

Súd:	Najvyšší súd SR
Spisová značka:	3Sžo/64/2014
Identifikačné číslo spisu:	1010200995
Dátum vydania rozhodnutia:	03.03.2015
Meno a priezvisko:	JUDr. Ivan Rumana
Funkcia:	sudca
ECLI:	ECLI:SK:NSSR:2015:1010200995.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu JUDr. Ivana Rumanu a sudcov JUDr. Jozefa Milučkého a JUDr. Gabriely Gerdovej v právnej veci žalobcu: 1/ EMERGENCY MEDICAL SERVICE - EMS, s.r.o., Joliot CURIE 737/41, 058 01 Poprad, 2/ ZZS KYSUCE, s.r.o., Okružná 111/8, 022 01 Čadca, 3/ RESCUE SYSTÉM, s.r.o., Hlboká cesta 1418/42, 010 01 Žilina, 4/ RZP, a.s., Legionárska 7158/5, 911 01 Trenčín, 5/ RC & T Detva, s.r.o., Záhradná 857/3, 962 12 Detva, všetci zastúpení advokátom: Mgr. Marek Benedik, Rudnayovo nám. 1, 811 01 Bratislava, proti žalovanému: Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky, Limbová 2, 837 52 Bratislava, v konaní o preskúmanie zákonnosti rozhodnutí Ministra zdravotníctva SR č. 07452/2010 zo dňa 08.03.2010, č. 11451/2010 zo dňa 09.03.2010, č. 09017-1/2010 zo dňa 09.03.2010, č. 11452/2010 zo dňa 12.03.2010, č. 11449/2010 zo dňa 12.03.2010, jednohlasne, o odvolaní žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č. k. 2S 224/10-114, 2S 237-240/10-114 zo dňa 11.01.2012, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Bratislave č. k. 2S 224/10-114, 2S 237-240/10-114 zo dňa 11.01.2012 p o t v r d z u j e.

Žalobcom 1/ - 5/ náhradu trov odvolacieho konania n e p r i z n á v a.

Odôvodnenie

Napadnutým rozsudkom Krajský súd v Bratislave zrušil podľa § 250j ods. 2 písm. a/, d/ O.s.p. rozhodnutie ministra zdravotníctva SR č. 07452/2010 zo dňa 08.03.2010 a rozhodnutie žalovaného č. 22956/2009-OP zo dňa 26.11.2009, rozhodnutie ministra zdravotníctva SR č. 11451/2010 zo dňa 09.03.2010 a rozhodnutie žalovaného č. 07685/2010-OP zo dňa 05.01.2010, rozhodnutie ministra zdravotníctva SR č. 09017-1/2010 zo dňa 09.03.2010 a rozhodnutie žalovaného č. 07772/2010-OP zo dňa 07.01.2010, rozhodnutie ministra zdravotníctva SR č. 11452/2010 zo dňa 12.03.2010 a rozhodnutie žalovaného č. 07832/2010-OP zo dňa 08.01.2010, rozhodnutie ministra zdravotníctva SR č. 11449/2010 zo dňa 12.03.2010 a rozhodnutie žalovaného č. 07814/2010-OP zo dňa 08.01.2010 a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie.

Krajský súd v odôvodnení uviedol, že podľa záverečnej správy výberovej komisie z hodnotenia žiadostí o vydanie povolenia na prevádzkovanie pozemnej ambulancie záchranej zdravotnej služby - druhé kolo, podalo do výberového konania vyhláseného na 119 sídiel ambulancií záchranej zdravotnej služby žiadosti 57 právnych subjektov. Na základe predložených podkladov komisia vylúčila zo súťaže 15 uchádzačov a tých, ktorí neboli vylúčení pri vyhodnocovaní predložených žiadostí po formálnej stránke, boli pozvaní na ústne pohovory - prezentáciu svojej spoločnosti, predloženého projektu a na zodpovedanie odborných otázok. Komisia zisťovala personálne zabezpečenie prevádzkovania ambulancie záchranej zdravotnej služby, materiálno-technické vybavenie ambulancie, preukázanie počtu sanitných vozidiel, resp. výšku peňažných prostriedkov vinkulovaných v peňažnom ústave Slovenskej republiky, hodnotila prezentácie projektu stratégie a overovanie odborných znalostí potrebných na prevádzkovanie ambulancie záchranej zdravotnej služby. Záverečná správa uvádza, že výberová komisia určila poradie úspešných účastníkov na základe bodového hodnotenia jednotlivými jej členmi formou hodnotiacich hárkov s tým, že s takto určenými účastníkmi výberového konania je možné začať konanie o vydanie povolení. Výsledky výberového konania uviedla v prílohe záverečnej správy, v ktorej je uvedené poradie úspešnosti účastníkov pre každé sídlo s tým, že výsledok sa zverejňuje len konkrétnym účastníkom konania a to len v rozsahu informácií týkajúcich sa ním podanej žiadosti vo výberovom konaní.

Rozhodnutím č. 22956/2009-OP zo dňa 26.11.2009 žalovaný podľa § 11 ods. 1 písm. a/ bod 1. 2. v nadväznosti na § 14 ods. 8 a § 92 zákona č. 578/2004 Z.z. vylúčil žalobcu 1/ z výberového konania o vydanie povolení na prevádzkovanie ambulancie záchranej zdravotnej služby pre určené sídla ambulancií a zároveň žiadosti tohto žalobcu zamietol. V odôvodnení rozhodnutia žalovaný poukázal na vyššie uvedené zistenie výberovej komisie a konštatoval, že nakoľko žalobca 1/ ako účastník výberového konania nespĺnil podmienky na vydanie povolenia, bol v súlade s § 14 ods. 8 zákona č. 578/2004 Z.z. vylúčený z výberového konania a jeho žiadosti o vydanie povolenia na prevádzkovanie ambulancií záchranej zdravotnej služby boli zamietnuté. Rozklad proti uvedenému rozhodnutiu minister zdravotníctva SR rozhodnutím č. 07452/2010 zo dňa 08.03.2010 zamietol a rozhodnutie žalovaného zo dňa 26.11.2009 potvrdil.

Rozhodnutiami označenými v poradí v druhej výrokovej časti tohto rozsudku žalovaný zamietol žiadosti žalobcov 2/ - 5/ o vydanie povolení na prevádzkovanie ambulancií záchranej zdravotnej služby, s poukazom na správu výberovej komisie, podľa ktorej títo žalobcovia neboli úspešní vo výberovom konaní na stanovené sídla ambulancií záchranej zdravotnej služby, pretože nespĺnili najlepšie kritériá dané v Podmienkach výberového konania a v § 14 ods. 9 písm. a/ až c/ zákona č. 578/2004 Z.z. Keďže nespĺnili podmienku ustanovenú v § 12 ods. 4 písm. b/ uvedeného zákona, teda neabsolvovali úspešne výberové konanie na stanovené sídla staníc záchranej zdravotnej služby, nebolo im vydané povolenie na ich prevádzkovanie a ich žiadosti boli zamietnuté podľa § 15 ods. 1 zákona č. 578/2004 Z.z. Vyššie označenými rozhodnutiami minister zdravotníctva SR zamietol rozklady žalobcov 2/ - 5/ proti prvostupňovým rozhodnutiam žalovaného a tieto rozhodnutia potvrdil.

Proti tomuto rozsudku podal žalovaný v zákonnej lehote odvolanie. Navrhoval, aby najvyšší súd zrušil napadnutý rozsudok krajského súdu a vec mu vrátil na ďalšie konanie, alebo, aby napadnutý rozsudok zmenil tak, že žalobu proti žalovanému v celom rozsahu zamietne. Namietal, že s podmienkami výberového konania boli žalobcovia v 1/ - 5/ oboznámení predtým, než začal samotný priebeh výberového konania, teda proces hodnotenia splnenia podmienok výberového konania na prevádzkovanie ambulancií záchranej zdravotnej služby. Na základe splnenia podmienok výberového konania boli vybratí úspešní uchádzači, ktorí na základe povolení ministerstva prevádzkujú ambulancie záchranej zdravotnej služby a tým je naplnená aj zákonná povinnosť poskytovania zdravotnej starostlivosti. Je tu stav právnej istoty, ktorý by sa narušil v prípade spochybnenia zákonnosti podmienok výberového konania po tom, ako nadobudli právoplatnosť rozhodnutia o vyhovení, zamietnutí resp. vylúčení z výberového konania o povolenie na prevádzkovanie ambulancií. V konečnom dôsledku by to viedlo k narušeniu kontinuity poskytovania zdravotnej starostlivosti. Na základe rozhodnutí o povolení na prevádzkovanie ambulancií záchranej zdravotnej služby prevádzkovatelia nadobudli práva dobromyseľne a teda im prislúchajú povinnosti vyplývajúce z príslušných právnych

predpisov - najmä 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 o poskytovateľoch“), zároveň vykonávajú aj svoje práva v súvislosti s výkonom poskytovania zdravotnej starostlivosti. V prípade, že žalobcovia 1/ a 5/ podmienky považovali za nezákonné, alebo nad rámec zákona o poskytovateľoch, mali ich napadnúť hneď po tom, ako s nimi boli oboznámení. V zmysle § 14 ods. 10 zákona o poskytovateľoch komisia určí pre sídlo stanice záchranej 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 záchranej 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 záchranej zdravotnej služby. Podľa ministerstva nebol narušený princíp legitímnych očakávaní žalobcov, pretože až z výsledku výberového konania - záverečnej správy komisie je zrejmé, kto najlepšie splnil kritériá, a to tvorí podklad konania o vydanie povolenia na prevádzkovanie ambulancie záchranej zdravotnej služby. Žalobcovia predsa nemohli očakávať, že samotným podaním žiadostí o zaradenie do výberového konania sú tými úspešnými uchádzačmi, ktorí najlepšie spĺňajú podmienky výberového konania. Teda z toho ministerstvu vyplýva, že žalobcovia považovali podmienky výberového konania za zákonné dovtedy pokiaľ sa nerozhodlo v ich neprospech.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 O.s.p. v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá O.s.p.) preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu spolu s konaním, ktoré mu predchádzalo v rozsahu a z dôvodov uvedených v odvolaní žalobcu (§ 212 ods. 1 O.s.p. v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá O.s.p.), vec prejednal bez nariadenia pojednávania (§ 250ja ods. 2 veta prvá O.s.p.) a rozsudkom sp. zn. 3 Sžo/25-29/2012 zo dňa 11.06.2013 zmenil napadnutý rozsudok Krajského súdu v Bratislave č. k. 2S 224/10-114, 2S 237-240/10-114 zo dňa 11.01.2012, keďže sa nestotožnil s vyhodnotením právnej povahy Podmienok výberového konania na vydanie povolenia na prevádzkovanie ambulancie záchranej služby vydanými žalovaným v júli 2009, ktoré sa vzťahujú k vyhlásenému výberovému konaniu, zverejnenému v denníku Hospodárske noviny dňa 09. júla 2009 a na webovej stránke ministerstva dňa 09. júla 2009 (ďalej len „Podmienky“).

Podmienky sú súčasťou administratívneho spisu a na úvodnej strane sú označené podnadpisom „Podrobné požiadavky a kritéria pre podávanie žiadosti o vydanie povolenia na prevádzkovanie ambulancie záchranej zdravotnej služby, vypracované v súlade s § 14 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 „zákon č. 578/2004 Z.z.“). Senát najvyššieho súdu nezistil prameň práva, na základe ktorého by ich mohol identifikovať ako správny akt so všeobecnou záväznosťou, ale podľa ich povahy ich hodnotil ako inštrukciu, tzv. soft law.

Krajský súd sa k právnej povahe podmienok vyjadril v odôvodnení rozsudku na s. 12 „Niet pochyb o tom, že podmienky výberového konania sú správnym aktom, ktorý vydal žalovaný v rámci uskutočňovania štátnej správy v súvislosti s vydávaním povolení na prevádzkovanie ambulancií záchranej zdravotnej služby. 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. Podmienky výberového konania sú 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 na to, že išlo 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 ako k autorovi tejto normy, považoval súd Podmienky výberového konania za normatívny správny akt so všeobecnou záväznosťou“.

Najvyšší súd zistil, že ustanovenie § 14 zákona č. 578/2004 Z.z. platného a účinného v júli 2009 neupravovalo vydanie „Podmienok“ na vykonanie ustanovení upravujúcich výberové konanie.

Podmienky nemali formu všeobecne záväzného predpisu - vyhlášky. Vzhľadom na to „Podmienky“ možno považovať iba za organizačný interný právny predpis, ktorý neobsahuje a nemôže obsahovať vlastné kogentné právne normy, ale má umožniť komunikáciu žalovaného s uchádzačmi výberového konania. Ide v podstate o určité soft law, guideline, návod, ktoré nie je právne záväzné. Správny orgán nepotrebuje na jeho vydanie osobitné zákonné splnomocnenie. Dôsledkom právnej povahy organizačných aktov a návodov (soft law) je, že nemožno im priznať záväzné právne účinky a ani ich vymáhať voči uchádzačom vo výberovom konaní. V rozsahu, v ktorom boli takýmto spôsobom aplikované, spôsobujú nezákonnosť napadnutých rozhodnutí. V správnom súdnictve sa nerozhoduje o platnosti resp. neplatnosti správnych aktov, ale o ich zákonnosti, resp. nezákonnosti, ktorá je založená na konkrétnom účinku vo vzťahu k individualizovanému subjektu.

Najvyšší súd vychádzal z právneho názoru, že vady podmienok sa týkali prístupu do výberového konania, a preto vada výberového konania sa prejavila iba vo vzťahu k uchádzačom, ktorí boli vylúčení. Tí uchádzači, ktorí sa výberového konania riadne zúčastnili a vady podmienok, ktoré boli voči nim aplikované rovnako, najvyšší súd hodnotil bez vplyvu na získané poradie.

Ústavný súd Slovenskej republiky Nálezom č. k. III. ÚS 12/2014-53 zo dňa 06.05.2014 rozhodol, že základné právo obchodnej spoločnosti RZP, a.s. (žalobca 4/) a obchodnej spoločnosti RC & T Detva, s.r.o. (žalobca 5/) na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a právo na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd postupom a rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3 Sžo/25-29/2012 z 11. júna 2013 porušené boli. Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 11. júna 2013 zrušil a vec vrátil najvyššiemu súdu na ďalšie konanie.

Vzhľadom na to, že Ústavný súd Slovenskej republiky uvedeným nálezom zrušil rozsudok ako celok, najvyšší súd pokračoval v odvolacom konaní aj so žalobcami 1/- 3/.

Ústavný súd, s. 18 nálezu, považoval pre vyhodnotenie ústavnej konformnosti napadnutého rozsudku za významné, že najvyšší súd vo veci rozhodol opačne ako krajský súd, ktorý vo vzťahu k rozhodnutiam o zamietnutí vydania povolenia na prevádzkovanie ambulancií záchrannej zdravotnej služby považoval rozhodnutia ministerstva za nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov. Takáto zmena v právnom hodnotení veci si vyžadovala podrobnú odpoveď konfrontovanú s relevantnými námietkami sťažovateľiek a ostatných žalobcov.

Ústavný súd na s. 20 nálezu ďalej uviedol, že pokiaľ sa pri vyhodnocovaní doručených žiadostí o vydanie povolenia vo výberovom konaní posudzovali jednotlivé kritéria podľa podmienok, ktoré svojim obsahom išli nad rámec ustanovení zákona, potom nemožno vylúčiť, že v prípade, ak by sa predložené ponuky vyhodnocovali len podľa kritérií ustanovených zákonom, mohla výberová komisia dospieť k iným záverom, a tým aj inému poradiu uchádzačov. Postup ministerstva vo výberovom konaní podľa nezákonne vydaných podmienok potom mohla mať vplyv na zákonnosť celého konania i napadnutého rozhodnutia ministerstva.

Vzhľadom na uvedený právny názor ústavného súdu, najvyšší súd konštatuje, že v ďalšom administratívnom konaní je potrebné odôvodniť, či vady podmienok výberového konania sa prejavili i pri vytváraní správnej úvahy výberovej komisie a či mali vplyv na získané poradie uchádzačov. K tomuto musí poskytnúť argumentáciu žalovaný. V prípade, že išlo o vady, ktoré by mali vplyv na poradie uchádzačov, musí byť daná zákonná možnosť i úspešnému uchádzačovi vyjadrovať sa k tvrdeniam neúspešných uchádzačov.

O trovách konania žalobcov 1/ - 5/ rozhodol odvolací súd podľa § 250k ods. 1 veta prvá O.s.p. v spojení s § 224 ods. 1 O.s.p. a § 246c ods. 1 veta prvá O.s.p. tak, že žalobcom 1/ - 5/ ako úspešným účastníkom vznikol nárok na náhradu trov konania. Žalobcovia 1/ a 5/ trovy odvolacieho konania nevyčísľili v zmysle § 151 ods. 1 O.s.p. do 3 pracovných dní od vyhlásenia rozsudku. Najvyšší súd preto v písomnom vyhotovení rozsudku preto podľa § 151 ods. 2 O.s.p. nebol viazaný vyhláseným

výrokom o trovách konania a nepriznal žalobcom 1/ - 5/ náhradu trov odvolacieho konania, keď z obsahu spisu vznik trov nezistil.

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 01.05.2011).

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok