľom o vydanie povolenia. Týmto postupom žalovaného teda nedošlo k porušeniu ustanovenia § 23 ods. 1 zák. č. 67/1971 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej v texte uznesenia len „Správny poriadok“) ani § 3 ods. 2 Správneho poriadku. Žalovaný náležitým spôsobom zdôvodnil právnomu zástupcovi žalobcov, že ostatné zatiaľ nespřístupnené dokumenty budú zaradené do spisu až po ukončení celého výberového konania, aby neboli ovplyvnené výsledky prebiehajúceho výberového konania, s ktorou argumentáciou sa stotožnil aj krajský súd.

Krajský súd považoval za dôvodné námietky žalobcov ohľadne toho, že žalovaný nereagoval na žiadosť o oznámenie mien a priezvisk členov komisie, vrátane skutočností preukazujúcich ich odbornú spôsobilosť, ktorú žalobcovia podali vo výzve zo dňa 2.10.2009, na ktorú žalovaný vôbec nereagoval. Súd nevzhladol žiadny taký dôvod, pre ktorý by žalovaný nemohol poskytnúť žalobcom požadované informácie ohľadne členov komisie. Žalovaný sa teda v tejto súvislosti dopustil pochybenia, avšak nešlo o takú vadu konania pred správnym orgánom, ktorá by mohla mať vplyv na zákonnosť napadnutých rozhodnutí a preto súd s poukazom na 250i ods. 3 zák. č. 99/1963 Zb. Občianskeho súdneho poriadku v znení neskorších predpisov (ďalej v texte uznesenia len „O.s.p.“) na túto vadu konania neprihliadal.

Pokiaľ žalobcovia namietali porušenie § 33 ods. 2 Správneho poriadku, z povahy veci vyplýva, že poskytnutie takejto možnosti prichádza do úvahy na konci konania na príslušnom stupni a preto krajský súd dospel k záveru, že žalovaný v tejto súvislosti porušil § 33 ods. 2 Správneho poriadku tým, že umožnil uchádzačom len prevzatie Podmienok. Na túto vadu v konaní pred správnymi orgánmi však krajský súd neprihliadal, keďže podľa jeho názoru nemala vplyv na zákonnosť rozhodnutí.

K porušeniu zásady objektivity a § 9 ods. 2 Správneho poriadku, nakoľko v prvom ako aj v druhom stupni rozhodoval minister, krajský súd uviedol, že z obsahu spisu vyplývalo, že prvostupňové rozhodnutia vydal žalovaný, t. j. ministerstvo a tieto minister len podpísal, pričom až druhostupňové rozhodnutia vydal minister zdravotníctva ako vedúci ústredného orgánu štátnej správy na základe návrhu ním ustanovenej osobitnej komisie. V prvom stupni správneho konania teda konalo Ministerstvo zdravotníctva SR, ktoré bolo viazané výsledkom výberového konania a po vydaní povolení zamietlo žiadosti o vydanie povolenia ostatných žiadateľov v súlade s § 14 ods. 11 Zákona. Krajský súd ďalej uviedol, že ministerstvo je centralizovaným a monokratickým orgánom štátnej správy, na čele ktorého stojí minister menovaný prezidentom na návrh predsedu vlády, pričom právnu subjektivitu má ministerstvo, ktoré je definované ako právnická osoba (§ 35 ods. 1 zákona č. 575/2001 Z. z.). Minister sám

osebe nie je správnym orgánom, ale osobou stojacou v čele tohto správneho orgánu. Rozhodovanie v prvom aj druhom stupni správneho konania zostáva na úrovni správneho orgánu toho istého stupňa. Pri rozhodovaní v rozklade ide vlastne v osobitný prípad opravy vlastného rozhodnutia.

Krajský súd, zaoberajúc sa námietkou žalobcov týkajúcou sa porušenia § 47 ods. 3 Správneho poriadku z dôvodu nedostatočného odôvodnenia napadnutých rozhodnutí, uviedol, že žalovaný bol pri vydávaní povolení na prevádzkovanie ambulancií Z. Z. S. viazaný výsledkom výberového konania, a preto ani nebolo možné, aby žalovaný presne uviedol, prečo neúspešný účastník výberového konania splnil kritériá na nižšej kvalitatívnej úrovni ako úspešný žiadateľ. Z napadnutých prvostupňových, ako aj druhostupňových rozhodnutí, je pritom zrejmé, že tieto obsahujú všetky náležitosti rozhodnutia stanovené v § 47 ods. 1 Správneho poriadku a sú aj náležite odôvodnené.

O trovách konania rozhodol krajský súd podľa § 250k ods. 1 O.s.p. tak, že neúspešným žalobcom ich náhradu nepriznal.

Proti tomuto rozsudku podali v zákonnej lehote žalobcovia prostredníctvom právneho zástupcu odvolanie, ktorým sa domáhali jeho zmeny tak, že odvolací súd podaným žalobám vyhovie a zároveň zaviazne žalovaného k náhrade trov konania.

Opätovne poukazovali na argumentáciu uvedenú v žalobe, pričom právny akt žalovaného označený ako „Podmienky výberového konania na vydanie povolenia na prevádzkovanie ambulancie záchranej zdravotnej služby z novembra 2009“ považovali za nezákonný.

Zákon upravuje vydávanie povolení na prevádzkovanie ambulancií záchranej zdravotnej služby a vydanie Podmienok vôbec nepredpokladá. Zákon v § 11 až § 26 predstavuje úplnú úpravu vydávania povolení, podmienok na vydanie povolenia, žiadosti o vydanie povolenia, výberového konania, vydania povolenia, zmeny údajov, dočasného pozastavenia povolenia a zrušenia povolenia, konania o vydanie povolenia, dočasného pozastavenia povolenia a zrušenia povolenia. Zákon nepredpokladá doplnenie, modifikáciu alebo zmenu podmienok iným aktom. Podmienky sú nezákonným aktom, a to už len z dôvodu, že ide o akt štátneho orgánu právnym poriadkom neupravený a nepredpokladaný, a teda v rozpore s čl. 2 ods. 2 Ústavy SR.

Podmienky sa zásadným spôsobom odchyľujú od zákonnej úpravy podľa druhej časti Zákona. Neobmedzujú sa len na úpravu procesno-technických aspektov výberového konania, ale obsahujú také ustanovenia, ktoré zásadným spôsobom modifikujú zákonnú úpravu, čo je

neprípustné, pričom v tejto časti odvolania žalobcovia poukazovali na jednotlivé ustanovenia Podmienok. Uviedli, že žalovaný, zákonom nepredpokladaným spôsobom, obmedzil spôsob podávania žiadostí. Bez zákonnej opory vyhlasovateľ výberového konania vyžadoval od účastníkov neobmedzenú akceptáciu podmienok a požiadaviek výberového konania, vyhlasovateľ si vyhradil možnosť výberové konanie zrušiť a ukončiť (bez stanovenia podmienok), zmeniť vyhlásené výberové konanie a odmietnuť všetky žiadosti. Rovnako nad rámec zákonných podmienok si vyhlasovateľ výberového konania upravil možnosť vylúčenia účastníka, ako aj to, že zamietnutie žiadosti nevytvára nárok na uplatnenie náhrady škody zo strany žiadateľa.

Žalobcovia poukazovali, že v časti A Podmienok vyhlasovateľ výberového konania stanovil rad požiadaviek na predloženie dokladov, ktoré zákon uchádzačovi predložiť neukladá, ani explicitne ani implicitne. § 13 Zákona taxatívne vymedzuje jednak náležitosti žiadosti, ako aj doklady, ktoré je žiadateľ povinný k žiadosti doložiť. V tejto súvislosti žalobcovia namietali možnosť vylúčenia zo súťaže nad rámec zákonných dôvodov v zmysle § 14 ods. 8 Zákona.

Žalobcovia ďalej namietali, že v zmysle Podmienok, vyhlasovateľ výberového konania, v rozpore s § 13 ods. 7 Zákona požadoval doklady, ktoré v zmysle predmetného ustanovenia nemožno od žiadateľa požadovať (§ 13 ods. 7 Zákona to vylučuje *expressis verbis*). Vyhlasovateľ neprípustným spôsobom upravil, že v prípade nepredloženia všetkých platných dokladov, úradne overených, s uvedením požadovaných údajov, bude účastník z výberového konania vylúčený.

Namietali tiež, že vyhlasovateľ v Podmienkach pripustil, že žiadateľ môže preukázať vlastníctvo pozemných dopravných prostriedkov záchranej zdravotnej služby zmluvou o prenájme alebo leasingovou zmluvou. Z ustanovenia § 13 ods. 8 Zákona však jednoznačne vyplýva, že takýmto spôsobom vlastníctvo hnutelnej veci preukázať nemožno. Nájomná zmluva ani leasingová zmluva nie sú same osebe titulom na nadobudnutie vlastníckeho práva. Leasingová zmluva je zmluva *sui generis* a nemožno ju bez ďalšieho stotožňovať so zmluvou o kúpe prenajatej veci v zmysle § 489 a nasl. Obchodného zákonníka. Rovnako kúpna zmluva sama osebe nie je dokladom o vlastníctve veci, pretože vlastníctvo hnutelnej veci sa na základe zmluvy nadobúda odovzdaním (*traditio*), a to v zmysle § 133 ods. 1 Občianskeho zákonníka. Taktiež namietali, že Zákon rovnako nevyžaduje, aby žiadateľ predložil čestné prehlásenie - záväzný prísľub, že v prípade úspešnosti vo výberovom konaní v spolupráci s operačným strediskom ZZS SR bude zdieľať dáta a zabezpečiť materiálo-technické prostriedky súvisiace s hlasovým dátovým prenosom.

Taktiež nad rámec zákona vyhlasovateľ v Podmienkach upravil ďalšie hodnotiace kritériá, čo je v rozpore s § 14 ods. 9 Zákona, ktorý stanovuje tri kritériá hodnotenia žiadosti o povolenie, a to taxatívne: personálne zabezpečenie prevádzkovania ambulancie záchranej zdravotnej služby, materiálno-technické vybavenie ambulancie záchranej zdravotnej služby a výšku peňažných prostriedkov vinkulovaných v peňažnom ústave Slovenskej republiky, ak sa ich vinkulácia vyžaduje. Vyhlasovateľom svojvoľne stanovené kritérium hodnotenia hospodárenia za posledný rok a kritérium prezentácia projektu stratégie vypracovanej na obdobie minimálne budúcich 4 rokov prevádzkovania ambulancie záchranej zdravotnej služby, boli stanovené v zjavnom rozpore so zákonom a nemali žiadny vecný vzťah k hodnotiacim kritériám podľa § 14 ods. 9 Zákona. Hodnotením hospodárenia a na základe prezentácie predstavy budúceho konania nemožno posudzovať ani personálne zabezpečenie prevádzkovania ambulancie záchranej zdravotnej služby, ani materiálno-technické vybavenie ambulancie záchranej zdravotnej služby a rovnako ani výšku peňažných prostriedkov vinkulovaných v peňažnom ústave Slovenskej republiky.

Žalobcovia, v súvislosti s hodnotením overovania odborných znalostí v organizácii poskytovania záchranej zdravotnej služby, potrebných na prevádzkovanie ambulancie záchranej zdravotnej služby, namietali zákonnosť tohto kritéria, keďže komisia nebola oprávneným orgánom na preskúšavanie odborných vedomostí, keď nie všetci jej členovia boli zdravotníckymi pracovníkmi resp. osobami oprávnenými vykonávať preskúšavanie, a navyše kritéria a spôsob hodnotenia odborných znalostí zdravotníckych pracovníkov upravujú osobitné predpisy.

Tiež uviedli, že v Podmienkach bolo stanovených celkovo šesť hodnotiacich kritérií, ale z toho iba tri boli súladné so Zákonom. Zákonodarca vytvoril pevný právny rámec, v ktorom sa môžu žiadatelia domáhať udelenia povolenia na výkon hospodárskej činnosti za účelom dosiahnutia zisku, t.j. rámec, v ktorom sa žiadateľ môže domáhať základného práva podnikat' (čl. 35 Ústavy SR). Tento právny rámec vytvára právnu istotu proti tomu, aby vyhlasovateľ výberového konania, resp. orgán oprávnený rozhodovať o žiadostiach, postupoval svojvoľne alebo arbitrárne. Zákonodarca celkom zrejme sledoval vytvorenie stavu právnej istoty spočívajúceho predovšetkým v tom, že žiadatelia nie sú povinní podať žiadosť s náležitosťami a nie sú k žiadosti povinní pripojiť doklady, ktoré nestanovuje zákon, pričom môžu legitímne očakávať, že ich žiadosti budú hodnotené len podľa vopred známych kritérií, ktoré stanovuje Zákon. Ústava SR nepripúšťa výnimku z uplatnenia princípu vyplývajúceho z čl. 2 ods. 2. Ministerstvu zdravotníctva SR Zákon nepriznával oprávnenie upraviť pravidlá udeľovania povolení inak ako ich upravuje Zákon

alebo ich dopĺňať. Ministerstvo zdravotníctva SR nebolo oprávnené najmä stanoviť ďalšie náležitosti žiadosti, ďalšie doklady, ktoré je potrebné k žiadosti priložiť a najmä ďalšie hodnotiace kritériá, než stanovené Zákonom.

Podmienky, ako právny akt z hľadiska Zákona, považovali žalobcovia za právne bezvýznamný, keďže sú s ním v rozpore, a preto bol právne irelevantný aj súhlas podľa bodu 6, časť Úvod Podmienok a na to nadväzujúce čestné vyhlásenie podľa bodu 10, časť A Podmienok. Súhlas v zmysle uvedených ustanovení Podmienok bol jednoznačne vynútený. Vyhlasovateľ výberového konania upravil podmienky výberového konania svojvoľne a v rozpore so Zákonom, vyhlasovateľ požadoval od žiadateľov predloženie takých dokladov a splnenie takých podmienok, ktoré boli nad rámec Zákona, pričom uplatňovanie práve takýchto nezákonných požiadaviek viedlo k vylúčeniu niektorých žiadateľov z výberového konania a k zamietnutiu ich žiadostí. Komisia hodnotila podané žiadosti podľa kritérií, ktoré boli stanovené nad rámec Zákona, pričom práve tieto skutočnosti spôsobili, že proces výberového konania trpel závažnými právnymi vadami, bol nezákonný, a preto v súlade so Zákonom nemôžu byť ani jeho výsledky a ako ani výsledky konania o udelenie povolení na prevádzkovanie ambulancie záchranej zdravotnej služby. Zákonnosť výsledkov výberového konania totiž zásadným spôsobom ovplyvňuje zákonnosť konania o udelenie povolenia (povolení), pretože žalovaný bol výsledkami výberového konania v rámci konania o udelenie povolení viazaný.

Osobitne k rozhodnutiu žalovaného číslo: 20890/2009 zo dňa 12.11.2009 v spojení s rozhodnutím číslo: 19441/2009-OP zo dňa 25.8.2009 žalobcovia uviedli, že predloženie projektu Zákon od žiadateľa nevyžaduje a ani nesplnomocňuje Ministerstvo zdravotníctva SR alebo iný orgán, aby upravilo povinnosť predložiť ďalšie doklady nad rámec § 13 ods. 5, 7 a 8 Zákona. Pravidlá nie sú ani jedným z právnych aktov uvedených v čl. 13 ods. 1 Ústavy SR a súčasne Zákon nepredpokladá explicitne ani implicitne, že by bolo možné od žiadateľa požadovať ďalšie doklady nad jeho rámec. Je vylúčené, aby správny orgán vylúčil žiadateľa, pretože nepredložil doklad, ktorý správny orgán požadoval v rozpore so zákonom. Navyše § 14 ods. 8 Zákona taxatívne upravuje aj dôvody, kedy možno žiadateľa z výberového konania vylúčiť, pričom tieto dôvody nie je možné modifikovať alebo rozširovať, nakoľko Zákon to neumožňuje. Taktiež vylúčenie žiadateľa z výberového konania z dôvodu neuvedenia zásahového územia, ktorým je v zmysle § 2 ods. 5 zák. č. 579/2004 Z. z. o záchranej zdravotnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, územie Slovenskej republiky, by bolo možné najvyššie považovať za nedostatok žiadosti, avšak je zrejmé, že nejde ani o jeden z prípadov podľa § 14 ods. 8 Zákona, pričom

s touto žalobnou námietkou sa krajský súd nevysporiadal. Komisia ani ministerstvo zdravotníctva nemohlo mať pochybnosti o tom, na aké zásahové územie bola žiadosť podaná. Zo strany správneho orgánu išlo o prehnaný formalizmus, ktorý je neprípustný (m. m. nálezy Ústavného súdu SR sp. zn. I. ÚS 242/2007, sp. zn. I. ÚS 243/07).

Žalobcovia v ďalšom obsahu odvolania poukazovali na procesné pochybenia správnych orgánov, keď namietali porušenie § 33 ods. 2 Správneho poriadku, ako aj nepreskúmateľnosť napadnutých správnych rozhodnutí pre nedostatok dôvodov, najmä vo vzťahu k otázke, prečo splnili hodnotiace kritéria na nižšej kvalitatívnej úrovni ako úspešní žiadatelia, hoci to bol jediný dôvod zamietnutia žiadosti. V rozhodnutiach nebolo uvedené, ktoré skutočnosti z hľadiska zákonných kritérií podľa § 14 ods. 9 Zákona boli podkladom na rozhodnutie a akými úvahami bola komisia vedená pri ich hodnotení. Skutočnosť, že žalovaný bol viazaný výsledkom hodnotenia komisie, nie je prekážkou toho, aby rozhodnutie obsahovalo príslušné odôvodnenie. Správne konanie má byť transparentné, jeho úlohou je nastoliť právnu istotu ohľadne otázky, ktorá je predmetom konania a je predpokladom toho, aby mohli účastníci uplatňovať opravné prostriedky. Odôvodnenie musí obsahovať dostatočnú odpoveď na tie právne a skutkové otázky, ktoré boli predmetom konania a ich zodpovedanie bolo pre výsledok konania určujúce. Bez náležitého odôvodnenia nemôže nadriadený orgán preskúmať správnosť právneho posúdenia veci. Nedostatočné odôvodnenie rozhodnutia je v rozpore s princípom zákazu svojvôle vyplývajúceho z princípu právneho štátu podľa čl. 1 ods. 1 Ústavy SR (uznesenie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 52/99) a princípom objektivity, ktorý je imanentnou súčasťou každého základného práva alebo slobody, o ktorých sa koná.

Uviedli, že v konaní došlo aj k porušeniu zásady objektivity a § 9 ods. 2 Správneho poriadku, nakoľko tá istá osoba, ktorá rozhodovala o žiadostiach žalobcov na prvom stupni, rozhodla aj o rozkladoch podaných proti prvostupňovým rozhodnutiam, keďže v oboch prípadoch rozhodoval minister, pričom v tejto súvislosti poukázali na rozsudok tunajšieho súdu sp. zn. M – SŽDoV 12/2000, kde sa najvyšší súd *stotožnil s názorom generálneho prokurátora, že na strane žalovaného došlo v konaniach o rozkladoch k porušeniu § 9 ods. 2 Správneho poriadku, keďže minister kultúry Slovenskej republiky, ktorý rozhodoval o rozkladoch, rozhodol aj ako prvostupňový orgán.* K rovnakému procesnému pochybeniu došlo aj v danom prípade. S princípom objektivity sa nezlučuje, aby v druhom stupni preskúmavala rozhodnutie tá istá osoba, ktorá ho v prvom stupni vydala.

Ďalej žalobcovia namietali, že správny orgán im neprístupnil kompletný administratívny spis, pričom tento postup neodôvodnil žiadnym zákonom predpokladaným

a uznaným dôvodom. Dôvod uvedený v zápise zo dňa 17.9.2009 a v druhostupňovom rozhodnutí je úplne fiktívny. Nie je odôvodnené, ako konkrétne a čím môže dôjsť k ovplyvneniu prebiehajúceho výberového konania, toto odôvodnenie je aj v rozpore s princípom transparentnosti správneho konania.

Žalobcovia tiež namietali, že nepreskúmateľnosť rozsudku, keď krajský súd zamietol návrhy na výsluch dvoch členov hodnotiacej komisie, ktorých výsluch navrhli na účely preukázania spôsobu hodnotenia podaných žiadostí, pravidiel uplatňovania jednotlivých kritérií, pričom neuviedol dôvody, pre ktoré navrhli svedkov vypočuť a s týmito sa konkrétne nevysporiadal.

Návrhy na vykonanie dôkazov boli relevantné a súd prvého stupňa právne pochybil, keď sa týmito návrhmi nezaoberal.

Žalobcovia namietali nespreskúmateľnosť napadnutého rozsudku pre nedostatok dôvodov, keď súd prvého stupňa sa dostatočným spôsobom nevysporiadal s právnou povahou Podmienok vydaných žalovaným ako aj zákonnosťou ich vydania. Súd prvého stupňa uznal, že Podmienky sa obracajú na fyzické a právnické osoby, ktoré nie sú vo vzťahu podriadenosti k žalovanému a zasahujú do ich právneho postavenia, pritom sa ani nepokúsil identifikovať také ustanovenie zákona, z ktorého by kompetencia vydať Podmienky vyplývala. Krajský súd sa stotožnil s argumentáciou žalovaného, že cítil potrebu výkladu ustanovení Zákona a urobil tak vydaním Podmienok, avšak Podmienky sa neobmedzovali len na úpravu procesno-technických aspektov výberového konania, ale obsahovali ustanovenia, ktoré zásadným spôsobom modifikovali zákonnú úpravu. Súd sa dostatočným spôsobom nezaoberal argumentáciou žalobcov, pokiaľ títo v žalobe konkrétne uvádzali spôsoby rozšírenia zákonných podmienok výberového konania prostredníctvom Podmienok.

Žalobcovia namietali, že pokiaľ krajský súd poukazoval na súhlas žalobcov s obsahom Podmienok, žiadne ustanovenie Zákona nedávalo žalovanému oprávnenie, aby od účastníkov výberového konania akýkoľvek súhlas požadoval. Taktiež, aby žalobcovia mohli účinne namietat' proti zákonnosti výberového konania, nemali inú možnosť, ako súhlasiť, pretože v opačnom prípade by žalovaný ich žiadosti z výberového konania vylúčil.

Pokiaľ krajský súd zdôraznil, že veľmi podobné Podmienky boli vydané v roku 2004, pri predchádzajúcom výberovom konaní, pričom tieto Podmienky boli akceptované a úspešní žiadatelia nenamietali nezákonnosť, žalobcovia poukázali, že nedošlo k ničomu iného, ako k tomu, že žalovaný opakovane konal protiústavným a nezákonným spôsobom a na protiústavnosti a nezákonnosti nemožno budovať právnu istotu ani legitímne očakávania. Porušenie zákazu diskriminácie nemožno spájať s odklonom od predchádzajúcej protiústavnej

a nezákonnej praxe, zákaz diskriminácie sa môže uplatniť len v prostredí právneho štátu, inak zákaz diskriminácie nemá význam. Nemožno zákazom diskriminácie odôvodňovať porušovanie Ústavy SR a ďalších všeobecne záväzných právnych predpisov. Skutočnosť, že žalobcovia v roku 2004 nenamietali nezákonnosť výberových konaní, je viac ako logická, pretože im na to chýbala aktívna legitímácia.

Súd prvého stupňa rovnako žiadnym spôsobom nezdôvodnil záver týkajúci sa vylúčenia žalobcu v 7. rade, že požiadavka žalovaného predložiť projekt nie je v rozpore s čl. 13 ods. 1 Ústavy SR a § 13 ods. 5, 7, a 8 Zákona. Z § 13 Zákona nemožno žiadnym spôsobom výkladu vyvodiť, že by bol účastník konania povinný predložiť nejaký projekt, takýto doklad sa totiž v taxatívnom výpočte dokladov, ktoré je žiadateľ povinný predložiť, nenachádza. Z uvedeného vyplýva neudržateľnosť tvrdenia súdu prvého stupňa, že žalovaný v Podmienkach len uskutočnil výklad Zákona. Žalobcovia namietali právny názor vyjadrený v prvostupňovom rozsudku, že podmienkou vydania povolenia je materiálne alebo finančné zabezpečenie na prevádzkovanie ambulancie záchranej zdravotnej služby.

Materiálne alebo finančné zabezpečenie na prevádzkovanie ambulancie záchranej zdravotnej služby môže žalovaný skúmať len na základe dokladov, ktorých predloženie ukladá žiadateľovi zákon, tieto sú na to dostatočné. Žalobca v 7. rade nebol vylúčený preto, že by nepreukázal materiálne alebo finančné zabezpečenie na prevádzkovanie ambulancie záchranej zdravotnej služby, ale z dôvodu že ním predložený projekt stratégie neobsahoval tému: Komplexnosť poskytovania záchranných súvisiacich služieb. Je zrejme, že táto téma nemá absolútne žiadny vzťah k podmienke materiálneho alebo finančného zabezpečenia na prevádzkovanie ambulancie záchranej zdravotnej služby, poskytovania záchranej zdravotnej služby sa vôbec netýka. Z uvedeného vyplýva, že nemôže obstať ani tvrdenie súdu prvého stupňa o tom, že žalobca v 7. rade bol vylúčený v súlade s § 14 ods. 8 Zákona, keď nesplnil podmienky pre vydanie povolenia.

Žalobcovia ďalej namietali, že súd prvého stupňa sa stotožnil s postupom žalovaného, ktorý im neumožnil nahliadnuť do úplného administratívneho spisu, pričom argumentoval tým, že sprístupnením úplného spisu by boli žalobcovia zvýhodnení vo vzťahu k iným účastníkom výberového konania, avšak rozsudok v tejto časti neoprel o žiadny prameň práva. § 23 ods. 1 Správneho poriadku garantuje účastníkom konania prístup k úplnému administratívne mu spisu, zákonodarca z nahliadnutia vylúčil jediný podklad, a to zápisnice o hlasovaní. Podklady zo spisu, ktoré žalobcom neboli sprístupnené, neboli zápisnicami z hlasovania. Súd prvého stupňa neuviedol žiadny iný zákonný dôvod, ktorý by umožňoval

obmedzenie nahliadnutia do spisu, ani neodôvodnil, prečo by sprístupnením chýbajúcich častí spisu získali žalobcovia výhodu oproti ostatným účastníkom výberového konania.

Za nepreskúmateľný pre nedostatok dôvodov považovali žalobcovia napadnutý rozsudok aj pokiaľ sa súd prvého stupňa stotožnil s námietkou žalobcov, že žalovaný pochybil, keď neoznámil žalobcom mená a priezviská členov komisie ako aj to, že sa žalobcom neumožnil vyjadriť pred vydaním rozhodnutia k jeho podkladu, ale na tieto vady neprihliadol z dôvodu, pretože podľa jeho názoru nešlo o vady, ktoré by mali resp. mohli mať vplyv na zákonnosť napadnutých rozhodnutí podľa 250i ods. 3 O.s.p., avšak toto svoje tvrdenie nijako neodôvodnil.

Ustanovenie § 14 ods. 5 Zákona ustanovuje požiadavky na členov komisie, osobitne z hľadiska ich nestrannosti či nezávislosti. Ak člen hodnotiacej komisie neposkytuje záruky z hľadiska § 14 ods. 5 Zákona, logicky potom nemôže byť ani výsledok hodnotenia a naň nadväzujúce rozhodnutie žalovaného zákonné. Tým, že žalovaný, ako konštatoval súd prvého stupňa, nezákonne odmietol žalobcom oznámiť mená a priezviská členov komisie, znemožnil im namietať prípadnú skutočnosť, že u člena/členov komisie existuje prekážka pre vymenovanie z hľadiska § 14 ods. 5 Zákona alebo iný dôvod spochybňujúci jeho/ich nestrannosť. Táto vada teda mohla mať za následok nezákonnosť napadnutých rozhodnutí, pretože nemožno vylúčiť, že žalobcovia mohli úspešne spochybníť nestrannosť či nezávislosť členov komisie.

Nezákonným ignorovaním celkom legitímnej požiadavky žalobcov žalovaný porušil základné zásady správneho konania, a to zásadu podľa § 3 ods. 2 Správneho poriadku, podľa ktorého sú správne orgány povinné vždy dať príležitosť účastníkom konania, aby mohli svoje práva a záujmy účinne obhajovať. Ak teda ide o porušenie základnej zásady správneho konania, ktorá je nepochybne aj súčasťou práva na inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy SR, nemôže ísť o bagateľnú vadu a aplikácia § 250i ods. 3 O.s.p. preto nebola dôvodná.

Žalobcovia namietali právny názor krajského súdu v súvislosti s porušením zásady objektivity, keď uviedol, že v prvom stupni správneho konania nerozhodoval minister, ale ministerstvo a minister rozhodnutie iba podpísal. Uviedli, že ak minister podpíše rozhodnutie, je zrejmé, že ide o rozhodnutie ústredného orgánu štátnej správy, ale osobou, ktorá de facto rozhodla, je minister a nikto iný. Hoci minister podpisuje rozhodnutie ústredného orgánu štátnej správy, nič to nemení na skutočnosti, že to bol minister, kto sa zúčastnil na konaní na prvom stupni, a to dokonca úplne zásadným spôsobom. Súd prvého stupňa sa sústredil na polemiku s námietkou žalobcov z hľadísk, ktoré neboli

podstatné. Podstata nespočívala v doslovnom výklade § 9 ods. 2 Správneho poriadku, ale v princípoch materiálneho právneho štátu. Princíp objektivity patrí medzi ústavné princípy materiálneho právneho štátu, pričom je súčasne implicitnou súčasťou každého základného práva alebo slobody (nálezy Ústavného súdu SR sp. zn. II. ÚS 9/2000, sp. zn. III. ÚS 70/01). Žalobcovia ďalej poukázali na nález Ústavného súdu SR sp. zn. II. ÚS 143/02, v ktorom ústavný súd dospel k záveru, že *„K úlohám právneho štátu patrí vytvorenie právnych a faktických garancií uplatňovania a ochrany základných práv a slobôd svojich občanov. Ak je na uplatnenie alebo ochranu základného práva alebo slobody potrebné uskutočniť konanie pred orgánom verejnej moci, úloha štátu spočíva v zabezpečení právnej úpravy takýchto konaní dostupných bez akejkoľvek diskriminácie každému nositeľovi základných práv a slobôd (...). Ústavnosť týchto konaní predpokladá aj to, že orgán verejnej moci, pred ktorým sa takéto konania uskutočňujú, koná zásadne nestranne, nezávisle s využitím všetkých zákonom vytvorených prostriedkov na dosiahnutie účelu takých procesných postupov“*.

Žalobcovia uviedli, že je zrejmé, že s princípom objektivity sa nezlučuje, aby v druhom stupni preskúmavala rozhodnutie tá istá osoba, ktorá sa na jeho vydaní v prvom stupni zásadným spôsobom podieľala.

K odvolaniu sa písomným podaním zo dňa 25.10.2010 vyjadril žalovaný tak, že napadnutý rozsudok navrhol ako vecne správny potvrdiť. Uviedol, že žalobcovia v podanom odvolaní neuviedli žiadne nové skutočnosti, nepriložili žiadne nové dôkazy, tie isté dôvody už boli predmetom konania pred súdom prvého stupňa, pričom prvostupňový súd sa s nimi správne právne a vecne vysporiadal.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 O.s.p.) preskúmal napadnutý rozsudok, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo a dospel k záveru, že rozsudok súdu prvého stupňa je potrebné zrušiť v zmysle § 221 ods. 1 písm. f/, h/ O.s.p. a vec mu vrátiť na ďalšie konanie.

Rozhodol uznesením (§ 223 v spojení s § 246c ods. 1 vety prvej O.s.p.) bez nariadenia odvolacieho pojednávania (§ 250ja ods. 2 a § 214 ods. 2 O.s.p. v spojení s § 246c ods. 1 vety prvej O.s.p.).

Podľa § 244 ods. 1 O.s.p. v správnom súdnictve preskúmavajú sudy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy.

Podľa § 244 ods. 3 O.s.p. rozhodnutiami správnych orgánov sa rozumejú rozhodnutia vydané nimi v správnom konaní, ako aj ďalšie rozhodnutia, ktoré zakladajú, menia alebo zrušujú oprávnenia a povinnosti fyzických alebo právnických osôb alebo ktorými môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb priamo dotknuté. Postupom správneho orgánu sa rozumie aj jeho nečinnosť.

Odvolačí súd z obsahu pripojených spisov zistil, že dňa 12.5.2009 vyhlásil žalovaný výberové konanie na vydanie povolení na prevádzkovanie ambulancií pozemnej záchranej zdravotnej služby na vopred stanovené sídla. Lehotu na podanie žiadosti a termín výberového konania žalovaný uverejnil v zmysle 14 ods. 3 Zákona na svojej internetovej stránke ako aj v Hospodárskych novinách dňa 12.5.2009, čím bola splnená dvojmesačná lehota stanovená v § 14 ods. 3 Zákona. V máji 2009 vydal žalovaný aj Podmienky výberového konania na vydanie povolenia na prevádzkovanie ambulancie záchranej zdravotnej služby, v ktorých vymedzil požiadavky a kritériá pre podávanie žiadostí o vydanie povolenia na prevádzkovanie ambulancie záchranej zdravotnej služby. Tieto Podmienky bolo možné si prevziať na sekretariáte vedúceho služobného úradu MZ SR, čo žalobcovia aj urobili a zúčastnili sa výberových konaní. Žalovaný o žiadostiach žalobcov v 1. až 6. a v 8. rade rozhodol tak, že ich zamietol, pričom žalobcu v 7. rade vylúčil z výberového konania a jeho žiadosť zamietol.

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

S ohľadom na okruh odvolacích námietok sa odvolací súd prvotne zaoberal namietanou nepreskúmateľnosťou rozsudku prvého stupňa, ktorá mala spočívať v nedostatku dôvodov, pokiaľ ide o posúdenie právnej povahy Podmienok, zákonnosť vylúčenia žalobcu v 7. rade z výberového konania a namietané procesné pochybenia v administratívnom konaní, ktorú námietku je potrebné považovať za dôvodnú.

Podľa § 157 ods. 2 O.s.p. v odôvodnení rozsudku súd uvedie, čoho sa navrhovateľ (žalobca) domáhal a z akých dôvodov, ako sa vo veci vyjadril odporca (žalovaný), prípadne iný účastník konania, stručne, jasne a výstižne vysvetlí, ktoré skutočnosti považuje za preukázané a ktoré nie, z ktorých dôkazov vychádzal a akými úvahami sa pri hodnotení dôkazov riadil, prečo nevykonal ďalšie navrhnuté dôkazy a ako vec právne posúdil. Súd dbá na to, aby odôvodnenie rozsudku bolo presvedčivé.

K základným právam účastníka konania obsiahnutým v práve na spravodlivý proces, patrí právo na uvedenie dostatočných dôvodov, na ktorých je rozhodnutie založené. V súvislosti s riadnym odôvodnením je potrebné uviesť, že vychádzajúc z konštantnej judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva (o. i. veci García Ruiz proti Španielsku, rozsudok zo dňa 21.1.1999 týkajúci sa sťažnosti č. 30544/96, Ruiz Torija proti Španielsku, rozsudok zo dňa 9.12.1994, týkajúci sa sťažnosti č. 18390/91, Van de Hurk proti Holandsku, rozsudok zo dňa 19.4.1994, týkajúci sa sťažnosti č. 16034/90, ), judikatúry Ústavného súdu SR (sp. zn. I. ÚS 226/03 zo dňa 12.5.2004, III. ÚS 209/04 zo dňa 23.6.2004, sp. zn. III. ÚS 95/06 zo dňa 15.3.2006, sp. zn. III. ÚS 260/06 zo dňa 23.8.2006), **nie je nutné, aby na každú žalobnú námietku bola daná súdom podrobná odpoveď**, a rozsah povinnosti odôvodniť súdne rozhodnutie sa môže meniť podľa povahy rozhodnutia a musí byť analyzovaný s ohľadom na okolnosti každého prípadu, **ak však súd v odôvodnení nereaguje na zásadnú, relevantnú námietku**, súvisiacu s predmetom súdnej ochrany prednesenú žalobcom, je potrebné tento nedostatok považovať za prejav arbitrárnosti (svojvoľnosti). Súd je povinný dbať na to, aby jeho rozhodnutie bolo presvedčivé, na podporu čoho uvedie dostatočné argumenty.

Odňatím možnosti konať pred súdom sa rozumie postup súdu, ktorým znemožnil účastníkovi konania realizáciu tých procesných práv, ktoré mu O.s.p. dáva. Procesným právom účastníka je i právo na riadne odôvodnenie rozhodnutia. Povinnosť súdu riadne odôvodniť svoje rozhodnutie vyplývajúca z ustanovenia § 157 ods. 2 O.s.p. totiž znamená právo účastníka na dostatočné a presvedčivé odôvodnenie rozhodnutia, a jeho porušením sa účastníkovi odníma možnosť náležite skutkovo a aj právne argumentovať proti rozhodnutiu súdu, voči ktorému chce využiť možnosť opravného prostriedku. Nedostatok riadneho a vyčerpávajúceho odôvodnenia súdneho rozhodnutia je preto porušením práva na spravodlivé súdne konanie.

Krajský súd z uvedených zásad súdneho prieskumu dôsledne nevychádzal, nedostatočne sa vysporiadal so skutočnosťami a námietkami tvrdenými žalobcom, a preto odvolací súd jeho záver, že preskúmané rozhodnutia žalovaného sú v súlade so zákonom, považuje za predčasný.

V prejednávanej veci za zásadnú je nepochybne nutné považovať námietku týkajúcu sa právnej povahy a s tým spojenej záväznosti Podmienok. Ak krajský súd na jednej strane

dospel k záveru, že tieto Podmienky nie sú internou normatívnou inštrukciou smerujúcou dovnútra organizácie a nie sú ani všeobecne záväzným právnym predpisom, pre ktorého vydanie by bolo potrebné zákonné zmocnenie, a na inom mieste dôvodí, že žalovaný bol oprávnený takýto akt vydať, a tieto boli vydané v súlade s § 14 Zákona, hoci Zákon ich vydanie nepredpokladá, odvolací súd považoval túto argumentáciu nielen za nedostatočnú, ale aj za vnútorne rozpornú.

V súlade s teóriou správneho práva hmotného možno vymedziť niekoľko právnych foriem činnosti orgánov verejnej správy, ako napríklad normatívne správne akty, individuálne správne akty, interné normatívne akty, správne dohody, pričom každá z týchto foriem má inú právnu povahu a rozdielne účinky vo vzťahu k jej adresátom, ktorí sú pri každej z foriem rozliční. Popri týchto právnych formách existujú aj neprávne, organizačné formy činnosti verejnej správy.

Krajský súd vymedzil, že Podmienky nie sú ani normatívnou inštrukciou ani všeobecne záväzným predpisom, a hoci ani tento parciálny záver náležite nezdôvodnil, v ďalšom odôvodnení už bližšie nevymedzil, neustálil povahu tohto aktu, teda nešpecifikoval, o ktorú z foriem činnosti sa jedná. Krajský súd sa mal prvotne vysporiadať s touto otázkou a až následne by mohol relevantne posúdiť konsekvencie vyplývajúce z tohto posúdenia, t. j. či žalovaný potreboval a mal zákonné zmocnenie pre vydanie Podmienok (aj s ohľadom na čl. 2 ods. 2 Ústavy SR), ako aj povahu účinkov takéhoto aktu (všeobecná záväznosť, individuálna záväznosť, odporúčací charakter..), akým spôsobom a či vôbec obsah Podmienok zasiahol resp. doplnil Zákonom stanovené podmienky pre výberové konanie ako aj náležitosti jednotlivých žiadostí, a to aj v súvislosti s posúdením zákonnosti vylúčenia žalobcu v 7. rade z výberového konania. Žalobcovia presným, konkrétnym a jasným spôsobom vymedzili, v čom videli rozšírenie Zákona v obsahu Podmienok, súd prvého stupňa sa však v odôvodnení len stotožnil s názorom žalovaného, že šlo o spôsob výkladu a špecifikácie Zákona.

Pokiaľ krajský súd uviedol, že obdobné Podmienky už žalovaný použil v skoršom výberovom konaní, ktorého sa žalobcovia zúčastnili, táto skutočnosť je v prejednávanej veci bez právneho významu. Zákonosť skôr vydaných rozhodnutí a skorších Podmienok, na základe ktorých bolo výberové konanie uskutočnené, nemá vplyv na preskúvanie zákonnosti rozhodnutí napadnutých žalobami. Skutočnosť, že žalobcovia nenamietali proti skorším rozhodnutiam a ani nevzniesli námietky proti obsahu skorších Podmienok, nemôže

im byť v tejto veci na ujmu a je potrebné poukázať, že aj keby boli tieto skutočnosti namietali v správnej žalobe, konanie o nej by muselo byť zastavené pre nedostatok aktívnej legitímácie.

Za arbitrárny považoval odvolací súd napadnutý rozsudok taktiež v časti týkajúcej sa kvalifikácie procesných pochybení žalovaného, keď krajský súd uzavrel, že zistené vady nemali resp. nemohli mať vplyv na zákonnosť preskúmaných rozhodnutí, pričom nedostatočné dôvody uviedol krajský súd aj pokiaľ šlo o námietku ohľadne nahliadania do administratívnych spisov.

V súvislosti s námietkami žalobcov ohľadne neoznámenia mien a priezvisk členov komisie a porušenia § 33 ods. 2 Správneho poriadku súd prvého stupňa konštatoval, že tieto sú dôvodné, avšak nie sú vadami, ktoré by mohli mať resp. mali vplyv na zákonnosť rozhodnutia.

V zmysle § 250i ods. 3 O.s.p. správny súd neprihliada len na tie vady, ktoré *nemohli mať vplyv* na zákonnosť rozhodnutia. Správny súd neposudzuje, či zistená vada fakticky *mala alebo nemala vplyv* na zákonnosť preskúmaného rozhodnutia, ale len to, či bola *spôsobilá jeho zákonnosť ovplyvniť*, pričom z uvedeného možno vyvodit', že **okruh vád, na ktoré sa neprihliada, je potrebné posudzovať reštriktívne, zužujúco.**

Odvolací súd považuje za potrebné zdôrazniť, že ak konajúci súd zistí v konaní žalovaného resp. správneho orgánu prvého stupňa vadu, ktorú účastník konania namieta, avšak pokladá ju za vadu nepodstatnú, je jeho povinnosťou tento svoj právny názor relevantne zdôvodniť.

Pokiaľ krajský súd námietku týkajúcu sa nahliadania do neúplného administratívneho spisu, nepovažoval za dôvodnú, odvolací súd dospel k záveru, že v tejto časti odôvodnenia napadnutého rozsudku sa fakticky len stotožnil s dôvodmi uvádzanými žalovaným bez toho, aby reagoval na relevantné argumenty prednesené žalobcami, najmä pokiaľ sa títo odvolávali na § 23 ods. 1 Správneho poriadku, podľa ktorého pri nahliadaní do spisov sa nesprístupnia zápisnice o hlasovaní, ako aj skutočnosti, ktoré mali svedčiť možnosti ovplyvniť prebiehajúce výberové konania. Odvolací súd poukazuje na § 21 ods. 3 Zákona, podľa ktorého účastníkom konania o vydanie povolenia je len žiadateľ o povolenie, v tejto súvislosti nie je z odôvodnenia napadnutého rozsudku zrejmé, akým spôsobom mali písomnosti,

o sprístupnenie ktorých žalobcovia žiadali, znamenať zvýhodnenie vo vzťahu k iným účastníkom výberového konania.

Je potrebné uviesť, že odvolací súd sa v ďalšom nezaoberal argumentáciou žalobcov ohľadne toho, či jednotlivé vady mohli alebo nemohli mať vplyv na zákonnosť preskúvaných rozhodnutí, nakoľko bude až úlohou krajského súdu v ďalšom konaní vysloviť v tejto otázke náležite odôvodnený právny názor.

Odvolací súd, pokiaľ žalobcovia namietali porušenie § 9 ods. 2 Správneho poriadku, považoval záver krajského súdu o tom, že prvostupňové rozhodnutia vydal žalovaný a minister ich len podpísal, pričom až druhostupňové rozhodnutia vydal minister na základe návrhu ním stanovenej komisie, za predčasne vyslovený na základe nedostatočne zisteného stavu. Bude v ďalšom konaní povinnosťou krajského súdu od žalovaného vyžiadať vnútorný predpis upravujúci činnosť ministerstva – organizačný poriadok a až následne vysloviť právne závery ohľadne postupu pri vydávaní napadnutých rozhodnutí správnymi orgánmi oboch stupňov. Zároveň je potrebné dodať, že v súvislosti s touto námietkou sa krajský súd žiadnym spôsobom nevysporiadal s argumentom žalobcov, keď poukazovali na skoršie rozhodnutie najvyššieho súdu ohľadne vylúčenia ministra z rozhodovania vo veci, o ktorej rozhodoval aj ako správny orgán prvého stupňa. Konajúci súd nebol viazaný právnym názorom vysloveným v skoršom rozsudku tunajšieho súdu, avšak ak sa rozhodol od neho odchýliť, prípadne považoval uvedené rozhodnutie pre prejednávanú vec za irelevantné, bol povinný svoj postup náležite odôvodniť.

Odvolací súd preskúmal aj odvolaciu námietku žalobcov ohľadne nedostatku dôvodov v súvislosti so zamietnutím návrhov na výsluch dvoch členov hodnotiacej komisie, pričom dospel k záveru, že táto nie je dôvodná.

Krajský súd uviedol s poukazom na § 250i ods. 1 O.s.p., že správny súd nie je súdom skutkovým, preto je zřejmé, že dôvodom, pre ktorý návrhu na doplnenie dokazovanie nevyhovelo, je to, že pre preskúmanie zákonnosti rozhodnutia nepovažoval vykonanie navrhovaných dôkazov za nevyhnutné, pričom s týmto záverom sa stotožnil aj Najvyšší súd SR.

Správny súd vykonáva dokazovanie iba výnimočne, najmä s cieľom verifikovať už vykonané dôkazy v správnom konaní. Zo zápisnice z pojednávania zo dňa 2.6.2010

je zrejmé, že krajský súd vypočul zástupcov žalobcov v 4. a 8. rade, pričom z uvedených výpovedí vyplynulo, ako prebiehalo výberové konanie, ako aj to, aký typ otázok bol jednotlivým uchádzačom počas výberového konania kladený. Navyše je potrebné dodať, že spôsob hodnotenia podaných žiadostí, ktorý mal byť účelom výsluchu navrhnutých svedkov, vyplýva zo Zákona ako aj z Podmienok, preto nebolo potrebné doplnenie dokazovania v tomto smere.

Nakoľko v prejednávanom prípade sa krajský súd dostatočne a vyčerpávajúcim spôsobom nevysporiadal s právne relevantnými námietkami, ktoré uplatnil žalobca vo svojej žalobe, dokonca na ne v odôvodnení napadnutého rozsudku vôbec nereagoval, je nutné považovať takýto rozsudok za nepreskúmateľný pre nedostatok dôvodov a ohľadne námietky porušenia § 9 ods. 2 Správneho poriadku aj vychádzajúci z nedostatočne zisteného stavu veci.

Vzhľadom k uvedenému sa odvolací súd nezaoberal ďalšími námietkami uplatnenými v odvolaní týkajúcimi sa vlastného právneho posúdenia zákonnosti preskúmaných rozhodnutí. Bude úlohou krajského súdu v ďalšom konaní vec prejednať v naznačenom smere, dôsledne sa vysporiadať so všetkými relevantnými námietkami žalobcov, znova vo veci rozhodnúť s uvedením náležitých dôvodov.

Vychádzajúc z vyššie uvedených dôvodov odvolací súd napadnutý rozsudok krajského súdu podľa ustanovenia § 250ja ods. 3 O.s.p. v spojení s § 221 ods. 1 písm. f/ a h/ O.s.p. zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

Podľa § 250ja ods. 4 O.s.p. v ďalšom konaní je súd prvého stupňa viazaný právnym názorom odvolacieho súdu.

V novom rozhodnutí rozhodne prvostupňový súd i o náhrade trov odvolacieho konania (§ 224 ods. 3 O.s.p. v spojení s § 246c ods. 1 vetou prvou O.s.p.).

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

V Bratislave 8. decembra 2011

**JUDr. Jaroslava Fúrová, v.r.**  
predsedníčka senátu

Za správnosť vyhotovenia :

Dagmar Bartalská