

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 3Asan/1/2016
Identifikačné číslo spisu: 3016200007
Dátum vydania rozhodnutia: 21.03.2018
Meno a priezvisko: JUDr. Ivan Rumana
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2018:3016200007.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu JUDr. Ivana Rumanu a zo sudcov JUDr. Sone Langovej a JUDr. Jozefa Milučkého v právnej veci žalobcu (sťažovateľa): Senior Modrová, n.o., IČO: 45 741 336, Modrová 298, právne zastúpený: JUDr. Andrej Opeta, advokát, Hroznová 2318, Trenčín, proti žalovanému: Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky, Trnavská cesta 52, Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. OLP/8177/2015 zo dňa 2. novembra 2015, o kasačnej sťažnosti sťažovateľa proti rozsudku Krajského súdu v Trenčíne č. k. 11S/2/2016-31 zo dňa 21. júna 2016, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť sťažovateľa (pôvodne žalobcu) proti rozsudku Krajského súdu v Trenčíne č. k. 11S/2/2016-31 zo dňa 21. júna 2016 z a m i e t a.

Sťažovateľovi nárok na náhradu trov kasačného konania n e p r i z n á v a.

Odôvodnenie

I.

1. Napadnutým rozsudkom Krajský súd v Trenčíne podľa § 250j ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „O.s.p.“) žalobu žalobcu zamietol a nepriznal mu právo na náhradu trov konania. Žalobca sa podanou žalobou domáhal zrušenia rozhodnutia žalovaného, ktorým bolo potvrdené prvostupňové rozhodnutie Regionálneho úradu verejného zdravotníctva so sídlom v Trenčíne č. B/2015/02795-005 zo dňa 17.08.2015, ktorým podľa § 57 ods. 50 písm. a/ zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom ku dňu vydania napadnutých administratívnych rozhodnutí (ďalej len „zákon č. 355/2007 Z.z.“) uložil žalobcovi pokutu vo výške 400 € za spáchanie iného správneho deliktu na úseku verejného zdravotníctva podľa § 57 ods. 42 písm. l/ zákona č. 355/2007 Z.z., ktorého sa dopustil neposkytnutím súčinnosti osobám vykonávajúcim štátny zdravotný dozor v zariadení pre seniorov na adrese Modrová 298, Obec Modrová dňa 07.05.2015 v čase od 9,00 hod. do 9,45 hod., ktorého je žalobca prevádzkovateľom a maril výkon štátneho zdravotného dozoru, čím porušil § 52 ods. 1 písm. o/ zákona č. 355/2007 Z.z., podľa ktorého

sú právnické osoby povinné poskytovať osobám vykonávajúcim štátny zdravotný dozor súčinnosť pri výkone ich oprávnení podľa § 55 ods. 1 zákona č. 355/2007 Z.z. a zdržať sa konania, ktoré by mohlo mariť výkon štátneho zdravotného dozoru.

2. Krajský súd rozsudok odôvodnil tým, že zo znenia príslušných ustanovení zákona vyplýva oprávnenie osôb vykonávajúcich štátny zdravotný dozor vstupovať do zariadení a objektov, ktoré súvisia s predmetom štátneho zdravotného dozoru a za týmto účelom požadovať potrebné sprevádzanie. Sprevádzanie ako také je podľa súdu nevyhnutným prostriedkom na riadne vykonanie dozoru. Jeho poskytnutie pritom nie je viazané na sprievod či už riaditeľa kontrolovaného zariadenia alebo jeho iného vedúceho. Preto krajský súd uviedol, že podmieňovať výkon dozoru sprevádzaním len týmito osobami, prípadne predchádzajúcim ohlásením kontroly nemá oporu v zákone. Je na kontrolovanom subjekte, aby vytvoril také podmienky pre svoju činnosť, ktoré umožnia poskytnúť potrebnú a zákonom vyžadovanú súčinnosť kontrolnému správneho orgánu. Preto ak žalobca zastúpený jeho riaditeľom JUDr. D. neposkytol vyžiadané sprevádzanie a na tento účel ani nepoveril žiadneho iného zamestnanca zariadenia a následne nesúhlasil s výkonom štátneho zdravotného dohľadu, čím zmaril jeho uskutočnenie, dopustil sa konaní, ktoré zakladajú znaky správneho deliktu, tak ako mu je kladené za vinu podľa napadnutých rozhodnutí správnych orgánov.

II.

3. Proti rozsudku krajského súdu podal žalobca včas kasačnú sťažnosť a navrhol, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky zmenil napadnutý rozsudok Krajského súdu v Trenčíne a napadnuté rozhodnutie žalovaného, ako aj prvostupňové administratívne rozhodnutie zrušil a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie. Zároveň si na náhradu uplatnil trovy konania.

4. V dôvodoch namietal, že žalovaný sa obmedzil iba na skonštatovanie, že tvrdenia žalobcu v odvolaní neboli podložené zákonom, že je nereálne, aby sa v čase vykonávania výkonu štátneho zdravotného dozoru nemal kto zamestnancom regionálneho úradu venovať a že nejde o prvý správny delikt žalobcu. Sťažovateľ poukázal na to, že žalovaný sa vo svojom rozhodnutí riadne nevysporiadal so skutočnosťami, že na základe akých právnych skutočností môže osoby vykonávajúce štátny zdravotný dohľad po súkromnom majetku bez toho, aby na to majiteľ resp. zamestnávateľ privolil, sprevádzať hociktorá osoba i napriek tomu, že každý zo zamestnancov má vyhradené pracovné povinnosti a má svoju pracovnú náplň. Žalovaný na konanom pojednávaní potvrdil, že kontrolórom nebola kladená žiadna fyzická prekážka alebo odpor a žalobca tak nemohol mariť výkon štátneho zdravotného dohľadu, pretože aktívne nezabraňoval v jeho výkone. Keďže pri výkone kontroly neboli kladené žiadne fyzické prekážky a žalovaný nevyužil možnosť sprevádzania po zariadení prítomnými osobami, tak uvedené konanie žalovaného podľa žalobcu znamená, že ani samotnému žalovanému nestačili osoby, ktoré sa v zariadení žalobcu nachádzali a dozor preto nevykonali. Žalobca tak nemohol naplniť skutkovú podstatu predmetného správneho deliktu.

5. Sťažovateľ poukázal na to, že charakteristika sprevádzania je vecou výkladu zákona. Zákon nehovorí ani o sprievode výlučne štatutárneho orgánu, ale tiež nehovorí o sprievode akoukoľvek osobou po zariadení, keďže kontrolovanými priestormi a tiež i dokladmi môžu byť i také, ku ktorým nemajú prístup všetci zamestnanci.

6. Podľa sťažovateľa je skutkový stav zistený žalovaným nedostatočný a správny orgán nevykonali náležité dokazovanie. Uloženie pokuty za spáchanie správneho deliktu a jej výška v rámci prípustnej zákonnej sadzby je síce v diskrečnej právomoci správneho orgánu a jej výška závisí od jeho uváženia, ale správny orgán je povinný rešpektovať zákonné kritériá, vyhodnotiť ich pre daný prípad a zvolenú výšku náležite odôvodniť. Sťažovateľ tiež namietal, že žalovaný vec nesprávne právne posúdil.

III.

7. Žalovaný k podanej kasačnej sťažnosti uviedol, že podľa jeho názoru je napadnuté rozhodnutie náležite

odôvodnené, skutočnosti a podklady, na základe ktorých bola pokuta uložená, boli dostatočne opísané a zistené. Žalobca bol upovedomený o začatí správneho konania a bola mu daná možnosť vyjadriť sa k podkladom správneho konania.

8. Žalovaný poukázal na to, že príslušná legislatíva nevyžaduje špecifickú prítomnosť majiteľa, prípadne konkrétneho zástupcu pri výkone kontroly. Keby tomu tak nebolo, strácal by inštitút štátneho zdravotného dozoru zmysel, keďže by si pre jeho výkon mohli majitelia kedykoľvek diktovať svoje vlastné podmienky, čo by znemožnilo zistiť objektívne podmienky v tej ktorej kontrolovanej prevádzke.

9. K námietke sťažovateľa o absencii fyzického odporu žalovaný poukázal na to, že žiadne zákonné ustanovenie nevyžaduje fyzický odpor nikoho z prítomných pri vykonávaní kontroly. Samotná skutočnosť, že žalobca odmietol poskytnúť súčinnosť a potrebné sprevádzanie naplnilo skutkovú podstatu iného správneho deliktu podľa § 57 ods. 42 písm. l/ zákona č. 355/2007 Z.z., keďže subjekt musí splniť všetky tri podmienky § 55 zákona č. 355/2007 Z.z. súčasne. Samotný konateľ žalobcu v telefonickom rozhovore s pracovníkmi prvostupňového správneho orgánu kontrolu odmietol, nepovolil. Žalovaný uviedol, že v prípade situácie, že pri obhliadke nie je prítomná kvalifikovaná osoba disponujúca prístupom k všetkej potrebnej dokumentácii, uvedené sa vyznačí v zápisnici a v súlade so zásadou súčinnosti správnych orgánov môže byť taká dokumentácia predložená v dodatočnej lehote. Táto situácia však nie je dôvodom na odmietnutie sprevádzania ako takého. Sprevádzanie je podmienkou súčinnosti, keďže iba tak je možné vykonať efektívne zisťovanie na mieste samom a štátny zdravotný dozor, ktorého výsledky sú zachytené v zápisnici, ktorú môže kontrolovaný subjekt okontrolovať a jej pravdivosť potvrdiť svojim podpisom. Súčinnosť sprevádzaním má tak i kontrolnú funkciu.

10. Záverom žalovaný uviedol, že podľa jeho názoru bol skutkový stav náležite zistený, skutková podstata iného správneho deliktu naplnená, výška sankcie náležite odôvodnená. Nebolo tak potrebné vykonávať žiadne ďalšie dokazovanie. Na základe uvedených skutočností tak žalovaný navrhol, aby Najvyšší súd SR kasačnú sťažnosť zamietol.

IV.

11. Najvyšší súd Slovenskej republiky konajúci ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 SSP) preskúmal napadnutý rozsudok, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo v medziach dôvodov podanej kasačnej sťažnosti v zmysle § 440 SSP, kasačnú sťažnosť prejednal bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP), keď deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený minimálne 5 dní vopred na úradnej tabuli a na internetovej stránke Najvyššieho súdu Slovenskej republiky www.nsud.sk <. (§ 137 ods. 2 a 3 SSP).

12. Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej aj „najvyšší súd“, „kasačný súd“) vychádzal zo skutkového stavu, ktorý podrobne v odôvodnení rozsudku popísal krajský súd, preto pre účastníkov konania známe fakty a skutočnosti nebude nadbytočne opakovať a len v stručnosti z neho vyberá nasledovné:

13. Z obsahu pripojeného administratívneho a súdneho spisu senát kasačného súdu zistil, že dňa 07.05.2015 vykonali zamestnanci Regionálneho úradu verejného zdravotníctva Trenčín štátny zdravotný dohľad zameraný na dodržiavanie hygienických predpisov v zariadení pre seniorov Modrová, prevádzkovaný žalobcom.

14. Zo zápisnice z výkonu štátneho zdravotného dohľadu dňa 07.05.2015 vyplynulo, že kontrolní zamestnanci sa pri vstupe do zariadenia preukázali vrchnej sestre služobnými preukazmi a požiadali o sprevádzanie kompetentnou osobou. Z tohto dôvodu o 9,05 hod. vrchná sestra telefonicky kontaktovala JUDr. D. D., CSc., konateľa spoločnosti prevádzkujúceho zariadenie, ktorý im oznámil, že v zariadení nie je prítomná kompetentná osoba na sprevádzanie, a preto výkon kontroly nedovoľuje. Zároveň navrhol vykonať kontrolu v iný deň. Na to mu bolo oznámené, že štátny zdravotný dohľad dnes nebude vykonaný.

15. Podľa § 54 ods. 2 zákona č. 355/2007 Z.z. štátny zdravotný dozor podľa odseku 1 vykonávajú

zamestnanci úradu verejného zdravotníctva, zamestnanci regionálnych úradov verejného zdravotníctva a v rozsahu pôsobnosti orgánov verejného zdravotníctva podľa § 3 ods. 1 písm. d/ až g/ zamestnanci alebo príslušníci týchto orgánov (ďalej len „osoba vykonávajúca štátny zdravotný dozor“), ktorí sa pri výkone štátneho zdravotného dozoru preukazujú služobným preukazom.

16. Podľa § 55 ods. 1 písm. b/ zákona č. 355/2007 Z.z. osoba vykonávajúca štátny zdravotný dozor je pri plnení svojich úloh oprávnená vstupovať na pozemky, do prevádzkarní, zariadení a objektov, ktoré súvisia s predmetom štátneho zdravotného dozoru, a požadovať potrebné sprevádzanie.

17. Podľa § 52 ods. 1 písm. o/ zákona č. 355/2007 Z.z. fyzické osoby-podnikatelia a právnické osoby sú povinné poskytovať osobám vykonávajúcim štátny zdravotný dozor súčinnosť pri výkone ich oprávnení podľa § 55 ods. 1 a zdržať sa konania, ktoré by mohlo mariť výkon štátneho zdravotného dozoru.

18. Podľa § 57 ods. 42 písm. v/ zákona č. 355/2007 Z.z. správneho deliktu na úseku verejného zdravotníctva sa dopustí fyzická osoba - podnikateľ alebo právnická osoba, ak neposkytuje osobám vykonávajúcim štátny zdravotný dozor súčinnosť pri výkone ich oprávnení podľa § 55 ods. 1, mariť výkon štátneho zdravotného dozoru, nespĺní alebo nestrpí uložené opatrenie na odstránenie zistených nedostatkov podľa § 55 ods. 2.

19. Podľa § 57 ods. 50 písm. a/ zákona č. 355/2007 Z.z. príslušný orgán verejného zdravotníctva uloží pokutu od 150 € do 20 000 € za správne delikty podľa odsekov 1 až 22, 24, 31, 37 až 39, 41 až 48.

20. Podľa § 57 ods. 51 zákona č. 355/2007 Z.z. orgán verejného zdravotníctva pri určení výšky pokuty prihliada na závažnosť, spôsob, čas trvania a následky protiprávneho konania. Pri opakovanom porušení možno pokutu zvýšiť až na dvojnásobok.

21. Sťažovateľ namieta, že žalovaný sa nevysporiadal s tým, či osoby vykonávajúce štátny dohľad môže sprevádzať hociktorý zamestnanec a z akých ustanovení zákona zo vyplýva. Kasačný súd poukazuje na ustanovenie § 55 ods. 1 písm. b/ zákona č. 355/2007 Z.z., v zmysle ktorého osoba vykonávajúca štátny zdravotný dozor je oprávnená požadovať potrebné sprevádzanie. Zákon neustanovuje, kto konkrétne má byť daná sprevádzajúca osoba, preto je na kontrolovanom subjekte, aby zabezpečil príslušnú osobu, ktorá bude sprevádzať osoby vykonávajúce štátny dohľad. V zmysle vyššie uvedených ustanovení zákona č. 355/2007 Z.z. je výkon štátneho zdravotného dozoru zverený úradu verejného zdravotníctva a poskytnúť súčinnosť zo strany kontrolovaného subjektu je povinnosťou vyplývajúcou priamo zo zákona (§ 55 ods. 1 písm. b/ in fine zákona č. 355/2007 Z.z.). O skutočnosti, kedy sa uskutoční štátny zdravotný dozor rozhoduje orgán oprávnený tento dozor vykonať a nie kontrolovaná osoba. Z toho dôvodu nemožno predmetné ustanovenie vykladať tak, ako to načrtol sťažovateľ v podanej kasačnej sťažnosti a čakať napríklad na štatutárny orgán. Pripustením tohto výkladu zákona by stratila samotná kontrola a dohľad zmysel, keďže by to bol kontrolovaný subjekt, ktorý by určoval, kedy sa daná kontrola vykoná, prípadne, či sa vôbec vykoná.

22. Sťažovateľ tiež namieta, že prítomným kontrolárom vo výkone dozoru nebránila žiadna fyzická prekážka, a tak podľa sťažovateľa nemohol ani mariť výkon štátneho zdravotného dohľadu. Naplnenie skutkovej podstaty iného správneho deliktu, uvedeného v § 57 ods. 42 písm. v/ zákona č. 355/2007 Z.z. nevyžaduje komisiívne konanie zo strany páchatel'a iného správneho deliktu. Objektívna stránka správneho deliktu môže spočívať v aktívnej forme konania, ale aj v opomenutí konania. To znamená, že páchatel' tohto správneho deliktu nemusí vyvinúť aktívny fyzický odpor, aby zabránil vykonaniu dohľadu. Na spáchanie tohto správneho deliktu stačí, ak jeho páchatel' opomenie určité konanie - ako tomu bolo v tomto prípade, keď neposkytol kontrolárom sprievod, prípadne, keď konateľ žalobcu nedovolil vykonať dohľad.

23. Sťažovateľ namieta nedostatočné zistenie skutkového stavu, avšak nenavrhol vykonania ďalších konkrétnych dôkazov, len všeobecne poukázal, že správny orgán nevykonala náležité dokazovanie.

24. Ukladanie pokút za správne delikty, a teda i rozhodovanie o ich výške, sa realizuje vo sfére voľného správneho uváženia (diskrečné právo správneho orgánu). Správna úvaha, resp. voľná úvaha správneho orgánu vyjadruje určitý stupeň voľnosti rozhodovania správneho orgánu, ktoré mu umožňuje v medziach zákona prijať také rozhodnutie, aké uzná za najvhodnejšie, a to s prihliadnutím na konkrétne okolnosti veci. Ide teda o právomoc (na účely Odporúčania R (80) 2 Výboru ministrov o vykonávaní právomoci voľnej úvahy správnymi orgánmi prijatého Výborom ministrov dňa 11. marca 1980 na 316. zasadaní zástupcov ministrov, možno hovoriť aj o právomoci voľnej úvahy - discretionary power), na základe ktorej má správny orgán istý stupeň slobody pri prijímaní rozhodnutia, pričom si môže vybrať z viacerých právne prijateľných rozhodnutí jedno, ktoré pokladá za najvhodnejšie. Podrobiť správne uváženie súdnemu prieskumu je možné iba vtedy, ak správny orgán buď prekročil zákonom stanovené medze tohto uváženia, alebo voľné uváženie zneužil. Riadne zdôvodnenie ukladanej sankcie v prípade správneho trestania je základným predpokladom pre preskúmateľnosť úvahy, ktorou bol správny orgán pri svojom rozhodovaní vedený. Zohľadnenie všetkých hľadísk, ktoré je možné v konkrétnej veci považovať za relevantné, potom určuje mieru zákonnosti stanoveného postihu. Správny orgán je povinný pri ukladaní sankcie presne, jasne, zrozumiteľne a presvedčivo odôvodniť, k akým skutočnostiam pri stanovení výšky sankcie prihliadol. Výška uloženej pokuty teda musí byť v každom rozhodnutí dostatočne odôvodnená a musí byť odrazom konkrétnych okolností individuálneho prípadu. Kritéria pre určenie konečnej výšky pokuty sú v danom prípade stanovené výpočtom skutočností, ku ktorým je správny orgán povinný prihliadnuť.

25. Po preskúmaní veci, najvyšší súd dospel k záveru, že žalovaný správny orgán sa dostatočným spôsobom v odôvodnení svojho rozhodnutia vysporiadal s kritériami plynúcimi z vyššie menovaného ustanovenia § 57 ods. 51 zákona č. 355/2007 Z.z., teda riadne posúdil závažnosť, spôsob, čas trvania a následky protiprávneho konania.

26. Najvyšší súd Slovenskej republiky dospel k záveru, že skutočnosti, ktorými žalobca v kasačnej sťažnosti spochybňoval predmetné rozhodnutie krajského súdu boli totožné s námietkami, ktoré namietať už v správnom konaní i v žalobe a s ktorými sa krajský súd náležite vysporiadal. Kasačný súd zistil, že kasačná sťažnosť žalobcu neobsahuje žiadne právne relevantné námietky, ktoré by mohli ovplyvniť vecnú správnosť napadnutého rozsudku krajského súdu.

27. Najvyšší súd Slovenskej republiky s poukazom na závery uvedené vyššie považoval námietky žalobcu vznesené v kasačnej sťažnosti za nedôvodné, a preto kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú podľa § 461 SSP zamietol.

28. O trovách kasačného konania rozhodol podľa § 467 ods. 1 SSP v spojení s ustanoveniami § 167 ods. 1 a § 175 ods. 1 SSP a contrario tak, že sťažovateľovi nepriznal náhradu trov kasačného konania z dôvodu neúspechu v kasačnom konaní a žalovanému nárok na náhradu trov konania zo zákona nevyplýva.

29. Toto rozhodnutie prijal Najvyšší súd SR v senáte pomerom hlasov 3:0.

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku opravný prostriedok nie je prípustný.