



ROZSUDOK

V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu JUDr. Ivana Rumanu a členiek senátu JUDr. Jany Zemkovej, PhD. JUDr. Gabriely Gerdovej v právnej veci žalobcu F., so sídlom V., proti žalovanému **Úradu pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou**, so sídlom v Bratislave, Grösslingova č. 5, o preskúmanie zákonnosti postupu a rozhodnutia predsedu žalovaného č. ZS 503/00011/2007/R zo dňa 26.05.2008, o odvolaní žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Žiline, č.k. 21S/107/2008-38 zo dňa 03.02.2009 takto

r o z h o d o l :

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Žiline č.k. 21S/107/2008-38 zo dňa 03. februára 2009 **p o t v r d z u j e**.

Žalovaný **je povinný** nahradiť žalobcovi trovy odvolacieho konania 28,68 € do 3 dní od právoplatnosti rozsudku.

O d ô v o d n e n i e :

Napadnutým rozsudkom Krajský súd v Žiline zrušil podľa ustanovenia § 250j ods. 2 písm. a/ O.s.p. rozhodnutie žalovaného č. ZS 503/00011/2007/R zo dňa 26.05.2008 a vrátil mu vec na ďalšie konanie.

Krajský súd v odôvodnení rozsudku uviedol, že v prejednávanej veci bolo potrebné posúdiť, či žalobca ako účastník správneho konania v plnom rozsahu realizoval svoje práva

účastníka konania tak, ako zakotvuje všeobecný predpis zákon o správnom konaní, resp. špeciálny predpis, ktorý je zákon č 581/2004 Z.z. o zdravotných poisťovniach.

Podľa § 77 ods. 1 zákona č. 581/2004 Z.z. na konanie a rozhodovanie úradu sa vzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní, ak tento zákon neustanovuje inak.

Podľa § 11 písm. g/ zákona č. 211/2000 Z.z. povinná osoba obmedzí prístupnosť informácie alebo informáciu neprístupnú, ak sa týka výkonu kontroly, dohľadu alebo dozoru orgánom verejnej moci podľa osobitných predpisov okrem informácie o rozhodnutí alebo o inom výsledku kontroly, dohľadu alebo dozoru, ak jej prístupnosť nezakazujú osobitné predpisy.

Podľa § 33 ods. 2 Správneho poriadku správny orgán je povinný dať účastníkom konania a zúčastneným osobám možnosť, aby sa pred vydaním rozhodnutia mohli vyjadriť k jeho podkladu i k spôsobu jeho zistenia, prípadne navrhnúť jeho doplnenie.

Podľa názoru krajského súdu v štádiu vykonávania dohľadu oprávnenie žalobca oboznámiť sa s celým odborným stanoviskom konzultanta nemal. S poukazom na ustanovenie § 47 ods. 3 zákona č. 581/2004 Z.z. dohľad však je skončený v deň prerokovania písomných námietok dohliadaného subjektu proti protokolu. V danom prípade došlo k prerokovaniu týchto námietok žalobcu k protokolu 613/2007 zo dňa 24.09.2007 zápisnicou 613/2007 pod číslom 67/73733/2007/UDZS z 31.10.2007, kedy námietky žalobcu voči protokolu 613/2007 boli prerokované. To znamená, že dňom 31.10.2007 bol ukončený dohľad vykonávaný žalovaným podľa piatej časti zákona č. 581/2004 Z.z. V tomto štádiu vykonávania dohľadu, podľa krajského súdu nebol žalobca oprávnený sa oboznámiť so stanoviskom konzultantov v dohliadanej veci, a teda s konkrétnym stanoviskom týchto konzultantov na činnosť žalobcu ako dohliadaného subjektu.

V danom prípade dňom 21.12.2007 sa účastník konania žalobca dozvedel o začatí správneho konania. V danom prípade od tohto momentu mal už žalobca postavenie účastníka správneho konania so všetkými právami, ktoré vyplývajú z osobitných predpisov, teda zákona č. 581/2004 Z.z. ako aj zo všeobecného predpisu, ktorým je správny poriadok. Práva účastníka konania navrhovať dôkazy v správnom konaní, klásť svedkom otázky a predovšetkým pred vydaním rozhodnutia právo vyjadriť sa k spôsobu jeho zistenia, prípadne navrhnúť jeho doplnenie. Podľa názoru krajského súdu bolo právom žalobcu už v štádiu účastníka správneho konania (v konaní o uloženie sankcie podľa zákona č. 581/2004 Z.z.), oboznámiť sa s obsahom spisu a s podkladom rozhodnutia, ktorým bolo práve stanovisko konzultanta, ktoré bolo zabezpečené počas výkonu dohľadu žalovaného nad dohliadaným subjektom, teda žalobcom. Podľa názoru krajského súdu žalobca ako účastník správneho konania mal právo sa oboznámiť s obsahom všetkých podkladov, z ktorých správny orgán vychádzal a na základe ktorých aj správny orgán rozhodol. Ako vyplýva z obsahu preskúmaných rozhodnutí, skutkové zistenia na základe ktorých dospel správny orgán k záveru, že žalobca porušil ustanovenie § 4 ods. 3 zákona

č. 576/2004 Z.z. o zdravotnej starostlivosti v službách súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, vyplývajú práve z podkladov, ktoré zabezpečil správny orgán práve vykonávaním dohľadu podľa zákona č. 581/2004 Z.z., teda predovšetkým z vyjadrení konzultantov ktorých určil a ktorí sa vyjadrovali k postupu žalobcu v otázke spôsobu poskytnutia zdravotnej starostlivosti V..

Pokiaľ podkladom pre rozhodnutie správnych orgánov v správnom konaní boli aj predmetné stanoviská konzultantov zabezpečené v rámci výkonu dohľadu, tak bol žalobca oprávnený ako účastník konania včas sa s týmito podkladmi rozhodnutia oboznámiť. O iný prípad by podľa názoru krajského súdu išlo, pokiaľ by z obsahu listín, ktoré zabezpečil žalovaný pri rozhodovaní preskúmvanej veci, žalovaný nevychádzal, tzn. keby zistenia, na základe ktorých došiel k záveru, že žalobca porušil ust. § 4 ods. 3 zákona č. 576/2004 Z.z. vychádzali z iných vykonaných dôkazov, z iných znaleckých posudkov alebo iných dôkazov, ktoré boli vykonávané práve v správnom konaní. Z obsahu preskúmvaných rozhodnutí však vyplýva, že záver o tom, že žalobca porušil zákon a neposkytol V. riadne zdravotnú starostlivosť vyplýva práve z dokladov, ktoré výlučne zabezpečil správny orgán v rámci vykonávania dohľadu a teda nie z dôkazov, ktoré vykonal a boli vykonané v rámci správneho konania po začatí správneho konania v konaní o uložení sankcie podľa zákona č. 581/2004 Z.z. Vzhľadom na uvedené súd došiel k záveru, že žalobca za takéhoto stavu mal právo sa s obsahom týchto listinných dôkazov oboznámiť, namietat ich závery, prípadne navrhnúť aj dôkazy, ktoré by tieto závery spochybnili a preukazovali iné stanovisko než záver týchto konzultantov.

Proti tomuto rozsudku podal žalovaný včas odvolanie. Navrhoval, aby najvyšší súd rozsudok krajského súdu zmenil tak, že žalobu zamietne. Žalovaný sa nestotožnil s právnym názorom Krajského súdu v Žiline a tvrdil, že súd vyvodil nesprávny právny záver. Uviedol, že pri svojom rozhodovaní vychádzal zo záverov vykonaného dohľadu podľa zákona č. 581/2004 Z.z.. V prípade, že skupina vykonávajúca dohľad si pri výkone dohľadu za účelom odborného posúdenia prizve konzultanta ako prizvanú osobu podľa § 43 ods. 4 zákona č. 581/2004 Z.z., vyjadrenie, resp. stanovisko takéhoto konzultanta nie je pre skupinu vykonávajúcu dohľad záväzné, ale je len jedným z podkladov pri zisťovaní porušenia zákona poskytovateľom zdravotnej starostlivosti. V prípade, že skupina vykonávajúca dohľad sa s odborným posúdením konzultanta stotožní celkom alebo sčasti, toto odborné posúdenie je premietnuté do protokolu o vykonanom dohľade, keďže zákon č. 581/2004 Z.z. počíta výlučne s protokolom ako výsledkom dohľadu a podkladom následného rozhodovania o sankcii. Prípadné vyjadrenia, resp. stanoviská konzultantov sú len jedným z podkladov pri tvorbe protokolu a skupina vykonávajúca dohľad ich pri tvorbe protokolu môže, alebo nemusí zohľadniť, a teda vyjadrenia konzultantov logicky nemožno považovať za podklady rozhodovania o sankcii v následnom správnom konaní. Písomné stanoviská prizvaných osôb – konzultantov primárne slúžia ako povinná súčasť účtovných dokladov. Pre poskytovateľa sú relevantné len tie zistenia, ktoré sú obsiahnuté v protokole a poskytovateľ má právo namietat tie nedostatky, ktoré sa mu vyčítajú v protokole. Nemôže

dôjsť k situácii, že by úrad pri rozhodovaní o sankcii zohľadňoval zistenia, ktoré nie sú uvedené v protokole, ale v niektorom z podkladov obstaraných pri výkone dohľadu. Keďže správny orgán v správnom konaní vychádza pri rozhodovaní o sankcii zo zistení uvedených v protokole, neposkytnutie podkladov obstaraných pri výkone dohľadu účastníkovi správneho konania nemožno považovať za neposkytnutie podkladov pre rozhodnutie podľa § 33 ods. 2 správneho poriadku. Neposkytnutie niektorého z podkladov obstaraných pri výkone dohľadu nemôže v žiadnom prípade poskytovateľovi znemožniť vyjadriť sa k zisteným nedostatkom, za ktoré mu je uložená sankcia. Aj keby sa odvolací súd stotožnil s názorom krajského súdu, že posudok konzultanta obstaraný pri výkone dohľadu je podkladom pre rozhodnutie, samotné porušenie § 33 ods. 2 Správneho poriadku nie je dostatočným dôvodom na zmenu alebo zrušenie rozhodnutia, ak nemalo vplyv na vecnú správnosť rozhodnutia vo veci samej. Neposkytnutie tohto posudku žalobcovi nemohlo mať vplyv na vecnú správnosť rozhodnutia, pretože obsah konzultantského posudku, odborné posúdenie prípadu a závery posudku, s ktorými sa skupina vykonávajúca dohľad stotožnila, sú obsiahnuté v protokole. Žalobca sa o vytýkanom porušení a jeho odbornom posúdení dozvedel z protokolu, a teda mal možnosť vyjadriť sa k všetkým skutočnostiam a nedostatkom, ktoré sa mu kládli za vinu. Žalobca nemohol byť ukrátený na svojich právach tým, že mu žalovaný neposkytol predmetný posudok konzultanta, pretože obsah tohto posudku bol žalobcovi známy z protokolu o vykonanom dohľade a nemohlo dôjsť k situácii, že by sa žalobca o skutočnostiach, ktoré boli obsahom konzultantského posudku dozvedel až z rozhodnutia vo veci a nemal možnosť sa k nim vyjadriť.

Žalobca vo vyjadrení zo dňa 21.04.2009 k odvolaniu žalovaného navrhoval, aby najvyšší súd napadnutý rozsudok krajského súdu ako vecne správny potvrdil. Od začatia správneho konania má právne postavenie účastníka správneho konania, a teda právo nahliadať do správneho spisu. Zo strany správneho orgánu, takýto postup nebol dodržaný. Účastníkovi správneho konania resp. jeho právnomu zástupcovi bolo znemožnené nahliadnuť do správneho spisu. Ide o vážne porušenie zásady rovnosti podmienok účastníkov konania, keď žalovaný pri svojom rozhodnutí využíva také dôkazné prostriedky, s ktorými sa žalobca nemohol oboznámiť, keďže mu v tom žalovaný zabránil. Tvrdenie žalovaného, že žalobca bol oboznámený s posudkami konzultantov v záverečnom protokole neobstojí, nakoľko až na pojednávaní na prvostupňovom súde sa splnomocnený zástupca žalobcu dozvedel, kto urobil aký úkon t.j. 25.06.2007, ako aj vyjadrenie k námietkam žalobcu zo dňa 10.10.2007. Podľa ustanovenia § 36 Správneho poriadku ak je pre odborné posúdenie skutočností dôležitých pre rozhodnutie potrebný znalecký posudok, správny orgán ustanoví znalca. Proti rozhodnutiu o ustanovení znalca sa možno odvolať. V prejednávanom prípade tak správny orgán nepostupoval.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 O.s.p. v spojení s § 246c ods. 1 O.s.p.) preskúmal odvolaním napadnutý rozsudok krajského súdu ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo na pojednávaní dňa 23.03.2010 a napadnutý rozsudok krajského súdu ako vecne správny podľa § 219 ods. 1, 2 O.s.p. potvrdil.

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.

Najvyšší súd zistil, že žalovaný v rámci svojho procesného postupu nesprístupnil stanovisko odborného konzultanta v odbore chirurgia s poukazom na ust. § 11 ods. 1, písm. g/ zák.č. 211/2000 Z.z., s tým že išlo o informáciu týkajúcu sa výkonu kontroly, dohľadu alebo dozoru orgánom verejnej moci podľa osobitného predpisu.

Z uvedeného je zrejmé, že žalovaný v rámci svojho procesného postupu nesprávne posúdil žiadosť účastníka správneho konania o nazretie do spisu a podkladov rozhodnutia (§ 23 ods. 1, § 33 ods. 2 zák.č. 71/1967 Zb. Správny poriadok) ako žiadosť o poskytnutie informácie podanú podľa § 3 ods. 1 zákona č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám a nesprávne svoj procesný postup podriadil právnemu režimu zákona o slobodnom prístupe k informáciám.

Oprávnenie účastníka správneho konania podľa § 23 ods. 1, § 33 ods. 2 Správneho poriadku na nazeranie do spisov a podkladov je v pomere špeciality k všeobecnému právu na prístup k informáciám podľa § 3 ods. 1 zákona č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám a právne konzumuje jeho všeobecné právo na poskytnutie informácií. Právo účastníka správneho konania na oboznámenie sa podkladmi rozhodnutia je širšie a za podmienok ustanovených správnym poriadkom zahŕňa prístup k všetkým podkladom správneho rozhodnutia, ktoré správny orgán použil na rozhodnutie. Odopretie tohto práva účastníkovi administratívneho konania má za následok porušenie práva na poskytnutie inej právnej ochrany podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy SR. Ide o jeden z pilierov zákonnosti administratívneho konania, ktorý vyvažuje postavenie účastníka administratívneho konania oproti mocenskému postaveniu orgánu verejnej správy, ktorý z titulu verejnej moci danej mu zákonom vedie a ovláda konanie. Preto nie je možné sa stotožniť s právnym názorom žalovaného, že procesné pochybenie nemalo vplyv na zákonnosť rozhodnutia, ktoré považuje správny orgán inak za vecne správne. Odopretie sprístupniť účastníkovi odborné stanovisko konzultanta je podstatným porušením pravidiel správneho konania.

Najvyšší súd týmto neprejudikuje vecnú stránku konania rozhodnutia. Podľa § 34 ods. 4 Správneho poriadku vykonávanie dôkazov patrí správnejmu orgánu. Podľa § 34 ods. 5 Správneho poriadku správny orgán hodnotí dôkazy podľa svojej úvahy, a to každý dôkaz jednotlivo a všetky dôkazy v ich vzájomnej súvislosti.

Posúdenie skutočnosti, či bola zdravotná starostlivosť poskytnutá správne patrí so správnej úvahy žalovaného. Ide o odborné právne otázky pri ktorých je úrad ako orgán dohľadu kompetentný vysloviť svoj odborný právny názor v rámci správnej úvahy za pomoci konzultantov. Najvyšší súd v tejto súvislosti poukazuje na rozsudok vo veci Mestská nemocnica s poliklinikou Krupina (3Sžf 8/2009 zo dňa 26.11.2009). Obligatórny nárok

účastníka konania na nariadenie znaleckého dokazovania zákon neupravuje. Pokiaľ však takýto návrh bol vznesený musí správny orgán o ňom procesne rozhodnúť. Správny orgán sa musí presvedčivo vyrovnat' s odbornými námietkami účastníka konania .

O náhrade trov odvolacieho konania odvolací súd rozhodol v zmysle ustanovenia § 224 ods. 1 O.s.p. v spojení s § 250k ods. 1 prvá veta O.s.p. a úspešnému žalobcovi priznal náhradu trov, ktoré pozostávali z náhrady cestovného dňa 23.03.2001 na pojednávanie pred najvyšším súdom, rýchlik I. trieda Žilina – Bratislava 13,35€ a Bratislava – Žilina v sume 15,33 €.

P o u č e n i e : Proti tomuto rozsudku odvolanie nie je prípustné.

V Bratislave dňa 23. marca 2010

JUDr. Ivan R u m a n a , v.r.
predseda senátu

za správnosť vyhotovenia:
Alena Augustiňáková