

Súd:	Najvyšší súd SR
Spisová značka:	8Sžo/26/2012
Identifikačné číslo spisu:	1009201691
Dátum vydania rozhodnutia:	13.06.2013
Meno a priezvisko:	CSc., JUDr. Eva Babiaková
Funkcia:	sudca
ECLI:	ECLI:SK:NSSR:2013:1009201691.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Evy Babiakovej, CSc. a členov senátu JUDr. Jaroslavy Fúrovej a Mgr. Petra Melichera, v právnej veci: 1.) INTERNATIONAL RESCUE SYSTEM, s.r.o., Železničný rad 70/8, Nová Baňa, IČO: 35 802 022, 2.) Záchránná zdravotná služba SR, a.s., Klariská 7, Bratislava, IČO 44 797 621, 3) ZZS Kysuce, s.r.o., Okružná 111/8, Čadca, IČO: 36 426 865, 4.) RZP, a.s., Legionárska 7158/5, Trenčín, IČO: 36 331 023, 5.) RESCUE SYSTÉM, s.r.o., Hlboká cesta 1418/42, Žilina, IČO: 36 411 604, 6.) Urgent, s.r.o., J. Kollára 4, Levice, IČO: 35 965 720, 7.) EMERGENCY MEDICAL SERVICE - EMS, s.r.o., Rastislavova 3468/36, Poprad, IČO: 36 495 441, 8.) RC & T Detva, s.r.o., Záhradná 857/3, Detva, IČO: 36 620 505, všetci zast. Mgr. Marekom Benedikom, advokátom so sídlom Rudnayovo nám. 1, Bratislava, 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 žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č. k. 2S 224/09 - 184 zo dňa 8. februára 2012, takto, jednohlasne

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky napadnutý rozsudok Krajského súdu v Bratislave č. k. 2S 224/09 - 184 zo dňa 8. februára 2012, p o t v r d z u j e .

Žalobcom v 1. až 8. rade náhradu trov odvolacieho konania n e p r i z n á v a .

Odôvodnenie

Krajský súd v Bratislave napadnutým rozsudkom č. k. 2S 224/09 - 184 zo dňa 8. februára 2012 zrušil napadnuté rozhodnutia označené v záhlaví ako aj príslušné prvostupňové rozhodnutia žalovaného podľa § 250j ods. 2 písm. a/, d/ zákona č. 99/1963 Zb. Občianskeho súdneho poriadku v znení neskorších predpisov (ďalej v texte rozsudku len „O. s. p.“).

Krajský súd citujúc relevantné zákonné ustanovenia uviedol, 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. Uvedené princípy sa uplatňujú v celom rozsahu aj vo verejnom obstarávaní, upravenom v zákone č. 25/2006 Z. z., ktorý prebral príslušné smernice Únie. Krajský súd poukázal na všeobecné zásady (princípy) práva, ktoré vyjadrujú základné ponímanie práva a spravodlivosti, a ktoré musia byť dodržiavané nielen v slovenskom, ale aj v úniomom právnom poriadku, pričom dospel k záveru, že žalovaný vydaním Podmienok výberového konania ako ani samotnou realizáciou výberového konania neporušil tieto princípy a nebola porušená zásada rovnosti zaobchádzania a nediskriminácie, ktorá patrí medzi základné zásady aj slovenského právneho poriadku, vyžadujúca, aby sa v porovnateľných situáciách nezaobchádzalo rozdielne a v rozdielnych situáciách nezaobchádzalo rovnako, pokiaľ takéto zaobchádzanie nie je objektívne odôvodnené. Bola dodržaná aj zásada právnej istoty.

K povahe Podmienok výberového konania na vydanie povolení na prevádzkovanie ambulancií záchrannej zdravotnej služby (ďalej v texte rozsudku len „Podmienky“) krajský súd uviedol, že tieto boli správnym aktom, ktorý vydal žalovaný v rámci uskutočňovania štátnej správy v súvislosti s vydávaním povolení na prevádzkovanie ambulancií záchrannej 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 boli svojou povahou normatívnym správnym aktom (podzákonným predpisom), za ktorý sa vo všeobecnosti považuje právny akt orgánu štátnej správy, ktorý obsahuje záväzné pravidlá správania - právne normy vzťahujúce sa na celú skupinu prípadov rovnakého druhu a neurčitého počtu. Vzhľadom k tomu, že šlo o normatívny správny akt pôsobiaci v externej sfére štátnej správy, keďže reguloval správanie bližšie neurčených účastníkov výberového konania, ktorí neboli vo vzťahu podriadenosti k žalovanému, považoval krajský súd Podmienky za normatívny správny akt so všeobecnou záväznosťou. Nešlo o internú smernicu (inštrukciu), ktorá by zaväzovala len výberovú komisiu resp. iné žalovanému podriadené zložky štátnej správy, pretože zasahovali do právneho postavenia mimo sféru štátnej správy stojacich subjektov - účastníkov výberového konania (vrátane žalobcov), ktorých nemožno považovať za osoby podriadené žalovanému. Predpokladom vydania každého všeobecne záväzného normatívneho aktu je zákonný podklad, existencia zákonnej normy, ktorá splnomocňuje konkrétny orgán štátnej správy, aby v rámci daného splnomocnenia vykonal zákonný predpis, konkretizoval jeho ustanovenia resp. podrobnejšie vymedzil napr. okruh subjektov, na ktorých sa dané pravidlo správania vzťahuje, upresnil práva a povinnosti adresátov normy, spôsoby ich uplatnenia, postup orgánov pri výkone práva atď. Zák. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti v žiadnom ustanovení nesplnomocnil žalovaného na vydanie podmienok výberového konania, ani na iný spôsob vykonania tohto zákona formou podzákonného predpisu, a tak chýbala vydaným Podmienkam zákonná opora minimálne v tom rozsahu, v akom určovali práva a povinnosti účastníkov výberového konania nad rámec zákona. Pokiaľ mal žalovaný v úmysle vykonať zák. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti v časti týkajúcej sa vydávania povolení na prevádzkovanie ambulancií záchrannej zdravotnej služby, konkretizovať postup správneho orgánu i účastníkov výberového konania, bolo v súlade s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 Ústavy SR potrebné a žiaduce, aby ho k vydaniu takéhoto normatívneho správneho aktu zákon splnomocnil a vytvoril mu tak zákonný rámec pre podzákonnú reguláciu.

Krajský súd dospel k záveru, že úprava výberového konania a postupu žalovaného v ňom, ako aj úprava práv a povinností účastníkov výberového konania si nevyhnutne vyžadovala podrobnejšiu úpravu rámcovej zákonnej úpravy podzákonným predpisom, čo však nič nemení na požiadavke, aby sa tak stalo na základe zákona a v jeho medziach. Nakoľko žalovaný vo výberovom konaní postupoval podľa Podmienok, posudzoval na ich základe práve a povinnosti jeho účastníkov tvrdiac, že ide o interný normatívny akt so záväznosťou len pre správny orgán, posúdil z tohto hľadiska vec po právnej stránke nesprávne.

Krajský súd sa stotožnil s námietkou žalobcu v 7. rade, že zákon neukladá žiadateľovi o vydanie povolenia predloženie projektu so stanovenou štruktúrou ako podmienku pre účasť vo výberovom konaní. Pokiaľ žalovaný opieral takúto požiadavku výlučne o Podmienky výberového konania, nemal jeho postup zákonnú oporu. Vylúčenie žalobcu v 7. rade a zamietnutie jeho žiadosti nebolo v súlade s § 14 ods. 8 zákona č. 578/2004 Z. z., ktorý takýto následok s nesplnením vyššie uvedenej požiadavky nespája, a teda žalovaný posúdil vec po právnej stránke nesprávne.

Ako dôvodné vyhodnotil krajský súd aj námietky žalobcu v 7. rade ohľadne nepredloženia dokladu preukazujúceho pracovnoprávny alebo obdobný náležitý vzťah odborného zástupcu k žiadateľovi, keďže žalovaný prehliadol, že žalobca v 7. rade pracovnú zmluvu odborného zástupcu predložil, pričom v

správnom konaní platí zásada jednotnosti konania a pre správny orgán je rozhodujúci skutkový stav existujúci ku dňu vydania rozhodnutia. Ak mal minister zdravotníctva ku dňu rozhodovania o rozklade požadovanú pracovnú zmluvu k dispozícii, nemal tento dôvod vylúčenia vyhodnotiť ako dôvodný.

K namietaným procesným pochybeniam krajský súd uviedol, že z obsahu administratívneho spisu nie je zrejmé, ktoré skutočnosti boli podkladom pre vydané rozhodnutia o zamietnutí žiadostí žalobcov, s výnimkou záverečnej správy výberovej komisie o výsledku výberového konania a stanovenia poradia uchádzačov pre jednotlivé sídla ambulancií. Súd nezistil, či, kedy a akou formou dal žalovaný príležitosť žalobcom vyjadriť sa ku skutočnostiam tvoriacim podklad rozhodnutí. Z odôvodnení rozhodnutí nevyplýva, čo viedlo výberovú komisiu k záveru o neúspechu žalobcov vo výberovom konaní, v čom splnili stanovené hodnotiace kritériá na nižšej úrovni ako úspešní žiadatelia, prípadne bodové ohodnotenie splnenia jednotlivých kritérií. Hoci bol žalovaný viazaný výsledkom výberového konania, mal povinnosť uvedené skutočnosti v odôvodnení rozhodnutia popísať a riadne sa vysporiadať s argumentáciou žalobcov. Žalovanému nič nebránilo vyžiadať si od výberovej komisie popri bodovom ohodnotení jednotlivých uchádzačov aj slovné vyhodnotenia splnenia jednotlivých kritérií, tak aby bolo možné vyhovieť zákonným požiadavkám na odôvodnenie v zmysle Správneho poriadku. Krajský súd považoval napadnuté správne rozhodnutia za nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov.

Ako nedôvodné vyhodnotil krajský súd námietky žalobcov týkajúce sa sprístupnenia administratívneho spisu. Žiadateľ je účastníkom správneho konania len o jeho žiadosti, nie o žiadostiach iných uchádzačov. Právny nárok na nazeranie do spisov ostatných uchádzačov vo výberovom konaní žiadnemu zo žalobcov zákon nepriznáva. Dôvodnou bola námietka týkajúca sa neoznámene mien a priezvisk členov komisie vrátane skutočností preukazujúcich ich odbornú spôsobilosť. Krajský súd nevzhliadol na žiaden zákonný dôvod, pre ktorý by žalovaný nemohol žalobcom poskytnúť žiadané informácie ohľadne členov komisie. Žalovaný sa v tejto súvislosti dopustil pochybenia, ktoré však krajský súd nevyhodnotil ako vadu, ktorá by mohla mať vplyv na zákonnosť rozhodnutia. Z rovnakého dôvodu krajský súd neprihliadal na pochybenie správnych orgánov, pokiaľ žalobcom nedali možnosť sa pred vydaním rozhodnutí vyjadriť sa k podkladu i k spôsobu jeho zistenia.

Ohľadne namietaného porušenia zásady objektivity krajský súd uviedol, že prvostupňové rozhodnutia vydal žalovaný, t.j. ministerstvo, pričom minister tieto len podpísal, pričom až druhostupňové rozhodnutia vydal minister. Ministerstvo zdravotníctva SR, ktoré je centralizovaným a monokratickým orgánom štátnej správy, na čele ktorého stojí minister, ktorý sám osebe nie je správnym orgánom, ale len osobou stojacou na čele správneho orgánu. Rozhodovanie v prvom aj druhom stupni správneho konania ostáva na úrovni správneho orgánu toho istého stupňa, pri rozhodovaní o rozklade ide vlastne o osobitný prípad opravy vlastného rozhodnutia.

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

Proti predmetnému rozsudku podal v zákonnej lehote dňa 28. marca 2012 žalovaný odvolanie, v ktorom sa domáhal jeho zmeny tak, že odvolací súd žaloby zamietne a neprizná náhradu trov konania.

Uviedol, že žalobcovia boli oboznámení s Podmienkami predtým, než začal samotný priebeh výberového konania a boli vydané napadnuté rozhodnutia. Podmienky nemožno napadnúť ako nezákonné ex post, nakoľko sa tým narušajú právne istoty ostatných účastníkov výberového konania. Na základe splnenia podmienok výberového konania boli vybratí úspešní uchádzači, ktorí na základe povolení ministerstva prevádzkujú ambulancie záchrannej zdravotnej služby. V prípade spochybnenia zákonnosti podmienok výberového konania by bol narušený stav právnej istoty, čo by v konečnom dôsledku viedlo k narušeniu kontinuity poskytovania zdravotnej starostlivosti. V prípade, ak žalobcovia Podmienky považovali za nezákonné, mali ich napadnúť hneď po tom, ako s nimi boli oboznámení. Žalobcovia mali dva mesiace možnosť napadnúť zákonnosť predmetných Podmienok, čo však nespravili. Podľa žalovaného nebol narušený princíp legitímnych očakávaní žalobcov, pretože až z výsledku výberového konania bolo zrejmé, kto najlepšie splnil kritériá, a to bolo podkladom konania o vydanie povolenia. Žalobca nemohli očakávať, že samotným podaním žiadostí o zaradenie do výberového konania budú najlepšie spĺňať kritériá. Žalobcovia považovali Podmienky za zákonné, kým sa nerozhodlo v ich neprospech.

K povahe Podmienok žalovaný uviedol, že v zmysle čl. 123 Ústavy SR ministerstvá a iné orgány štátnej správy na základe zákonov a v ich medziach môžu vydávať všeobecne záväzné právne predpisy, ak sú na to splnomocnené zákonom. Zákon o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti takéto splnomocnenie

v súvislosti s výberovým konaním neustanovuje. Žalovaný vydal Podmienky pre strohosť právnej úpravy, a preto aby výberové konanie bolo transparentné, boli vybraní najlepší uchádzači a bolo objektívne a tým nespochybniteľné ako podklad pre vydané rozhodnutia o vyhovení, zamietnutí a vylúčení žiadostí o vydanie povolenia na prevádzkovanie záchrannej zdravotnej služby. Podmienky neboli normatívnym správnym aktom, nakoľko neboli publikované v zmysle § 2 zákona č. 1/1993 Z. z. o Zbierke zákonov v znení neskorších predpisov. Podmienky nespĺňajú znak všeobecnej záväznosti a zároveň, keďže nie je v zák. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti splnomocňovacie ustanovenie na vydanie podrobnejšej úpravy, nejedená sa ani o podzákonný akt. S poukazom na § 14 ods. 1 zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti žalovaný uviedol, že rozširujúcim výkladom tohto ustanovenia možno dospieť k tomu, že Podmienky nie sú nad rámec zákona. Žalovaný bol oprávnený uskutočniť výberové konanie, a teda bol oprávnený vydať aj Podmienky. V súvislosti s povahou Podmienok ako vnútornej inštrukcie poukázal žalovaný na svoje vyjadrenie zo dňa 26. mája 2010.

Žalovaný ďalej namietal zmätočnosť rozsudku súdu prvého stupňa, keď na jednej strane dospel k záveru, že žiaden z účastníkov nebol zvýhodnený, ako aj dodržanie zásady právnej istoty, a na druhej strane uviedol, že Podmienkam chýba zákonná opora, a to minimálne v rozsahu v akom určujú práva a povinnosti účastníkov výberového konania nad rámec zákona. Krajský súd mal odôvodniť, ktoré práva a povinnosti boli nad rámec zákona a v čom boli rozporné so zákonom. Tvrdenie súdu, že žalovaný vo výberovom konaní postupoval podľa Podmienok tvrdiac, že sa jedná o interný normatívny akt, je nepostačujúce na dostatočné a presvedčivé odôvodnenie. Rovnakú zmätočnosť videl žalovaný v posúdení námietky týkajúcej sa predloženia projektu so stanovenou štruktúrou. Krajský súd použitím spojenia „pokiaľ žalovaný“ podľa názoru žalovaného nemal jasný záver v tom, či žalovaný výlučne opieral zamietnutie žiadostí žalobcu v 1. rade len na nedoložení komplexného projektu, v tejto súvislosti poukázal žalovaný na odôvodnenie napadnutých rozhodnutí.

Žalovaný v súvislosti so žalobcom v 7. rade a splnením požiadavky na predloženie pracovnej zmluvy uviedol, že táto požiadavka vyplýva zo zákona a jasne bola odôvodnená v napadnutom rozhodnutí. Zároveň žalovaný poukázal na bod 8 Podmienok, aj v zmysle ktorého boli dôvody vylúčenia správne a súladné so zákonom.

Ohľadne nedostatku dôvodov žalovaný uviedol, že vzhľadom na viazanosť výsledkami výberového konania je možné zamietnutie žiadostí je možné argumentovať len takými podkladmi a závermi, ktoré mal k dispozícii od hodnotiacej komisie. V rozhodnutí sa odôvodňuje výrok o zamietnutí žiadostí o vydanie povolenia, nie nesplnenie kritérií.

Podľa žalovaného v danej veci nové konanie z krajským súdom uvedených dôvodov nebude vo vzťahu ku skutkovej stránke veci znamenať reálnu možnosť dosiahnuť priaznivejšie rozhodnutie vo veci pre žalobcov. Jednak z dôvodu viazanosti výsledkom výberového konania, ako aj to, že žalovaný nemôže nahradiť v novom konaní výsledok výberovej komisie. Podstatné skutočnosti, ktoré boli rozhodujúce pre posúdenie veci sú nezmenené, za daného stavu nie je možné stanoviť nové postupy výberového konania a následného vydania povolenia.

Žalobcovia sa k podanému vyjadreniu nevyjadrili, vlastný odvolací návrh nepodali.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 246c ods. 1 veta prvá O. s. p. v spojení s § 10 ods. 2 O. s. p.), preskúmal napadnutý rozsudok a konanie, ktoré mu predchádzalo (podľa § 246c ods. 1 veta prvá O. s. p. v spojení s § 211 a nasl. O. s. p.) a dospel k záveru, že odvolanie žalovaného nie je dôvodné.

Rozhodol bez nariadenia odvolacieho pojednávania v zmysle § 250ja ods. 2 O. s. p. s tým, že deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený minimálne päť dní vopred na úradnej tabuli súdu a na internetovej stránke Najvyššieho súdu Slovenskej republiky www.nsud.sk. Rozsudok bol verejne vyhlásený dňa 13. júna 2013 (§ 156 ods. 1 a ods. 3 O. s. p.).

Podľa § 219 ods. 1 O. s. p., odvolací súd rozhodnutie potvrdí, ak je vo výroku vecne správne.

Podľa § 219 ods. 2 O. s. p., ak sa odvolací súd v celom rozsahu stotožňuje s odôvodnením napadnutého rozhodnutia, môže sa v odôvodnení obmedziť len na skonštatovanie správnosti dôvodov napadnutého

rozhodnutia, prípadne doplniť na zdôraznenie správnosti napadnutého rozhodnutia ďalšie dôvody.

Podľa čl. 1 ods. 1 Ústavy SR, Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Neviaže sa na nijakú ideológiu ani náboženstvo.

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

Podľa čl. 123 Ústavy SR, ministerstvá a iné orgány štátnej správy na základe zákonov a v ich medziach môžu vydávať všeobecne záväzné právne predpisy, ak sú na to splnomocnené zákonom. Tieto všeobecne záväzné právne predpisy sa vyhlasujú spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

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

Podľa § 12 ods. 4 ZoPZS, ministerstvo zdravotníctva vydá povolenie na prevádzkovanie ambulancie záchranej zdravotnej služby [§ 11 ods. 1 písm. a)] fyzickej osobe, ak spĺňa podmienky ustanovené v odseku 2 písm. a) a právnickej osobe, ak spĺňa podmienky ustanovené v odseku 3 písm. a/ a a) je materiálne alebo finančne zabezpečená na prevádzkovanie ambulancie záchranej zdravotnej služby, b) úspešne absolvuje výberové konanie (§ 14).

Podľa § 12 ods. 5 ZoPZS, podmienkou na vydanie povolenia podľa odsekov 2 až 4 je aj dôveryhodnosť.

Podľa § 12 ods. 6 ZoPZS, dôveryhodná na účely vydania povolenia je fyzická osoba a právnická osoba, ktorá dva roky pred podaním žiadosti o vydanie povolenia nemala zrušené povolenie z dôvodov ustanovených v § 19 ods. 1 písm. c/ a d/.

Podľa § 12 ods. 7 ZoPZS, podmienky na vydanie povolenia podľa odsekov 2, 3 a odseku 4 písm. a/ musia byť splnené po celý čas platnosti povolenia.

Podľa § 12 ods. 8 ZoPZS, ak žiadateľ o vydanie povolenia na prevádzkovanie ambulancie záchranej zdravotnej služby [§ 11 ods. 1 písm. a)] nespĺňa podmienky podľa odseku 4, ministerstvo zdravotníctva rozhodne o zamietnutí žiadosti podľa § 14 ods. 8 a 11.

Podľa § 13 ods. 4 ZoPZS, právnická osoba v žiadosti uvedie

- a) obchodné meno, sídlo, právnu formu, identifikačné číslo, ak už bolo pridelené, meno, priezvisko a miesto trvalého pobytu osoby alebo osôb, ktoré sú štatutárnym orgánom,
- b) meno, priezvisko, dátum narodenia a údaj o štátnom občianstve odborného zástupcu,
- c) miesto trvalého pobytu odborného zástupcu; ak je miesto trvalého pobytu mimo územia Slovenskej republiky, aj miesto prechodného pobytu na území Slovenskej republiky,
- d) druh zdravotníckeho zariadenia a jeho odborné zameranie,
- e) miesto prevádzkovania zdravotníckeho zariadenia,
- f) sídlo stanice záchranej zdravotnej služby podľa osobitného predpisu, ak ide o žiadateľa o povolenie na prevádzkovanie ambulancie záchranej zdravotnej služby.

Podľa § 13 ods. 5 ZoPZS, k žiadosti podľa odseku 4 právnická osoba doloží

- a) doklad o založení právnickej osoby a ak ide o právnickú osobu, ktorá je zapísaná do obchodného registra, 16) aj výpis z obchodného registra,
- b) právoplatné rozhodnutie o vydaní licencie na výkon činnosti odborného zástupcu,
- c) doklad o vlastníctve alebo zmluvu o nájme priestorov, v ktorých sa bude zdravotná starostlivosť poskytovať,

- d) rozhodnutie príslušného orgánu verejného zdravotníctva o návrhu na uvedenie priestorov do prevádzky,
- e) čestné vyhlásenie, že v období dvoch rokov pred podaním žiadosti nemala zrušené povolenie z dôvodov ustanovených v § 19 ods. 1 písm. c/, d/ alebo e/ a že údaje uvedené v žiadosti a predložené listiny sú pravdivé.

Podľa § 13 ods. 6 ZoPZS, miestom prevádzkovania zdravotníckeho zariadenia [odsek 2 písm. d/ a odsek 4 písm. e/] žiadateľa o povolenie na prevádzkovanie ambulancie záchrannej zdravotnej služby [§ 11 ods. 1 písm. a/] sa rozumie zásahové územie podľa osobitného predpisu.

Podľa § 13 ods. 7 ZoPZS, ustanovenia odseku 3 písm. b/ a c/ a odseku 5 písm. c/ a d/ sa nevzťahujú na žiadateľa o povolenie na prevádzkovanie ambulancie záchrannej zdravotnej služby [§ 11 ods. 1 písm. a/].

Podľa § 13 ods. 8 ZoPZS, k žiadosti o vydanie povolenia na prevádzkovanie ambulancie záchrannej zdravotnej služby žiadateľ o povolenie doloží aj

- a) doklad o vlastníctve ambulancie záchrannej zdravotnej služby alebo zmluvu o nájme, podľa ktorej sa prenájom končí prevodom ambulancie záchrannej zdravotnej služby do vlastníctva žiadateľa o povolenie,
- b) zmluvu o budúcej kúpe alebo inom prevode ambulancie záchrannej zdravotnej služby do vlastníctva žiadateľa o povolenie,
- c) doklad o vinkulácii peňažných prostriedkov v peňažnom ústave Slovenskej republiky vo výške zodpovedajúcej požiadavkám na zabezpečenie záchrannej zdravotnej služby v zásahovom území podľa osobitného predpisu; takýto doklad sa nevyžaduje, ak počet ambulancií podľa písmena a/ zodpovedá požiadavkám na zabezpečenie záchrannej zdravotnej služby v zásahovom území podľa osobitného predpisu,
- d) doklad o odbornej spôsobilosti leteckého personálu a doklad Leteckého úradu Slovenskej republiky o letovej spôsobilosti lietadla podľa osobitného predpisu, ak ide o žiadosť o povolenie na prevádzkovanie ambulancie vrtuľníkovej záchrannej zdravotnej služby.

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

Podľa § 14 ods. 2 ZoPZS, účastníkmi výberového konania sú žiadatelia o povolenie na prevádzkovanie ambulancie záchrannej zdravotnej služby, ktorí podali žiadosť v lehote vyhlásenej ministerstvom zdravotníctva a spĺňajú ustanovené podmienky [§ 12 ods. 2 písm. a/, ods. 3 písm. a/ a ods. 4 písm. a/].

Podľa § 14 ods. 3 ZoPZS, lehotu na podanie žiadosti o vydanie povolenia podľa odseku 1 a termín výberového konania uverejňuje ministerstvo zdravotníctva najmenej v jednom denníku s celoštátnou pôsobnosťou; lehota nesmie byť kratšia ako dva mesiace.

Podľa § 14 ods. 4 ZoPZS, na vyhodnotenie žiadosti zriaďuje ministerstvo zdravotníctva komisiu, ktorá má najmenej troch členov. Ak ide o vyhodnotenie žiadosti o povolenie na prevádzkovanie ambulancie vrtuľníkovej záchrannej zdravotnej služby, členom komisie musí byť aj zástupca Leteckého úradu Slovenskej republiky.

Podľa § 14 ods. 8 ZoPZS, komisia vyhodnotí žiadosti o vydanie povolenia na prevádzkovanie ambulancie záchrannej zdravotnej služby. Ak komisia zistí, že účastník výberového konania nespĺňa podmienky na vydanie povolenia alebo v žiadosti o vydanie povolenia uviedol nepravdivé údaje alebo predložil neplatné listiny, oznámi to ministerstvu zdravotníctva; ministerstvo zdravotníctva ho bezodkladne vylúči z výberového konania a zamietne jeho žiadosť o vydanie povolenia na prevádzkovanie ambulancie záchrannej zdravotnej služby.

Podľa § 14 ods. 9 ZoPZS, kritériá hodnotenia žiadostí podľa odseku 8 sú:

- a) personálne zabezpečenie prevádzkovania ambulancie záchrannej zdravotnej služby,
- b) materiálno-technické vybavenie ambulancie záchrannej zdravotnej služby,

c) výška peňažných prostriedkov vinkulovaných v peňažnom ústave Slovenskej republiky, ak sa ich vinkulácia vyžaduje [§ 13 ods. 8 písm. c/].

Podľa § 14 ods. 10 ZoPZS, komisia určí pre sídlo stanice záchrannej zdravotnej služby účastníka výberového konania, ktorý najlepšie spĺňa kritériá podľa odseku 9 písm. a/ až c/; taký účastník výberového konania sa môže určiť aj pre viac sídiel staníc záchrannej zdravotnej služby, ak sa uviedli v žiadosti o vydanie povolenia. O výsledku výberového konania komisia vyhotoví správu, ktorá spolu s ostatnou dokumentáciou je súčasťou spisu a podkladom na konanie o vydanie povolenia na prevádzkovanie ambulancie záchrannej zdravotnej služby.

Podľa § 14 ods. 11 ZoPZS, ministerstvo zdravotníctva je pri vydávaní povolení na prevádzkovanie ambulancie záchrannej zdravotnej služby viazané výsledkom výberového konania; po vydaní povolení ministerstvo zdravotníctva zamietne žiadosti o vydanie povolenia ostatných žiadateľov.

Odvolací súd z obsahu pripojených spisov zistil, že dňa 12. mája 2009 vyhlásil žalovaný výberové konanie na vydanie povolení na prevádzkovanie ambulancií pozemnej záchrannej 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. mája 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 záchrannej zdravotnej služby, v ktorých vymedzil požiadavky a kritériá pre podávanie žiadostí o vydanie povolenia na prevádzkovanie ambulancie záchrannej 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.

V odvolaní žalovaný argumentoval súhlasom žalobcov s Podmienkami, skutočnosťou, že s nimi boli oboznámení skôr ako boli vydané napadnuté rozhodnutia a nemožnosťou preskúmať Podmienky ex post z dôvodu právnej istoty ostatných účastníkov výberového konania.

Tieto tvrdenia je potrebné odmietnuť ako irelevantné. Napadnuté správne rozhodnutia boli vydané po tom, čo boli žalobcovia účastníkmi výberového konania, ktorého priebeh bol upravený aj Podmienkami. Rozhodnutia týkajúce sa žalobcov v 1. až 6. rade a 8. rade boli priamo viazané na priebeh tohto výberového konania, žalobca v 7. rade bol z tohto výberového konania vylúčený. Uskutočnením výberového konania na základe Podmienok (rovnako obsah príloh k žiadostiam ako aj ich hodnotenie) a vydaním napadnutých rozhodnutí možno prijať záver o negatívnom zásahu do subjektívnych práv žalobcov. Pokiaľ žalovaný dôvodil ochranou právnej istoty ostatných účastníkov výberového konania, je potrebné poukázať a čl. 1 ods. 1 Ústavy SR, z ktorého vyplýva oprávnená dôvera subjektov práva, teda aj žalobcov, že príslušné štátne orgány budú konať a rozhodovať podľa platných právnych predpisov. Nemôže sa žalovaný dovoliť princípu právnej istoty iných osôb, keď vlastným konaním tento nerešpektoval. Súhlas žalobcov s postupom žalovaného pred vydaním napadnutých rozhodnutí nezabavuje orgán štátnej správy záväzku konať v súlade so zásadami právneho štátu a zákonnosti. Túto povinnosť nemôže negovať vyžiadaním súhlasu dotknutých osôb.

Žalovaný v odvolaní uviedol, že vydané Podmienky nie sú normatívnym právnym aktom, ale internou normatívnou inštrukciou. Najvyšší súd SR sa nemohol stotožniť s týmto názorom, nakoľko interná normatívna inštrukcia ako jedna z foriem činnosti verejnej správy pôsobí len dovnútra organizácie a je záväzná vo vzťahoch subordinácie, nadriadenosti -podriadenosti. Podmienky obsahovali ustanovenia, ktoré upravovali správanie subjektov mimo sféru organizačnej štruktúry žalovaného. Nemožno tento akt hodnotiť ako interný prípadne interne záväzný, keď zo skutkového stavu nepochybne vyplýva opak.

Pokiaľ žalovaný v súvislosti s § 14 ods. 1 ZoPZS dospel k záveru, že z rozširujúceho výkladu tohto ustanovenia vyplýva, že bol oprávnený vydať Podmienky, najvyšší súd konštatuje, že jednak pre takýto

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

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

Ako nedôvodnú hodnotil odvolací súd námietku týkajúcu sa tvrdenej zmätočnosti prvostupňového rozsudku. Je nepochybné, že v priebehu výberového konania nebol žiaden z účastníkov zvýhodnený alebo uprednostnený, a to práve z dôvodu, že všetci účastníci museli postupovať podľa rovnakých, hoc nezákonne vydaných Podmienok. K použitiu spojenia „pokiaľ žalovaný“ v súvislosti s požiadavkou predloženia štruktúrovaného projektu, najvyšší súd uvádza, že je nepochybné zrejme, že sa v relevantnej časti odôvodnenia sa krajský súd zaoberal požiadavkou predloženia štruktúrovaného projektu ako vyplývajúcou výlučne s Podmienok, nie ako s jediným dôvodom zamietnutia žiadostí žalobcu ako sa nesprávne domnieval žalovaný.

Krajský súd nepochybné mal náležite zistený skutkový stav, keď v rozsudku uvádza, že žalobca v 7. rade bol vylúčený aj z dôvodu predloženia projektu, ktorý neobsahoval predloženú štruktúru (s. 14).

Ohľadne potreby zdôvodniť rozhodnutia vydané podľa § 14 ods. 11 ZoPZS, sa najvyšší súd stotožnil s právnym názorom krajského súdu. Pokiaľ výsledky výberového konania boli v tejto súvislosti záväzné, nie je bez významu, že výberové konanie uskutočňuje práve žalovaný prostredníctvom výberovej komisie (§ 14 ods. 1 a § 14 ods. 4 ZoPZS). Z uvedeného vyplýva, že žalovaný mal prístup k výstupom z výberového konania, jednotlivým hodnoteniam žiadostí a. i. na relevantné zdôvodnenie rozhodnutia, čo žalovaný aj sám uviedol. Nároky na odôvodnenie rozhodnutia je potrebné vnímať v spojení s jednotlivým predmetom konania, avšak ZoPZS neposkytuje odlišný procesný postup týkajúci sa odôvodnenia rozhodnutia v porovnaní s všeobecnou úpravou vyplývajúcou zo Správneho poriadku (§ 92 ZoPZS). Bolo potom povinnosťou žalovaného vysporiadať sa s námietkami účastníkov uvedenými v podaných opravných prostriedkoch, hoc aj bol viazaný výsledkami výberového konania.

S poukazom na vyššie uvedené skutočnosti Najvyšší súd Slovenskej republiky uzavrel, že námietky žalovaného neboli spôsobilé spochybniť právny záver, ku ktorému dospel súd prvého stupňa, a preto napadnutý rozsudok ako vecne správny potvrdil a v podrobnostiach naň poukazuje podľa § 219 ods. 1, 2 O. s. p. v spojení s § 250ja ods. 3 vety druhej O. s. p.

O trovách konania rozhodol odvolací súd tak, že v odvolacom konaní úspešným žalobcom ich náhradu nepriznal, keďže v zákonnej lehote neboli vyčíslené a zo súdneho spisu žiadne trovy nevyplývali.

Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v pomere hlasov 3:0 (§ 3 ods. 9 veta tretia zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom od 1. mája 2011).

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.