



ROZSUDOK

V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

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 žalobkyne: **M. E. V.**, M., B. B., *zast. J. M. B., advokátom so sídlom M., B. B.*, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky**, Limbova 2, Bratislava, v konaní o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 14477-2/2010-OP zo dňa 3. júna 2010, o odvolaní žalobkyne proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č. k. 3S 302/2010 – 39 zo dňa 6. decembra 2011, jednohlasne, takto

r o z h o d o l :

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Bratislave č. k. 3S 302/2010 – 39 zo dňa 6. decembra 2011 m e n í tak, že rozhodnutie žalovaného č. 14477-2/2010-OP zo dňa 3. júna 2010 podľa § 250j ods. 2 písm. a/ O. s. p. **z r u š u j e** a vec **v r a c i a** žalovanému na ďalšie konanie.

Žalovaný **j e p o v i n n ý** nahradiť trovy konania vo výške **462,95 €** v lehote do troch dní od právoplatnosti tohto rozsudku k rukám právneho zástupcu žalobkyne J. M. B..

O d ô v o d n e n i e :

Napadnutým rozsudkom krajský súd zamietol žalobu, ktorou sa žalobkyňa domáhala preskúmania zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 14477-2/2010-OP zo dňa 3. júna 2010, ktorým čiastočne vyhovel jej odvolaniu a zmenil prvostupňové správne rozhodnutie tak, že jej

uložil pokutu vo výške 2500 € za porušenie § 79 ods. 1 písm. d/ 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 „Zákon“).

Krajský súd dospel k záveru, že konanie o uložení pokuty začalo v zákonom stanovenej lehote v súlade s § 83 ods. 1 Zákona, keď kontrola bola skončená podpísaním protokolu o výsledku dozoru dňa 26. októbra 2009 a oznámenie o začatí konania o uložení pokuty bolo žalobkyni doručené dňa 4. januára 2010. Pokiaľ nebola dodržaná 60-dňová lehota pre vydanie rozhodnutia, nedodržanie tejto lehoty nemalo vplyv na právnu pozíciu žalobkyne. Správny poriadok nespája s nedodržaním tejto lehoty žiadnu sankciu a vydanie rozhodnutia po 60 – dňovej lehote nespôsobuje jeho neplatnosť.

Správne orgány dostatočne zistili skutkový stav veci, poučili žalobkyňu, že má právo sa pred vydaním rozhodnutia k veci vyjadriť, navrhovať dôkazy a ich doplnenie, ktoré práva boli aj využité, o čom svedčia zápisnice, ktoré sú súčasťou správneho spisu.

O náhrade trov konania rozhodol krajský súd v súlade s § 250l ods. 1 zákona č. 99/1963 Zb. Občianskeho súdneho poriadku v znení neskorších predpisov (ďalej v texte rozsudku len „O. s. p.“) tak, že neúspešnej žalobkyni právo na ich náhradu nepriznal.

Proti uvedenému rozsudku podala žalobkyňa v zákonnej lehote dňa 7. februára 2012 odvolanie a žiadala jeho zmenu tak, že odvolací súd zruší napadnuté správne rozhodnutie a vec vráti žalovanému na ďalšie konanie. Zároveň žiadala o priznanie náhrady trov konania.

Uviedla, že si splnila všetky finančné náležitosti a za zamestnankyne zrazila a odviedla preddavky na daň z príjmu zo závislej činnosti a rovnako uhradila garančné a úrazové poistenie, a to bez ohľadu na to, či podala štvrťročné prehľady včas alebo nie. Skutočnosť, že sestru zamestnávala bola preukázaná kópiou dohody o vykonaní práce ako aj písomným vyjadrením sestry zo dňa 29. januára 2010 a čestným prehlásením zo dňa 15. apríla 2010. Žalovaný hodnotil dôkazy selektívne, pričom s časťou dôkazov sa vysporiadal len tak, že ich považoval za nevierohodné, pričom toto bližšie nekonkretizoval.

Žalobkyňa tiež namietala zmeškanie lehoty na rozhodnutie o sankcii. Ak správny orgán zistil porušenie niektorej povinnosti vyplývajúcej zo Zákona, tak toto porušenie mohol zistiť len dňa 10. septembra 2009 (deň vykonania kontroly), nie až dodatočne dňa 26. októbra 2009 (deň prerokovania protokolu). 10. septembra 2009 začala plynúť trojmesačná lehota na začatie konania o uložení pokuty podľa § 83 ods. 1 Zákona. Deň 26. októbra 2009 je len dňom skončenia kontroly, čo je irelevantné.

Žalobkyňa namietala, že správny orgán nedodrжал lehotu na rozhodnutie v zmysle § 49 ods. 2 Správneho poriadku, t.j. 30 dní, keďže sa nejednalo o zvlášť zložitý prípad vyžadujúci rozhodovanie 60 dní. Rovnako správny orgán prvého stupňa pochybil, ak rozhodnutie nedoručoval právnenému zástupcovi žalobkyne.

Ďalšie nedostatky videla žalobkyňa v súvislosti s poverením na výkon kontroly, jej výkonom a personálnym obsadením kontrolnej skupiny. Z poverenia nevyplývali skutočnosti smerujúce k tomu, že by oznámenie o vykonaní kontroly vopred kontrolovanému subjektu mohlo viesť k zmareniu účelu kontroly, a ani samotné zistenia kontrolnej skupiny neboli takého charakteru, že by oznámenie pred začatím kontroly vopred kontrolovanému subjektu mohlo viesť k zmareniu účelu kontroly. Kontrola bola podľa názoru žalobkyne účelová a mala vopred jediný cieľ, a to uloženie sankcie likvidačného charakteru.

Žalobkyňa považovala pokutu v uloženej výške za neprimeranú a rozhodnutie v tejto časti za nepreskúmateľné pre nezrozumiteľnosť.

K podanému odvolaniu sa písomným podaním zo dňa 13. marca 2012 vyjadril žalovaný tak, že navrhol napadnutý rozsudok potvrdiť.

Uviedol, že doručenie prvostupňového rozhodnutia žalobkyne a nie jej právnenému zástupcovi neznamena, že nenastali účinky jeho oznámenia, nejedná sa o také procesné pochybenie, ktoré by malo za následok nezákonnosť celého konania.

Pokiaľ šlo o lehotu na rozhodnutie, kontrola je skončená prerokovaním protokolu. Lehotu na začatie správneho konania podľa § 83 ods. 1 Zákona je potrebné vykladať v kontexte s ustanovením § 13 ods. 8 zákona č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe v znení neskorších predpisov (ďalej v texte rozsudku len „zák. o kontrole“). Deň ukončenia kontroly je dňom, kedy oprávnený orgán zistil porušenie povinností. Následné vydanie rozhodnutia po stanovenej 60 dňovej lehote nespôsobuje jeho neplatnosť, táto lehota má poriadkový charakter.

K výške uloženej pokuty žalovaný uviedol, že vzhľadom na charakter a závažnosť zisteného nedostatku bola táto primeraná a nie likvidačná, pretože bola stanovená v dolnej hranici stanovenej sadzby. Odôvodnenie jej výšky bolo náležité.

Záverom žalovaný uviedol, že dodatočne predložená dohoda o vykonaní práce bola účelovou obranou žalobkyne; to že v čase vykonávania kontroly žalobkyňa žiadnu sestru nezamestnávala konajúci orgán preukázal vlastným šetrením. Rovnako za účelovú považoval žalovaný námietku týkajúcu sa formálnych nedostatkov kontroly.

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 napadnuté rozhodnutie správneho orgánu v medziach žaloby nie je v súlade so zákonom. Napadnutý rozsudok bolo potrebné zmeniť, rozhodnutie žalovaného zrušiť a vec mu vrátiť na ďalšie konanie postupom podľa § 250ja ods. 3 písm. a/ O. s. p.

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 25. apríla 2013 (§ 156 ods. 1 a ods. 3 O. s. p.).

V správnom súdnictve preskúmajú sudy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy (§ 244 ods. 1 O. s. p.).

Podľa § 244 ods. 3 O. s. p. rozhodnutiami správnych orgánov sa rozumejú rozhodnutia vydané nimi v správnom konaní, ako aj ďalšie rozhodnutia, ktoré zakladajú, menia alebo zrušujú oprávnenia a povinnosti fyzických alebo právnických osôb alebo ktorými môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb priamo dotknuté. Postupom správneho orgánu sa rozumie aj jeho nečinnosť.

Podľa § 81 ods. 5 Zákona, orgány dozoru podľa odseku 1 pri výkone dozornej činnosti postupujú primerane podľa základných pravidiel kontrolnej činnosti ustanovených osobitným predpisom.

Podľa § 83 ods. 1 Zákona, konanie o uložení pokuty možno začať do troch mesiacov odo dňa, keď orgán príslušný na vydanie povolenia alebo komora zistila porušenie povinnosti, najneskôr do jedného roka odo dňa porušenia povinnosti.

Podľa § 13 ods. 1 písm. g/ zák. o kontrole, o výsledku vykonanej kontroly, ktorou boli zistené nedostatky, vypracujú pracovníci kontroly protokol, ktorý obsahuje najmä preukázané kontrolné zistenia.

Podľa § 13 ods. 6 zák. o kontrole, o prerokovaní protokolu vypracujú pracovníci kontroly zápisnicu, ktorá musí obsahovať dátum oboznámenia vedúceho kontrolovaného subjektu s protokolom, dátum prerokovania protokolu, mená prítomných na prerokovaní a ich vlastnoručné podpisy. Zápisnica o prerokovaní protokolu sa prikladá k protokolu o výsledku kontroly. V zápisnici sa uloží povinnosť vedúcemu kontrolovaného subjektu v určenej lehote

- a) prijať opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov a ich príčin a predložiť ich orgánu kontroly,
- b) určiť zamestnancov zodpovedných za zistené nedostatky,
- c) predložiť orgánu kontroly správu o splnení opatrení na odstránenie nedostatkov a ich príčin a uplatnení právnej zodpovednosti,
- d) uplatniť právnu zodpovednosť za zistené nedostatky voči zamestnancom zodpovedným za tieto nedostatky.

Podľa § 13 ods. 7 zák. o kontrole, ak sa kontrolou nezistí porušenie všeobecne záväzných právnych predpisov alebo interných predpisov, vypracuje sa záznam o kontrole. Pri jeho vypracovaní sa postupuje primerane podľa odseku 1.

Podľa § 13 ods. 8 vety prvej zák. o kontrole, kontrola je skončená prerokovaním protokolu.

Z obsahu pripojených spisov Najvyšší súd Slovenskej republiky zistil, že predmetom preskúmania je rozhodnutie žalovaného č. 14477-2/2010-OP zo dňa 3. júna 2010, ktorým čiastočne vyhovel odvolaniu žalobkyne a zmenil rozhodnutie Banskobystrického samosprávneho kraja č. 2547/2010/ODDZ-14,10752/2010 zo dňa 8. marca 2010 tak, že jej uložil pokutu vo výške 2500 € za porušenie § 79 ods. 1 písm. d/ Zákona tým, že neprevádzkovala zdravotnícke zariadenie v súlade s požiadavkami na jeho personálne zabezpečenie v čase od 1. januára 2009 do 30. augusta 2009.

Najvyšší súd, prvotne sa zaoberajúc namietaným uplynutím subjektívnej lehoty pre začatie konania o uloženie pokuty, dospel k záveru, že táto námietka je dôvodná.

Termín *zistenie porušenia povinností* nemožno vykladať ako jednoduchú vedomosť administratívneho orgánu resp. jeho pracovníkov, v priebehu určitého, bližšie nešpecifikovaného postupu, hoc aj neformálnu, o skutočnostiach nasvedčujúcich tomu, že

došlo k porušeniu zákona. Zistenie nedostatkov musí mať podklad v určitej objektívnej skutočnosti, ktorou je práve vypracovanie protokolu.

Na výkon dozoru podľa Zákona je potrebné primerane aplikovať ustanovenia zák. o kontrole. S poukazom na § 13 ods. 1 zák. o kontrole je potrebné uviesť že o výsledku vykonanej kontroly, **ktorou boli zistené nedostatky, vypracujú pracovníci kontroly protokol**, ktorý obsahuje aj opis preukázaných kontrolných zistení. **Pokiaľ sa kontrolou nezistí porušenie** všeobecne záväzných právnych predpisov alebo interných predpisov, **vypracuje sa o kontrole záznam.**

Práve z obsahu protokolu vyplývajú nedostatky, ktoré **boli** orgánom dohľadu **zistené**. Skutočnosť, že samotná kontrola končí až prerokovaním protokolu nemá vplyv na zistenie/vedomosť správneho orgánu o porušení povinností.

Pokiaľ správny orgán dostatočne určitým spôsobom opíše zistené porušenia právneho predpisu (zo spisového materiálu predloženého súdu takýto opis z obsahu protokolu nepochybne vyplýva), nemožno bez výslovného zákonného zmocnenia začiatok plynutia lehoty viazať až na následný moment skončenia kontroly. Lehota (subjektívna) pre začatie konania o uložení pokuty, resp. počiatok jej plynutia je právnou skutočnosťou, ktorá sa odvodzuje od subjektívnej okolnosti, a to vlastnej vedomosti správneho orgánu o porušení povinností a zároveň má význam aj pre osobu, ktorej má byť sankcia uložená, a to najmä s prihliadnutím na zásadu právnej istoty.

Tomuto záveru svedčí aj tá skutočnosť, že ak správny orgán nedostatky nezistí, vypracuje iný druh výstupu z kontroly, a to záznam, teda už pred ukončením kontroly (pred prerokovaním protokolu) má správny orgán vedomosť, či k porušeniu povinností došlo alebo nie. Zo zákona vyplýva možnosť vypracovať buď protokol alebo záznam, a to práve podľa zistenia resp. nezistenia porušenia povinností. Deň vypracovania protokolu je potom potrebné považovať za relevantný pre určenie začiatku plynutia subjektívnej lehoty pre začatie konania o uložení pokuty.

Na podporu tohto výkladu je potrebné poukázať na rozsudky tunajšieho súdu sp. zn. 2Sž/23/2011 zo dňa 15. februára 2012, sp. zn. 8Sž/33/2011 zo dňa 30. januára 2013, v ktorých veciach bola riešená obdobná právna otázka.

V prejednávanej veci bol protokol o výsledku dozoru vypracovaný dňa **14. septembra 2009**, ktorý deň je potrebný považovať za deň zistenia porušenia povinností, a tak posledným dňom trojmesačnej zákonnej lehoty pre začatie konania v zmysle § 83 ods. 1 Zákona bol deň **14. decembra 2009**, keď lehoty určené podľa mesiacov sa končia uplynutím toho dňa, ktorý sa svojím označením zhoduje s dňom, keď došlo ku skutočnosti určujúcej začiatok lehoty.

Pokiaľ administratívne konanie začalo dňa 4. januára 2010 doručením oznámenia o začatí správneho konania, tento úkon bol vykonaný až **po uplynutí zákonnej subjektívnej lehoty**.

Vzhľadom k skutočnosti, že najvyšší súd dospel k záveru, že žalovaný začal konanie o uložení pokuty po uplynutí zákonom stanovenej subjektívnej lehoty, ostatnými namietanými skutočnosťami sa ďalej nezaoberal, nakoľko táto samotná skutočnosť je dostatočná na prijatie záveru, že napadnuté rozhodnutie bolo vydané v rozpore sa zákonom.

Správne orgány sú v ďalšom konaní je viazané právnym názorom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v zmysle § 250j ods. 7 O. s. p.

O trovách konania rozhodol Najvyšší súd Slovenskej republiky podľa § 250k ods. 1 tak, že úspešnej žalobkyni priznal právo na ich náhradu vo výške 462,95 €, spočívajúcu v náhrade za úkony právnej pomoci podľa § 11 ods. 4 v spojení s § 13 ods. 2 vyhlášky Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky č. 655/2004 Z. z. o odmenách a náhradách advokátov za poskytovanie právnych služieb v znení neskorších predpisov (ďalej v texte rozsudku len „Vyhláška“), **za rok 2010 vo výške 254,88 €** (prevzatie a príprava zastúpenia, písomné podanie na súd vo veci samej – žaloba /§ 14 ods. 1 písm. a/, b/ Vyhlášky/, vo výške á 120,23 €, režijný paušál k dvom úkonom /§ 16 ods. 3 Vyhlášky/, vo výške á 7,21 €), **za rok 2012 vo výške 130,91 €** (písomné podanie na súd vo veci samej – odvolanie v uplatnenej výške 123,50 €, režijný paušál vo výške 7,41 €, spolu vo výške 385,79 € zvýšenú o DPH v sadzbe 20 %, t.j. **462,95 €**).

Najvyšší súd Slovenskej republiky nepriznal uplatnenú náhradu za 2 úkony právnej pomoci, a to za žiadosť o odklad vykonateľnosti rozhodnutia a vyjadrenie na výzvu súdu zo dňa 7. októbra 2010.

Žiadosť o odklad vykonateľnosti bola súčasťou podania, za ktoré bola priznaná náhrada – žaloby, navyiac nejedná sa o podanie vo veci samej. Rovnako nemožno vyčíslenie trov konania a oznámenie súhlasu s rozhodnutím veci bez nariadenia pojednávania, považovať za písomné podanie vo veci samej.

Pokiaľ žalobkyňa žiadala priznanie náhrady za zaplatené súdne poplatky, ich náhradu najvyšší súd rovnako nepriznal, keďže zo spisu nevyplýva, že by súdne poplatky boli zaplatené. Preto bude vecou krajského súdu, aby vec poplatkovo preveril a následne rozhodol o poplatkovej povinnosti.

Žalovaný je povinný náhradu trov konania podľa § 149 ods. 1 O. s. p. v spojení s § 246c ods. 1 O. s. p. uhradiť k rukám právneho zástupcu žalobkyne J.. M. B..

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 neskorších predpisov).

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

V Bratislave 25. apríla 2013

JUDr. Eva Babiaková, CSc., v. r.

predsedníčka senátu

Za správnosť vyhotovenia :

Dagmar Bartalská