



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

III. ÚS 382/2021-46

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Roberta Šorla (sudca spravodajca) a sudcov Petra Straku a Martina Vernarského v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľky [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], zastúpenej [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], advokátom, [REDAKOVANÉ], proti rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č. k. 9Sžsk/85/2018 z 24. júla 2019 takto

r o z h o d o l :

Ústavnú sťažnosť **o d m i e t a .**

O d ô v o d n e n i e :

I.

1. Sťažovateľka sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 14. novembra 2019 domáha vyslovenia porušenia svojho základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), základného práva na právnu pomoc podľa čl. 47 ods. 2 ústavy, základného práva na vyjadrenie sa ku všetkým vykonávaným dôkazom podľa čl. 48 ods. 2 ústavy a práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) rozsudkom najvyššieho súdu o jej kasačnej sťažnosti, ktorý navrhuje zrušiť s tým, že vec vráti najvyššiemu súdu na ďalšie konanie.

II.

2. Sťažovateľka ako poskytovateľ zdravotnej starostlivosti prevádzkuje dve ambulancie všeobecného lekára pre deti a dorast. Sťažovateľka doručila Regionálnemu úradu verejného zdravotníctva [REDAKOVANÉ] (ďalej len „regionálny úrad“) ročné hlásenia o očkovaní za roky 2014 a 2015 o celkovom počte odmietnutí očkovania bez uvedenia mena osoby a zákonného zástupcu a ďalších údajov podľa zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 355/2007 Z. z.“) a vyhlášky Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky č. 585/2008 Z. z., ktorou sa ustanovujú podrobnosti o prevencii a kontrole prenosných ochorení v znení neskorších

predpisov (ďalej len „vyhláška č. 585/2008 Z. z.“). Vzhľadom na zistenia regionálneho úradu a nevykonanie opatrení sťažovateľkou (zabezpečiť vykonanie chýbajúceho očkovania alebo nahlásiť odmietnuté očkovania) vykonal regionálny úrad 17. septembra 2015 v ambulancii v [REDAKOVANÉ] a 21. septembra 2015 v ambulancii [REDAKOVANÉ] štátny zdravotný dozor, pri výkone ktorého sťažovateľka odmietla poskytnúť zdravotnú dokumentáciu na nahliadnutie a vypísanie osobných údajov pacientov.

3. Rozhodnutím regionálneho úradu z 15. januára 2016 bola sťažovateľke uložená pokuta 7 000 eur za správny delikt podľa § 57 ods. 42 písm. l) zákona č. 355/2007 Z. z. neposkytnutie osobám vykonávajúcim dozor súčinnosť pri výkone ich oprávnení a marenie výkonu dozoru tým, že 22. októbra 2015 v ambulancii [REDAKOVANÉ] odmietla poskytnúť informácie zo zdravotnej dokumentácie o nezačkovaných deťoch v jej zdravotnej starostlivosti, čím porušila povinnosť uvedenú v § 52 ods. 1 písm. o) zákona č. 355/2007 Z. z. a v § 14 ods. 1 písm. b) vyhlášky č. 585/2008 Z. z., ako aj za správny delikt podľa § 57 ods. 47 zákona č. 355/2007 Z. z. porušenie niektorej z povinností podľa § 52 ods. 5 zákona č. 355/2007 Z. z. tým, že: 1) z ročného hlásenia o výkone očkovania z oboch ambulancií z 12. septembra 2014 vyplýva, že v roku 2014 bolo 108 prípadov odmietnutia povinného očkovania, ktoré sťažovateľka nenahlásila regionálnemu úradu, 2) tým, že 12. septembra 2014 v ambulancii v [REDAKOVANÉ] boli náhodnou kontrolou preukázané prípady detí, ktoré neboli zaočkované, no nahlásené neboli, 3) tým, že z ročného hlásenia o výkone očkovania z oboch ambulancií zo 14. septembra 2015 bolo preukázané, že v roku 2015 bolo 136 prípadov odmietnutí povinného očkovania, ktoré neboli nahlásené, 4) tým, že ani mesačné hlásenia o výkone očkovania za roky 2014 a 2015 za obe ambulancie neobsahovali údaje o odmietnutí očkovania.

4. Sťažovateľka podala proti rozhodnutiu regionálneho úradu odvolanie, ktoré Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky (ďalej len „úrad“) rozhodnutím zo 7. apríla 2016 zamietol.

5. Sťažovateľka podala žalobu o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia úradu. Krajský súd v Nitre rozsudkom zo 6. decembra 2017 žalobu zamietol. Proti rozsudku krajského súdu podala sťažovateľka kasačnú sťažnosť, ktorú najvyšší súd napadnutým rozsudkom zamietol.

III.

6. Sťažovateľka namieta porušenie základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a práva na spravodlivý proces podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru tým, že sa najvyšší súd nevysporiadal s jej kasačnými námietkami.

7. Podľa sťažovateľky majú oba správne delikty charakter pokračovacích správnych deliktov, a tak mali byť vymedzené aj vo výroku rozhodnutia regionálneho úradu. Prvý správny delikt regionálny úrad vo výroku uviedol zmätočne a neúplne len dátumom spáchania správneho deliktu 22. októbra 2015 v ambulancii [REDAKOVANÉ], pričom nastali 17. septembra 2015 v ambulancii [REDAKOVANÉ] a 21. septembra 2015 v ambulancii [REDAKOVANÉ]. K druhému správne deliktu regionálny úrad uviedol len, že ide o čiastkové útoky v 108 a v 136 prípadoch. Podľa sťažovateľky je v prípade pokračovacích správnych deliktov nevyhnutná konkretizácia popisu skutku s uvedením miesta, času a spôsobu spáchania jednotlivých čiastkových útokov. Pritom sťažovateľka poukázala na judikatúru najvyššieho súdu, od ktorej sa mal najvyšší súd v jej veci odkloniť. Podľa sťažovateľky bola citovaním § 14 ods. 1 písm. b) vyhlášky č. 585/2008 Z. z.,

z ktorej nevyplýva žiadna povinnosť, a nepresnou a neúplnou citáciou § 57 ods. 42 písm. l) zákona č. 355/2007 Z. z. so súčasným neuvedením dátumu, ku ktorému sú vo výroku citované zákonné ustanovenia účinné, spôsobená nesprávnosť výroku rozhodnutia, ktorá spôsobuje jeho nezrozumiteľnosť a nepresnosť.

8. Sťažovateľka tvrdí, že bez odpovede najvyššieho súdu ostala aj jej kasačná námietka nesprávneho právneho posúdenia a odôvodnenia uloženej pokuty. Regionálny úrad podľa sťažovateľky neuviedol úvahy, ako dospel k výške pokuty, a neuviedol, či ide o pokutu za oba správne delikty v úhrnnej výške, teda či vychádzal z ustálenej praxe s analogickým použitím absorbčnej zásady. Podľa sťažovateľky § 57 ods. 51 zákona č. 355/2007 Z. z. taxatívne stanovuje kritériá pre určenie výšky pokuty, pričom prihliadnutie na spáchanie viacerých deliktov sa v ňom nenachádza. V tom sťažovateľka vidí porušenie povinnosti vydať presvedčivé rozhodnutie a porušenie povinnosti prihliadať na dodržanie zásad ukladania trestov podľa Trestného zákona.

9. K námietke nerešpektovania zásady objektívnej a materiálnej pravdy sťažovateľka odkazuje na bod 34 odôvodnenia napadnutého rozsudku, v ktorom najvyšší súd reagoval na jej námietku nedostatočne zisteného skutkového stavu, ktorý je v rozpore s § 3 ods. 5 a § 32 ods. 1 Správneho poriadku, čím došlo k svojvôli v rozhodovaní najvyššieho súdu o tejto sťažovateľkinej námietke.

10. Porušenie základného práva na právnu pomoc podľa čl. 47 ods. 2 ústavy v spojení s právom na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru vidí sťažovateľka v tom, že rozhodnutie úradu nebolo doručené jej právnej zástupkyňi, ktorá ju zastupovala v správnom konaní na základe plnej moci udelenej do zápisnice, v dôsledku čoho tak rozhodnutie úradu nenadobudlo právoplatnosť. Pokiaľ vznikla pochybnosť o rozsahu splnomocnenia na zastupovanie, bol správny orgán povinný ju odstrániť. S odkazom na rozsudok najvyššieho súdu sp. zn. 5 Sžf 79/2009 a nález ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 338/2012 sťažovateľka tvrdí, že najvyšší súd posúdil jej námietku nesprávne a ústavne nekonformne.

11. Sťažovateľka namieta aj porušenie svojho práva vyjadriť sa ku všetkým vykonávaným dôkazom podľa čl. 48 ods. 2 ústavy postupom najvyššieho súdu, ktorý jej námietku nedoručenia zápisnice regionálneho úradu z vykonávaného dozoru posúdil nesprávne, zákonne a ústavne nekonformne, keď nevzal do úvahy, že s týmto listinným dôkazom nebola pred vydaním rozhodnutia regionálneho úradu oboznámená.

IV.

12. Súdny prieskum rozhodnutí vydaných v správnom konaní je založený na tom, že k zrušeniu rozhodnutia môže viesť len podstatné porušenie ustanovení o konaní pred orgánom verejnej správy, ktoré mohlo mať za následok vydanie nezákonného rozhodnutia vo veci samej. Prieskum zo strany ústavného súdu sa obmedzuje na zistenie, či namietanou vadou mohlo dôjsť k zásahu do niektorého základného práva sťažovateľky – v prípade porušenia procesných zákonných ustanovení bude prichádzať do úvahy predovšetkým základné právo na spravodlivý proces, resp. niektorá z jeho zložiek (III. ÚS 215/2021).

Neurčitosť výroku administratívneho rozhodnutia

13. K námietke sťažovateľky o neurčitosti výroku administratívneho rozhodnutia najvyšší súd v bode 32 napadnutého rozsudku uviedol, že výrok rozhodnutia je dostatočne určitý,

čo sa týka miesta, času a spôsobu spáchania správneho deliktu, keďže každý delikt je špecifikovaný dátumom, miestom a spôsobom spáchania. Pokiaľ sťažovateľka namietala časť odôvodnenia rozsudku krajského súdu, v ktorom sú uvedené ako dátumy neposkytnutia súčinnosti 17. september 2015 a 21. september 2015, najvyšší súd bol toho názoru, že uvedené tvrdenie krajského súdu nemá vplyv na správnosť záverov vyslovených krajským súdom o správnosti rozhodnutia žalovaného. Ak ide o chyby rozhodnutia odstrániteľné výkladom, napr. s prihliadnutím na celkový obsah rozhodnutia, obsah spisu alebo na úkony správnych orgánov a účastníkov, v dôsledku čoho nebudú ďalej existovať pochybnosti o význame rozhodnutia, nie je dôvod na jeho kasáciu, pretože takáto kasácia by neúčelne predlžovala konanie a oddaľovala nastolenie právnej istoty (rozsudky Najvyššieho správneho súdu Českej republiky sp. zn. 1 Afs 38/2006 a 6 Ads 17/2013).

14. Najvyšší súd výslovne nereagoval na námietku sťažovateľky týkajúcu sa nesprávnosti citácie vyhlášky č. 585/2008 Z. z. a zákona č. 355/2007 Z. z. K tomu treba uviesť, že všeobecný súd nemusí dať odpoveď na všetky otázky nastolené účastníkom konania, ale len na tie, ktoré majú pre vec podstatný význam, prípadne dostatočne objasňujú skutkový a právny základ rozhodnutia bez toho, aby zachádzali do všetkých detailov uvádzaných účastníkmi konania. Tieto námietky sťažovateľky vo vzťahu k napadnutým rozhodnutiam správnych orgánov nemajú podstatný význam, keďže právny základ sankcií jasne vyplýva z ustanovení týchto predpisov.

Výška uloženej pokuty

15. K námietke sťažovateľky vo vzťahu k výške uloženej pokuty najvyšší súd v bode 36 napadnutého rozsudku odkázal na odsek 62 odôvodnenia rozsudku krajského súdu, s ktorým sa stotožnil. Krajský súd v súvislosti s výškou uloženej pokuty uviedol, že jej odôvodnenie vychádzalo z ustanovenia § 57 ods. 50 písm. a) a ods. 51 zákona č. 355/2007 Z. z. a pokuta 7 000 eur bola uložená blízko spodnej hranice sadzby od 150 eur do 20 000 eur. Vzhľadom na dôležitosť chránených záujmov a objektívnu zodpovednosť sťažovateľky za správny delikt ju nepovažoval za neprimerane vysokú, keďže orgán verejného zdravotníctva pri určení výšky pokuty prihliada na závažnosť, spôsob, čas trvania, viac deliktov a následky protiprávneho konania.

16. K všeobecnému východisku, že na základe čl. 6 dohovoru sa požaduje, aby štát zabezpečil v správnom konaní obvineným zo správneho deliktu procesné práva, ktoré im prináležia v zmysle dohovoru, aj keď im vnútroštátne právo takýto rozsah práv nepripisuje, už ústavný súd dodal, že hoci súhlasí s názorom, že vzhľadom na trestnoprávny charakter administratívneho sankcionovania treba pri mlčaní zákona analogicky vychádzať z Trestného zákona, aj tu treba mať na zreteli primeranosť jeho použitia vzhľadom na konkrétne okolnosti prípadu (III. ÚS 441/2013). Vo veci sťažovateľky z odôvodnení rozsudkov najvyššieho súdu ani krajského súdu výslovne nevyplýva, či pri posudzovaní napadnutého rozhodnutia úradu aplikovali predpisy trestného práva. Uvedený nedostatok však nemal za následok uloženie sankcie, ktorá by bola v rozpore so zásadami trestania podľa predpisov trestného práva, keďže sťažovateľke bolo uložená jedna pokuta v rozmedzí zákonom stanovenej sadzby.

Nerešpektovanie zásady objektívnej a materiálnej pravdy

17. K námietke nedostatočne zisteného skutkového stavu sa najvyšší súd vyjadril v bode 34 napadnutého rozsudku, keď uviedol, že sama sťažovateľka úradu uviedla údaj o počte odmietnutých očkovaní.

Nedoručenie rozhodnutia úradu právnej zástupkyňi

18. V súvislosti s tvrdením sťažovateľky, že najvyšší súd reagoval ústavne nekonformne na jej námietku o nedoručení rozhodnutia úradu jej právnej zástupkyňi, treba odkázať na bod 35 napadnutého rozsudku, v ktorom najvyšší súd uviedol, že v zápisnici z 9. decembra 2015 je bez ďalšieho ako prítomná uvedená advokátka, no vo veci sa vyjadrovala priamo konateľka sťažovateľky, pričom aj priamo konateľka sťažovateľky podávala vo veci odvolanie. Preto najvyšší súdu nepovažoval nedoručenie preskúvaného rozhodnutia za vadu konania, ktorá by mala za následok porušenie práv sťažovateľky.

19. K tomu možno dodať, že v rozsudku sp. zn. 5Sžf/79/2009, na ktorý sťažovateľka odkazovala, najvyšší súd vyslovil, že tým, že colný orgán platobný výmer nedoručil právnomu zástupcovi žalobcu, platobný výmer nenadobudol právoplatnosť. Preto nie je rozhodnutie žalovaného v súlade so zákonom. V sťažovateľkou označenom náleze sp. zn. II. ÚS 338/2012 ústavný súd reagoval na situáciu, keď odmietnutie možnosti odstrániť nedostatky splnomocnenia mali za následok zamietnutie odvolania sťažovateľky.

20. V tejto súvislosti možno poukázať aj na rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky č. k. 7 A 125/2001-39, z ktorého vyplýva záver, že nedoručenie rozhodnutia podľa správneho poriadku zástupcovi účastníka konania na základe plnomocenstva na celé konanie nemusí byť vždy nevyhnutne podstatnou vadou konania, ak však pochybenie prvostupňového správneho orgánu pri doručovaní sťažilo účastníkovi konania možnosť účinnej a zákonom zaručenej obrany v správnom konaní, ktoré zároveň nebolo v priebehu správneho konania zo strany správneho orgánu nijako zhojené (odvolanie bolo napriek nemožnosti využitia celej zákonnej lehoty na podanie odvolania posúdené odvolacím orgánom ako oneskorené), tak ide o takú vadu, ktorá mala vplyv na zákonnosť rozhodnutia a odôvodňuje jeho zrušenie. Sťažovateľka v ústavnej sťažnosti netvrdila a z odôvodnení rozhodnutí správnych súdov nevyplýva, že nedoručenie rozhodnutia úradu právnej zástupkyňi sťažovateľky malo za následok sťaženie jej procesnej obrany. Sťažovateľkinou žalobou o preskúmanie zákonnosti postupu a rozhodnutia úradu sa krajský súd zaoberal. Preto uvedený nedostatok nie je spôsobilý privodiť nezákonnosť rozhodnutia úradu, a tento záver najvyššieho súdu nemožno hodnotiť ako ústavne nekonformný.

Nedoručenie zápisnice úradu z dozoru

21. Napokon sa najvyšší súd vyjadril k námietke nedoručenia zápisnice regionálneho úradu z vykonávaného dozoru. Podľa najvyššieho súdu z administratívneho spisu vyplýva, že sťažovateľka mala možnosť vyjadriť sa ku všetkým skutočnostiam vrátane výkonu dozoru a toto svoje právo aj využila. Preto podľa najvyššieho súdu neobstojí tvrdenie sťažovateľky, že v konaní došlo k porušeniu jej práv. Sťažovateľka tomu v ústavnej sťažnosti oponuje, že písomným vyjadrením reagovala na oznámenie o začatí správneho konania, zápisnica

regionálneho úradu z vykonaného dozoru jej nebola doručená a ani priamo s ňou nebola pred vydaním administratívneho rozhodnutia oboznámená.

22. V tejto súvislosti ústavný súd skúmal, či sťažovateľka bola oboznámená s obsahom zápisnice regionálneho úradu z vykonávaného dozoru a či mala reálnu možnosť na ňu reagovať. Z bodu 9 odôvodnenia rozsudku krajského súdu je zrejmé, že 9. decembra 2015 sa uskutočnilo prejednanie iného správneho deliktu, ktorého sa zúčastnila konateľka sťažovateľky a jej právna zástupkyňa a ktorého predmetom bol okrem iného aj dozor vykonaný regionálnym úradom v sťažovateľkinej ambulancii. K skutočnostiam prezentovaným počas prejednávania konateľka sťažovateľky uviedla, že trvá na svojom písomnom vyjadrení a jeho doplnení. Z toho je zrejmé, že sťažovateľka mala možnosť reagovať na zistenia úradu z dozoru.

23. V rozsudku sp. zn. 10 Sžp 2/2013, na ktorý odkázala sťažovateľka, najvyšší súd konštatoval, že ak bol v konečnom dôsledku žalobca oboznámený s podkladmi rozhodnutia žalovaného a nič mu nebránilo na ne vhodne a včas reagovať, procesný nedostatok v postupe žalovaného, ktorý neumožnil žalobcovi ako účastníkovi správneho konania realizovať v rámci konania právo vyplývajúce z § 32 ods. 2 Správneho poriadku, nemal za daných okolností vplyv na zákonnosť napadnutého rozhodnutia, a preto ho nebolo potrebné zrušiť. V zmysle už uvedeného ústavný súd nepovažuje záver najvyššieho súdu, že sťažovateľka mala možnosť sa ku všetkým skutočnostiam vrátane výkonu dozoru z 22. októbra 2015 v správnom konaní vyjadriť a že táto skutočnosť nemá dopad na zákonnosť rozhodnutia úradu, za ústavne neudržateľný.

24. V zmysle svojej judikatúry považuje ústavný súd za protiústavné a arbitrárne tie rozhodnutia, ktorých odôvodnenie je úplne odchylné od veci samej alebo aj extrémne nelogické so zreteľom na preukázané skutkové a právne skutočnosti, čo však nie je prípad sťažovateľky. Ústavný súd, obmedzujúc sa na posúdenie ústavnej akceptovateľnosti napadnutého rozsudku najvyššieho súdu, pamätajúc na to, že nepredstavuje opravnú inštanciu všeobecných súdov a, prihliadnuc na zásadu správneho súdnictva, že rozhodnutie sa nezrušuje preto, aby sa zopakoval proces a odstránili formálne vady, ktoré nemôžu privodiť vecne iné či výhodnejšie rozhodnutie pre účastníka (R 122/2003), po preskúmaní odôvodnenia rozsudku najvyššieho súdu vo väzbe na obsah sťažnostnej argumentácie sťažovateľky dospel k záveru, že najvyšší súd ústavne akceptovateľným spôsobom v odôvodnení napadnutého rozsudku reagoval na jej kasačné námietky. Preto namietanými vadami nemohlo dôjsť k zásahu do označených základných práv sťažovateľky. Na základe uvedeného ústavný súd ústavnú sťažnosť sťažovateľky odmietol ako zjavne neopodstatnenú podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

P o u č e n i e : Proti tomuto rozhodnutiu ústavného súdu nemožno podať opravný prostriedok.

V Košiciach 22. júna 2021

Robert Šorl
predseda senátu