

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 2Asan/24/2019
Identifikačné číslo spisu: 1018200284
Dátum vydania rozhodnutia: 24.03.2021
Meno a priezvisko: JUDr. Katarína Benczová
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2021:1018200284.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako kasačný súd v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Kataríny Benczovej a členov senátu JUDr. Pavla Naďa a JUDr. Jaroslavy Fúrovej, v právnej veci žalobkyne: G. E., trv. bytom D. XXXX/X, XXX XX Q., zast.: JUDr. Ľubomír Ivan, advokát, so sídlom Námestie SNP 41, 960 01 Zvolen, proti žalovanému (v konaní sťažovateľ): Slovenská komora sestier a pôrodných asistentiek, so sídlom Amurská 71, 821 06 Bratislava, zast.: PUCHALLA, SLÁVIK & partners s.r.o., so sídlom Kmeťova 24, 040 01 Košice, IČO: 36 860 930, o preskúmanie rozhodnutia žalovaného č. AK007201703339 zo dňa 10.01.2018, o kasačnej sťažnosti žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č. k. 5S/36/2018-65 zo dňa 21. mája 2019, jednomyselne takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Bratislave č. k. 5S/36/2018-65 z 21. mája 2019 zrušuje a vec krajskému súdu vracia na ďalšie konanie.

Odôvodnenie

I.
Konanie pred orgánmi verejnej správy

1. Rozhodnutím č. AK007201703339 zo dňa 05.12.2017 (ďalej len „prvostupňové rozhodnutie“) Prezídium Slovenskej komory sestier a pôrodných asistentiek (ďalej len „prvostupňový správny orgán“) ako príslušný orgán podľa § 57 ods. 2 písm. h/ zákona č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti“) uložil žalobkyni pokutu vo výške 250,- € spolu s povinnosťou nahradiť trovy konania vo výške 17,- € a v lehote do 31.12.2017 odstrániť nedostatky v sústavnom vzdelávaní zdravotníckeho pracovníka v súlade s § 2 ods. 7 písm. b/ Vyhlášky Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky č. 366/2005 Z. z. o kritériách a spôsobe hodnotenia sústavného vzdelávania zdravotníckych pracovníkov (ďalej len „vyhláška ministerstva“) a povinnosť oznámiť prvostupňovému správnenému orgánu obnovenie a udržanie získanej odbornej spôsobilosti na výkon odborných pracovných činností na úrovni 100 kreditov v kategórii sestra/pôrodná asistentka.

2. Proti prvostupňovému rozhodnutiu podala žalobkyňa odvolanie. Podľa názoru žalobkyne, výkon jej povolania detskej sestry v jasliach nie je výkonom zdravotníckeho povolania. Žalobkyňa taktiež uviedla, že nepracuje v zdravotníckom zariadení ale vo verejnej správe v odbore sociálnych vecí a rodiny mesta Q.. Vo vzťahu k dôvodom nezaplatenia pokuty žalobkyňa uviedla, že žiadala o zrušenie registrácie v Komore sestier a pôrodných asistentiek (ďalej aj „komora“). V tejto súvislosti žalobkyňa uviedla, že podľa stanoviska komory nespĺňa podmienky na zrušenie registrácie.

3. Rozhodnutím č. AK007201703339 zo dňa 10.01.2018 (ďalej len „napadnuté rozhodnutie“) žalovaný postupom podľa § 56 ods. 2 písm. f/ zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti zmenil prvostupňové rozhodnutie v časti výroku o uložení pokuty vo výške 250,- € tak, že žalobkyni uložil pokutu vo výške 125,- € a vo zvyšku prvostupňové rozhodnutie potvrdil.

4. Žalovaný uviedol, že žalobkyňa nepreukázala splnenie svojej povinnosti, získanie 100 kreditov. Prvostupňový správny orgán preto podľa názoru žalovaného preto správne uzatvoril hodnotiaci výsledok. Vo vzťahu k výške pokuty žalovaný uviedol, že bola uložená tak, aby na jednej strane odrážala závažnosť porušenia povinnosti sústavne sa vzdelávať a na druhej strane pozitívne zohľadnila následky a povahu zistených nedostatkov, keďže žalobkyňa preukázala získanie 50 kreditov, teda nedostatky sústavného vzdelávania predstavujú 50 kreditov.

II.

Konanie na správnom súde

5. Proti rozhodnutiu žalovaného podala žalobkyňa na Krajskom súde v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) žalobu označenú ako „Všeobecná správna žaloba“ a domáhala sa, aby krajský súd zrušil obe rozhodnutia správnych orgánov a vec vrátil prvostupňovému správne mu orgánu na ďalšie konanie.

6. Krajský súd rozsudkom č. k. 5S/36/2018-65 zo dňa 21. mája 2019 (ďalej len „rozsudok“) postupom podľa § 191 ods. 1 písm. d/ zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“) zrušil rozhodnutie prvostupňové rozhodnutie, ako aj rozhodnutie žalovaného a vec vrátil na ďalšie konanie pre nezrozumiteľnosť tretieho enunciátu rozhodnutia prvostupňového správneho orgánu a druhostupňového orgánu, pretože chybu vo výroku prvostupňového správneho orgánu žalovaný neopravil a potvrdil druhý a tretí výrok prvostupňového rozhodnutia a prvý výrok rozhodnutia zmenil tak, že výšku pokuty znížil z 250,- € na 125,- €.

7. Podľa názoru krajského súdu výroky napadnutých rozhodnutí nemajú zákonné obsahové náležitosti v zmysle § 47 ods. 2 zákona č. o správnom konaní (ďalej len „správny poriadok“). V tejto súvislosti bol krajský súd tej mienky, že v treťom odseku je určená lehota na odstránenie nedostatkov s tým, že ak nedostatky nebudú odstránené, môže komora uložiť pokutu opakovane. Správny súd vidí neurčitost' výroku prvostupňového rozhodnutia v tom, že špecifikácia „sústavného vzdelávania“ nie je bližšie uvedená. Uvedený pojem je podľa záveru krajského súdu široký vo významovom zmysle, ale ak má byť výrok vykonateľný, malo byť uvedené akých vzdelávacích cyklov - školení sa žalobkyňa nezúčastnila a akých sa má zúčastniť v stanovenom termíne. V opačnom prípade by podľa mienky krajského súdu pri opakovane uloženej pokute existovali viaceré rozhodnutia, ktoré by „robili problém“ pri ich vykonateľnosti.

8. Vo vzťahu k žalobnému bodu, ktorým žalobkyňa namietala postup správnych orgánov oboch stupňov, keď obe napadnuté rozhodnutia boli podpísané totožnou osobou v dôsledku čoho, bola podľa názoru žalobkyne porušená zásada dvojinštančnosti správneho konania krajský súd uviedol, že rozhodnutia boli vydané odlišnými kolektívnymi orgánmi a tak nedošlo k porušeniu zásadu dvojinštančnosti konania. V súlade so zákonom bolo prvostupňové rozhodnutie vydané Prezidiom Slovenskej komory sestier a pôrodných asistentiek a o podanom odvolaní rozhodla Rada Slovenskej komory sestier a pôrodných asistentiek, ktorá je najvyšším orgánom komory v čase medzi zasadnutiami snemu. Podľa mienky krajského súdu sú orgány komory odlišené kompetenciami i členstvom a prezident komory je štatutárny orgán komory, ktorý zvoláva a vedie zasadnutia prezídia komory, vedie

zasadnutia rady komory.

9. Správny súd prisvedčil žalovanému aj v tom smere, že ak je žalobkyňa už raz zaregistrovaná v Slovenskej komore sestier a pôrodných asistentiek, musí dodržiavať príslušné znenia zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti

III.

Kasačná sťažnosť žalovaného, vyjadrenie žalobkyne

10. Proti rozsudku krajského súdu podal sťažovateľ včas kasačnú sťažnosť z dôvodu podľa § 440 ods. 1 písm. f/, g/, h/ SSP a navrhol zmeniť zrušiť napadnutý rozsudok krajského súdu a vec mu vrátiť na ďalšie konanie.

11. Krajskému súdu vytýkal, že aj napriek skutočnosti, že sa nestotožnil ani s jednou žalobnou námietkou, žalobe vyhovel z dôvodu nezrozumiteľnosti tretieho výroku, pričom takýto žalobný bod nebol v žalobe namietaný. Poukazujúc na právnu úpravu viazanosti rozsahom a dôvodmi žaloby v správnom trestaní žalovaný namietal, že vo vzťahu k vytýkaným nedostatkom nemal možnosť sa vyjadriť k určitosti výroku rozhodnutia a správny súd neuviedol o akú vadu sa malo jednáť. Vzhľadom na predstretú skutočnosť, podľa názoru žalovaného, krajský súd porušil jeho právo na spravodlivý proces. V súvislosti s určitosťou výroku rozhodnutia žalovaný uviedol, že súdom tvrdenú nezrozumiteľnosť enunciatu nie je možné považovať za porušenie ustanovenia o konaní, keďže nejde o vadu takej intenzity, ktorá by bránila preskúmaniu napadnutého rozhodnutia.

12. Podľa názoru žalovaného správny súd pochybil aj v rámci posúdenia veci po právnej stránke, keď prijal záver, že nezrozumiteľnosť výroku spočíva v tom, že správne orgány vo výroku neuviedli, ktorých vzdelávacích cyklov sa žalobkyňa nezúčastnila, a ktoré mala v stanovenej lehote absolvovať. Žalovaný bol toho názoru, že vyhláška uvádza spôsob a rozsah priznávania kreditov za rôzne vzdelávacie aktivity na rôznych úrovniach pasívnej a aktívnej účasti, publikačnú činnosť, študijné aktivity a vedeckovýskumné činnosti. V tomto ohľade je podľa mienky žalovaného na rozhodnutí a vôle zdravotníckeho pracovníka, ktorú aktivitu absolvuje za účelom dosiahnutia potrebného počtu kreditov. Podľa mienky žalovaného nie je objektívne možné, aby výroková časť obsahovala presné vzdelávacie aktivity, ktoré má žalobkyňa absolvovať. Žalovaný uviedol, že takáto formulácia výroku by navyše nebola zrozumiteľnejšia.

13. Sťažovateľ sa v rámci kasačných bodov vyjadril aj k vecnej stránke žaloby. Podľa jeho názoru sa žalobkyňa jednoznačne považuje za zdravotníckeho pracovníka, keďže z popisu jej pracovnej činnosti je zrejmé, že vykonáva „ranný filter“ detí, na základe ktorého zisťuje zdravotný stav dieťaťa prichádzajúceho do jaslí s možnosťou odopretia prijatia dieťaťa v prípade choroby. Sťažovateľ poukazoval aj na skutočnosť, že žalobkyňa vedie zdravotnú dokumentáciu dieťaťa a vykonáva izoláciu v prípade choroby. Predstreté skutočnosti podľa sťažovateľa nevyučujú, že žalobkyňa nevykonáva činnosti prevencie, dispenzarizácie a diagnostiky. Z popisu pracovnej činnosti podľa mienky sťažovateľa vyplýva aj skutočnosť, že pracovná pozícia žalobkyne je „detská sestra“ a nie pedagóg v detských jasliach, ako sa žalobkyňa domnieva. Sťažovateľ poukazoval aj na skutočnosť, že v predloženom popise práce sú vyžadované požiadavky „ÚSO“ a špecifické požiadavky „detská sestra v detských jasliach“. Skutočnosť, že zamestnávateľ žalobkyne vyžaduje splnenie špecifických požiadaviek vyplýva podľa názoru sťažovateľa aj z obsahu webovej stránky detských jaslí mesta Q.. Poukazujúc na § 33a ods. 2 zákona č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov sa sťažovateľ domnieval, že zamestnávaním žalobkyne ako detskej sestry so špeciálnymi požiadavkami, zamestnávateľ plní zákonnú požiadavku, že ak sa poskytuje starostlivosť dieťaťu do jedného roku veku, musí najmenej jeden opatrovateľ detí spĺňať podmienky na výkon zdravotníckeho povolania sestry, pôrodnej asistentky alebo praktickej sestry.

14. Vo vzťahu k žalobnej námietke porušenia dvojinštančnosti konania, spočívajúceho v tom, že obe

rozhodnutia správnych orgánov boli podpísané totožnou osobou sťažovateľ uviedol, že z rozhodnutí je zrejmé, že boli vydané odlišnými kolektívnymi orgánmi komory, preto nemohlo dôjsť k porušeniu zásady dvojinštančnosti konania.

15. Žalobkyňa v písomnej reakcii ku kasačnej sťažnosti uviedla, že podľa jej názoru krajský súd vysvetlil sťažovateľovi, že pri posudzovaní enunciatu napadnutého rozhodnutia nebol viazaný žalobnými bodmi. Žalobkyňa nebola zrejmé, prečo sa správny súd v rámci písomného vyhotovenia rozsudku stotožnil s argumentáciou sťažovateľa ohľadne námietky o porušení dvojinštančnosti konania, keď podľa vyjadrenia žalobkyne na pojednávaní tvrdil súd opak. V tejto súvislosti žalobkyňa uviedla, že sa z rozhodnutí nedozvedela, kto v prerokúvanej veci rozhodoval, prípadne hlasoval, a s akým výsledkom. Skutočnosť, že rozhodnutia vydali odlišné orgány komory podľa žalobkyne vyplýva len z úvodu rozhodnutí. Na základe uvedených skutočností žalobkyňa nadobudla presvedčenie, že nebol dodržaný princíp dvojinštančnosti konania, keďže obe rozhodnutia vydal štatutárny orgán sťažovateľa.

16. Vo vzťahu ku kasačnej námietke porušenia práva sťažovateľa na spravodlivý súdny proces žalobkyňa uviedla, že správny súd predostrel argumentáciu ohľadne „nezrozumiteľnosti“ výroku aj na pojednávaní a podľa jej názoru ide o posúdenie právnej otázky, preto krajský súd nemal dôvod na zisťovanie názoru sťažovateľa.

17. Ani s námietkou nesprávneho posúdenia veci po právnej stránke sa žalobkyňa nestotožnila. V tejto súvislosti tvrdila, že nie je možné, aby sa správny orgán odvolával na zákonné povinnosti, keď ani len nesúhlasí s členstvom v komore, školenia a semináre v tomto smere k výkonu povolania nepotrebuje a v náplni práce nemá úkony, ktoré by odôvodňovali potrebu účasti na uvedených podujatiach.

IV.

Právne názory kasačného súdu

18. Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej len „kasačný súd“ alebo „Najvyšší súd“) preskúmal rozsudok krajského súdu v medziach sťažnostných bodov (§ 438 ods. 2, § 445 ods. 1 písm. c/, ods. 2, § 453 SSP), pričom po zistení, že kasačná sťažnosť bola podaná oprávnenou osobou v zákonnej lehote (§ 442 ods. 1, § 443 ods. 2 písm. a/, § 145 ods. 2 písm. c/ SSP) a že ide o rozhodnutie, proti ktorému je kasačná sťažnosť prípustná (§ 439 ods. 1 SSP), vo veci v zmysle § 455 SSP nenariadil pojednávanie, keď deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený minimálne 5 dní vopred na úradnej tabuli a na internetovej stránke Najvyššieho súdu www.nsud.sk (§ 137 ods. 2 a 3 SSP) a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť je dôvodná, pretože závery krajského súdu vychádzajú z nesprávneho právneho posúdenia veci a krajský súd odňal právo sťažovateľa konať pred súdom.

19. Základná kasačná námietka sťažovateľa spočívala v tom, že krajský súd vyhovel žalobe z dôvodu, ktorý ako žalobný dôvod uvedený nebol. Bez ohľadu na skutočnosť, že napadnutým rozhodnutím bola uložená sankcia, žalobkyňa nevyužila možnosť podať žalobu vo veciach správneho trestania v zmysle § 194 a nasl. SSP. Jeden zo základných princípov správneho súdnictva je viazanosť rozsahom žalobných bodov tvoriacich obligatórnu náležitosť žaloby v zmysle § 182 ods. 1 písm. e) SSP. Právna úprava prípustnosti preskúmania napadnutého rozhodnutia vo veciach správneho trestania ultra petitum (§ 195 SSP) umožňuje správne súdu preskúmať napadnuté rozhodnutie nad rámec žalobných bodov obsiahnutých v správnej žalobe. Dôvody vymedzené v § 195 majú v nadväznosti na význam druhu preskúmaného rozhodnutia (správne trestanie) povahu väd, ktoré sú považované za natoľko závažné, že pokiaľ nimi preskúmané rozhodnutie trpí, súd na ne prihliada bez ohľadu na to, či boli v rámci žaloby uvedené ako dôvod zapríčínujúci nezákonnosť rozhodnutia. Je nepochybné, že enunciat rozhodnutia je „jadrom“ rozhodnutia, ktoré musí byť formulované jasne, stručne a určito, aby účastník konania i orgán, ktorý má rozhodnutie preskúmať, mohol bez pochybnosti poznať výsledok konania.

20. Z administratívneho spisu sťažovateľa je zrejmé, že žalobkyňa reagovala na prvostupňové rozhodnutie odvolaním, v ktorom namietala, že nevykonáva zdravotnícke povolanie, pretože pracuje pre mesto Q. vo verejnej správe. Vo vzťahu k uloženej sankcii uviedla, že dôvodom jej nezaplatenia je jej

snaha o zrušenie registrácie v komore. V rámci žalobných bodov žalobkyňa v podstate namietala rovnaké skutočnosti; opierajúc sa o právnu úpravu zdravotníckeho povolania a zdravotníckeho pracovníka (§ 3 ods. 1, § 27 ods. 1 zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti) trvala na svojej argumentácii, že sa nepovažuje za zdravotníckeho pracovníka a nevykonáva povolanie sestry. Ani postoj komory, ktorá zotrúva na jej členstve v komore, nepovažovala žalobkyňa za spravodlivý.

21. Krajský súd v napadnutom rozsudku predostrel právnu argumentáciu ohľadne určitosti a vykonateľnosti tretieho výroku napadnutého rozhodnutia sťažovateľa. Prijal záver, že výrok, týkajúci sa uloženej povinnosti odstrániť nedostatky v sústavnom vzdelávaní žalobkyne v stanovenej lehote nie je dostatočne určitý v tom smere, že z neho nevyplýva špecifikácia školení, ktorých sa žalobkyňa nezúčastnila akých podujatí sa musí zúčastniť.

22. Najvyšší súd sa stotožnil s kasačnou námietkou sťažovateľa v tom ohľade, že krajský súd procesným postupom odňal sťažovateľovi právo konať pred súdom, vzhľadom na to, že krajský súd bez bližšieho vysvetlenia svojho postupu založil svoje rozhodnutie na dôvode, ktorý nebol uvedený v žalobných bodoch. Treba zdôrazniť, že z rozsudku krajského súdu nevyplýva jednoznačne, či akceptoval kvalifikáciu žaloby ako všeobecnú správnu žalobu a na základe čoho potom rozhodoval nad rámec žalobných dôvodov, alebo či rozhodoval na základe úpravy žaloby vo veciach správneho trestania a na základe toho sa necítil viazaný rozsahom žalobných bodov. V tom prípade by potom bolo dôvodné vytknúť porušenie manudukčnej povinnosti v zmysle § 196 SSP v zmysle ktorého ak súd nad rámec žalobných bodov dospel k záveru, že pri posúdení napadnutého rozhodnutia prichádza do úvahy zohľadnenie niektorého z dôvodov podľa § 195 SSP je povinný to bezodkladne oznámiť účastníkom konania a vyzvať ich na vyjadrenie k tejto skutočnosti. Treba pripomenúť, že účelom tejto úpravy je garancia dodržania princípu predvídateľnosti súdnych rozhodnutí ako súčasť princípu právneho štátu a princípu právnej istoty. Ak by krajský súd neumožnil účastníkom konania vyjadriť sa k zisteným vadám podľa § 195 SSP a rozhodol na základe právneho posúdenia, ktoré žalobkyňa v rámci odvolacieho (správneho) konania, ani žalobných bodov nenamietala, svojím procesným postupom porušil zákaz prekvapivých rozhodnutí.

23. V tomto kontexte kasačný súd poukazuje aj na rozhodnutie Najvyššieho súdu sp. zn. 3 Cdo 76/2014 z 11.6.2015, v ktorom bolo konštatované, že: „V rozhodovacej praxi najvyššieho súdu sa rozhodnutie, ktorým odvolací súd v merite veci za rozhodujúcu považoval skutočnosť, ktorá nebola predtým predmetom posudzovania súdom prvého stupňa, považuje za „prekvapivé rozhodnutie“. Prekvapivým je rozhodnutie odvolacieho súdu „nečakane“ založené na iných právnych záveroch, než rozhodnutie súdu prvého stupňa, resp. rozhodnutie z pohľadu výsledkov konania na súde prvého stupňa „nečakane“ založené na nepredvídateľne iných („nových“) dôvodoch, než na ktorých založil svoje rozhodnutie súd prvého stupňa, pričom účastník konania v danej procesnej situácii nemal možnosť namietat správnosť „nového“ právneho názoru zaujatého až v odvolacom konaní.“

24. Vzhľadom na procesnoprávne dôsledky právneho záveru o porušení procesných práv účastníka konania sa kasačný súd nezaoberal právnym vyhodnotením správnosti záverov krajského súdu v otázke vykonateľnosti tretieho výroku napadnutého rozhodnutia.

25. Vzhľadom na to, že z hľadiska vymedzenia sťažnostných bodov možno považovať kasačnú sťažnosť za dôvodnú, rozhodol kasačný súd podľa § 462 ods. 1 SSP o zrušení rozhodnutia krajského súdu a o vrátení veci na ďalšie konanie. Krajský súd vec znovu prejedná a jeho ďalší procesný postup sa bude odvíjať od záveru o tom, či sa na prejednávanú vec vzťahujú len ustanovenia prvej hlavy tretej časti SSP o všeobecnej správnej žalobe, alebo aj ustanovenia druhej hlavy tretej časti SSP o žalobe vo veciach správneho trestania.

26. Právo na náhradu trov kasačného konania bude predmetom rozhodovania krajského súdu v zmysle § 467 ods. 3 SSP

27. Toto rozhodnutie prijal Najvyšší súd Slovenskej republiky v pomere hlasov 3:0 (§ 463 SSP v spojení

s ust. § 139 ods. 4 SSP).

Poučenie:

Proti tomuto rozhodnutiu nie je prípustný opravný prostriedok.