

**ZODPOVEDNOSŤ PREDSEDU ÚRADU
PRE DOHĽAD NAD ZDRAVOTNOU STAROSTLIVOSŤOU
PRI VYMENOVANÍ ČLENOV KOMISIE
ZRIADENEJ PRE VYDANIE POVOLENIA
NA PREVÁDZKOVANIE AMBULANCIE ZÁCHRANNEJ
ZDRAVOTNEJ SLUŽBY**

Mgr. Viera Jakušová

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
Katedra správneho a environmentálneho práva
viera.jakusova@flaw.uniba.sk

**Zodpovednosť predsedu Úradu pre dohľad nad zdravotnou
starostlivosťou pri vymenovaní členov komisie zriadenej pre
vydanie povolenia na prevádzkovanie ambulancie záchranej
zdravotnej služby**

Článok je zameraný na analýzu situácie, ktorá by mohla vzniknúť za predpokladu, že by došlo k vymenovaniu zaujatých členov výberovej komisie zo strany predsedu Úradu pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou (ďalej len „úrad“). Snahou je priblížiť, aké druhy verejnoprávnej zodpovednosti, ktoré je možné vyvodit' podľa súčasného právneho stavu, prichádzajú do úvahy vo vzťahu k predsedovi úradu. Cieľom je tiež poskytnúť možné riešenia na zmenu alebo zrušenie nezákonného výberového konania, ktoré sa týka vydania povolenia na prevádzkovanie ambulancie záchranej zdravotnej služby.

**Responsibility of the Chairperson of the Health Care Surveillance
Authority when appointing members of the Commission
established for the issue of a license to operate an emergency**

The article focuses on the analysis of the situation that could arise assuming the appointment of the members of the Commission by the Chairman of the Health Care Surveillance Authority. The aim is to explain what types of public liability that can be inferred under the current law, come into consideration in relation to the Chairman of

the Office. The aim is also to provide possible solutions for altering or abolishing the illegal selection procedure concerning the issue of a license for the operation of emergency.

Responsabilité du Président de la Health Care Surveillance Authority dans la nomination des membres de la commission établie pour délivrer un permis d'exploitation d'urgence

L'article est axé sur l'analyse de la situation qui pourrait à condition que les membres du jury soient nommés par le Président de la Health Care Surveillance Authority. L'objectif est d'expliquer quels types de responsabilité civile pouvant être déduits de la situation juridique entrent en ligne de compte à l'égard du Président de l'Office. L'objectif est également de proposer des solutions possibles pour modifier ou supprimer la procédure de sélection illégale pour l'octroi d'un permis d'exploitation d'urgence.

Kľúčové slová: správne právo, administratívnoprávna zodpovednosť, správny disciplinárny delikt, nezákonné rozhodnutie, predpojatosť, Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou, povolenie na prevádzkovanie ambulancie záchranej zdravotnej služby.

Key words: administrative law, administrative responsibility, administrative disciplinary delict, illegal decision, partiality, Health Care Surveillance Authority, license to operate an emergency.

Mots clés: droit administratif, responsabilité administrative, administratif délit disciplinaire, décision illégale, partialité, Health Care Surveillance Authority, d'un permis d'exploitation d'urgence.

Úvod

Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou v rámci svojej pôsobnosti vykonáva dohľad nad verejným zdravotným poistením, poskytovaním zdravotnej starostlivosti či poskytovaním ošetrovateľskej starostlivosti v zariadeniach sociálnej pomoci. Pôsobnosť úradu je pomerne široká. Na účely tohto článku sa budeme bližšie venovať pôsobnosti, ktorá je zverená úradu v § 18 ods.1 písm. v) z. č. 581/2004 Z. z. o zdravotných poisťovniach, dohľade nad zdravotnou starostlivosťou a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „z. č. 581/2004 Z. z.“), a to vyhlasovanie výberového konania o vydanie povolenia na prevádzkovanie ambulancie záchranej zdravotnej služby a zriaďovanie komisie na výberové konanie o vydanie povolenia na prevádzkovanie ambulancie záchranej zdravotnej služby. Samotné vymenovanie zaujatých členov do výberovej komisie je protipráv-

ným konaním, ktoré môže mať za následok porušenie zásady zákonnosti. Považujeme za dôležité zodpovedať otázku, kto a aký druh zodpovednosti nesie za ustanovenie zaujatých členov. Predpokladá sa, že by mohla byť vyvodzovaná administratívnoprávna alebo trestnoprávna zodpovednosť. Je správne vyvodzovať z uvedenej situácie aj samostatnú kategóriu zodpovednosti, ktorou je politická zodpovednosť?

1. Postavenie predsedu úradu pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou

Priamymi vykonávateľmi štátnej správy sú štátne orgány zriadené štátom, ktoré vykonávajú štátnu správu v jeho mene, na jeho zodpovednosť a v jeho záujme.¹

Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou je priamym vykonávateľom štátnej správy a zároveň orgánom štátnej správy s celoštátnou pôsobnosťou, t. j. má špecializovanú vecnú pôsobnosť pre celé územie Slovenskej republiky. Úrad je zriadený zákonom NR SR č. 581/2004 Z. z., ako právnická osoba, ktorej sa v oblasti verejnej správy zveruje vykonávanie dohľadu nad verejným zdravotným poistením a dohľadu nad poskytovaním zdravotnej starostlivosti.² Úrad nie je začlenený do žiadnej riadiacej štruktúry v systéme orgánov štátnej správy, nakoľko hlavným dôvodom zriadenia tohto orgánu bolo zabezpečenie nezávislosti v jeho činnosti. Pri plnení úloh, ktoré patria do pôsobnosti úradu, postupuje úrad vždy nestranne a nezávisle od štátnych orgánov, orgánov územnej samosprávy, iných orgánov verejnej moci a od ďalších fyzických a právnických osôb. Je dôležité povedať, že tieto orgány nesmú neoprávnene zasahovať do činnosti úradu.³

Podľa § 22 ods. 1 z. č. 581/2004 Z. z. je predseda úradu štatutárnym a výkonným orgánom úradu. „Predsedu úradu vymenúva a odvoláva vláda na návrh ministra zdravotníctva. Dňom, ktorý bol určený za deň nástupu do funkcie predsedu úradu, mu vzniká pracovný pomer (podľa § 42 ods. 2 Zákonníka práce) k úradu, ak v čase vymenovania nebol zamestnancom úradu.“⁴

¹ MARTVOŇ, A. In. VRABKO, M. a kol. *Správne právo procesné. Všeobecná časť*. Bratislava : C.H. Beck, 2019. s. 90.

² Pozri § 17 ods. 1 z. č. 581/2004 Z. z. o zdravotných poisťovniach, dohľade nad zdravotnou starostlivosťou a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

³ HLAVATÝ, T. a kol., *Správa o stave zdravotníctva na Slovensku*, Bratislava : Ministerstvo zdravotníctva SR, 2011, s. 96.

⁴ Pozri § 22 ods. 2 z. č. 581/2004 Z. z. o zdravotných poisťovniach, dohľade nad zdravotnou starostlivosťou a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

V ustanovení § 1 ods. 2 zákona č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme v znení neskorších predpisov (ďalej len „z. č. 552/2003 Z. z.“) je vymedzený okruh zamestnávateľov, na ktorých sa daný zákon vzťahuje. Zamestnávateľom sú podľa tohto zákona aj štátne orgány⁵. *„Zamestnancom podľa tohto zákona je fyzická osoba, ktorá je v pracovnoprávnom vzťahu k zamestnávateľovi uvedenému v § 1 ods. 2 pri výkone práce vo verejnom záujme, ako aj štatutárny orgán, ktorý je v pracovnoprávnom vzťahu k zamestnávateľovi.“*⁶ V našom prípade je zamestnávateľom úrad a zamestnancom v pracovnoprávnom pomere k úradu je predseda úradu, ktorý je štatutárnym orgánom. Z toho vyplýva, že na predsedu úradu sa vzťahuje aj z. č. 552/2003 Z. z.

V článku 2 ods.1 Smernice úradu č. 03/7/2013 – Organizačný poriadok (ďalej len „organizačný poriadok ÚDZS“) sa nachádza demonštratívny výpočet právnych predpisov, v rámci ktorých sú upravené kompetencie predsedu úradu, ktorý *„vykonáva pôsobnosť úradu ustanovenú najmä zákonom č. 581/2004 Z. z. o zdravotných poisťovniach, dohľade nad zdravotnou starostlivosťou a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, týmto organizačným poriadkom a ostatnými vnútornými predpismi úradu.“*

1.1 Povolenie na prevádzkovanie ambulancie záchranej zdravotnej služby

Vydanie povolenia na prevádzkovanie ambulancie záchranej zdravotnej služby je rozhodnutím správneho orgánu v zmysle § 46 a § 47 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“), na podklade kompetencie danej v § 11 ods. 3 zákona č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej

⁵ Zo zákona: *„Tento zákon sa vzťahuje na zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme k zamestnávateľom, ktorými sú a) štátne orgány, obce, vyššie územné celky a právnické osoby, ktorým zákon zveruje právomoc rozhodovať o právach a povinnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb v oblasti verejnej správy, b) právnické osoby zriadené zákonom, právnické osoby zriadené štátnym orgánom, obcou alebo vyšším územným celkom podľa osobitného predpisu a verejné výskumné inštitúcie, c) právnické osoby založené štátnym orgánom, obcou alebo vyšším územným celkom, ak majetková účasť alebo súčet majetkovej účasti štátu, obce alebo vyššieho územného celku je viac ako 67 %, d) iné právnické osoby založené štátnym orgánom, obcou alebo vyšším územným celkom, u ktorých väčšinu členov riadiacich, kontrolných alebo dozorných orgánov navrhuje štátny orgán, obec alebo vyšší územný celok.“* Pozri § 1 ods. 2 z. č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme v znení neskorších predpisov.

⁶ Pozri § 2 ods. 1 z. č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme v znení neskorších predpisov.

len „z. č. 578/2004“ Z. z.)⁷, na základe ktorého poskytovateľ zdravotnej starostlivosti (ambulancie záchranej zdravotnej služby) môže vykonávať svoju činnosť.

Novelou zákona č. 578/2004 Z. z. účinnou od 1.6.2019 sa vydávanie povolenia na prevádzkovanie ambulancie záchranej zdravotnej služby zverilo do pôsobnosti úradu. Podľa znenia dôvodovej správy k zákonu č. 578/2004 Z. z. možno usúdiť, že podľa zákonodarcov patrí úrad medzi najkompetentnejší orgán pre uskutočnenie výberových konaní o vydanie povolenia na prevádzkovanie ambulancie záchranej zdravotnej služby a vydávaní povolení na prevádzkovanie ambulancie záchranej zdravotnej služby, nakoľko je nezávislým a nestranným orgánom, a nie je zriaďovateľom žiadneho zdravotníckeho zariadenia ani poskytovateľa zdravotnej starostlivosti. Táto zmena pôsobnosti (z ministerstva zdravotníctva na úrad) mala byť preventívnym opatrením a snahou predísť možným špekuláciám ohľadom možného konfliktu záujmu, teda aby o výsledkoch procesu vydávania povolení na prevádzkovanie ambulancií záchranej zdravotnej služby nerozhodovali komisie zložené na ministerstve s prevahou štátnych úradníkov.⁸ Môže nastať situácia, kedy by účel tejto zmeny nebol dosiahnutý? Je tu stále možná existencia politických vplyvov napriek zmene legislatívy?

2. Predpojatosť a vylúčenie zamestnancov správneho orgánu

Výberové konanie na vydanie povolenia na prevádzkovanie ambulancie záchranej zdravotnej služby uskutočňuje úrad. Členov komisie vymenúva predseda úradu. Za člena komisie je možné vymenovať len odborne spôsobilú osobu, o ktorej so zreteľom na jej pomer k veci, k niektorému z účastníkov výberového konania alebo k jeho splnomocnenému zástupcovi nesmie nastať pochybnosť o jej nezáujatosti.⁹

Na zabezpečenie nezáujatosti osoby a objektivity rozhodovania slúži inštitút vylúčenia zamestnancov alebo členov správneho orgánu.¹⁰

⁷ Pozri § 11 ods. 3 Zákon č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

⁸ ZACHAR, D. Tender na záchrany – nový vyhlasovateľ, staré praktiky In *ineko. blog. sme.sk* [online] [2019-09-08] Dostupné na internete : <http://www.ineko.sk/clanky/tender-na-zachranky-novy-vyhlasovatel-stare-praktiky> [cit. 2019-11-27].

⁹ Pozri § 14 ods. 5 písm. d) z. č. 578/2004 o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

¹⁰ SREBALOVÁ, M. In. VRABKO, M. a kol. *Správne právo procesné. Všeobecná časť.* Bratislava : C.H. Beck, 2019. s. 65.

Správny poriadok v § 9 až § 13 upravuje procesný mechanizmus vylúčenia úradných osôb z prejednávania a rozhodovania vecí, u ktorých nie je dostatočná záruka, že budú postupovať bez nežiaduceho uplatňovania svojich osobných záujmov. To, že predseda úradu nemôže za člena komisie vymenovať predpojatú osobu, vyplýva priamo z ustanovenia § 14 ods. 5 písm. d) z. č. 578/2004 Z. z. Je však možné aplikovať na výberové konanie o vydanie povolenia na prevádzkovanie ambulancie záchranej zdravotnej služby, ktoré je uskutočňované komisiou, ustanovenia o predpojatosti v zmysle Správneho poriadku?

Ak je zamestnanec verejnej správy pri rozhodovaní zaujatý, nerozhoduje objektívne. Podľa čl. 4 bodu 4 odporúčania Výboru ministrov Rady Európy č. (2007) 7 o dobrej verejnej správe by mal členský štát Rady Európy zabezpečiť, aby zamestnanci verejnej správy vykonávali svoje povinnosti nestranne, bez ohľadu na ich vlastné osobné presvedčenie a záujmy. Základným predpokladom presadzovania tejto požiadavky je, aby zákon upravoval mechanizmus zaručujúci, že sa na rozhodnutí nebude podieľať osoba, ktorej záujmov sa rozhodnutie dotýka (priamo alebo nepriamo). Môže ísť pritom o osobné, finančné alebo iné záujmy. Do úvahy prichádzajú aj ďalšie skutočnosti, ktoré však musia mať spoločnú jednu vlastnosť – odôvodnene oslabujú dôveru adresáta v objektívnosť rozhodovania a rozhodnutia. Obzvlášť dôležité je to v prípadoch aplikácie noriem obsahujúcich voľné uváženie.¹¹

Procesný inštitút vylúčenia z prejednávania a rozhodovania je založený na požiadavke nestrannosti správneho orgánu, ak má konanie spĺňať požiadavky práva na spravodlivý proces.¹² Vylúčenie pre predpojatnosť je možné využiť v priebehu celého správneho konania, vo všetkých jeho štádiách, teda nielen pri jeho začatí.¹³

Ako sme už uviedli, členov výberovej komisie vymenúva predseda úradu, ktorý je zároveň vedúci orgánu štátnej správy s celoštátnou pôsobnosťou. V § 14 ods. 8 z. č. 578/2004 Z. z. je stanovené, že výberová komisia vyhodnotí žiadosti o vydanie povolenia na prevádzkovanie ambulancie záchranej zdravotnej služby.

Na otázku, či je možné aplikovať na výberové konanie ustanovenia o predpojatosti nachádzajúce sa v Správnom poriadku, odpovedá-

¹¹ SREBALOVÁ, M. K postaveniu svedka v správnom konaní (Je možné v priestupkovom konaní použiť ako dôkazný prostriedok svedeckú výpoveď policajta, ktorý objasňoval priestupok?) In. *Právny obzor*. 99, 2016, č. 2, s. 116 – 137.

¹² SREBALOVÁ, M. K postaveniu svedka v správnom konaní (Je možné v priestupkovom konaní použiť ako dôkazný prostriedok svedeckú výpoveď policajta, ktorý objasňoval priestupok?) In. *Právny obzor*. 99, 2016, č. 2, s. 116 – 137.

¹³ SREBALOVÁ, M. In. VRABKO, M. a kol. *Správne právo procesné. Všeobecná časť*. Bratislava : C.H. Beck, 2019. s. 66.

me záporne. Faktom je, že podľa § 14 ods. 10 z. č. 578/2004 Z. z. vyhotovuje komisia o výsledku výberového konania správu, ktorá je spolu s ostatnou dokumentáciou súčasťou spisu a podkladom na konanie o vydanie povolenia na prevádzkovanie ambulancie záchranej zdravotnej služby. Z uvedeného vyplýva, že výberová komisia nie je správnym orgánom a samotné konanie, ktoré výberová komisia uskutočňuje, nie je správnym konaním, nakoľko komisia v tomto konaní nevydáva individuálny správny akt resp. rozhodnutie, ale vydáva správu, ktorá len predchádza vydaniu rozhodnutia. Podľa § 14 ods. 11 z. č. 578/2004 Z. z. úrad, po vyhotovení správy komisiou, je príslušným na vydanie povolenia na prevádzkovanie ambulancie záchranej zdravotnej služby a zároveň je viazaný výsledkom výberového konania. Úspech uchádzača vo výberovom konaní je len jedným z predpokladov na to, aby uchádzač získal povolenie, ale samotné výberové konanie nie je súčasťou správneho konania.

Pre doplnenie možno povedať, že v ustanovení § 14 ods. 4 z. č. 578/2004 Z. z. je zakotvené, že podrobnosti o členstve v komisii, zániku funkcie člena komisie a pravidiel voľby predsedu komisie upraví štatút a podrobnosti o rokovaní komisie a o účasti na jej zasadnutiach upraví rokovací poriadok. Štatút a rokovací poriadok sú vydávané úradom a nie sú verejnosti prístupné na stránke ÚDZS (www.udzs-sk.sk).

Ak by bola za člena komisie vymenovaná osoba, ktorá by bola pri rozhodovaní ovplyvnená svojou vnútornou podporou, resp. sympatiami k určitému spôsobu riešenia prípadu, možno ju tiež v tomto smere považovať za predpojatú. Otázkou je, aký druh zodpovednosti vo vzťahu k predsedovi úradu by prichádzal do úvahy v prípade vymenovania zaujatých osôb za členov komisie, teda porušenia ustanovenia § 14 ods. 5 písm. d) z. č. 578/2004 Z. z.?

3. Administratívnoprávna zodpovednosť

Administratívnoprávna zodpovednosť je druhom právnej zodpovednosti, ktorú uplatňujú správne orgány verejnej správy, ak dôjde v rámci administratívnoprávnych vzťahov k porušeniu noriem správneho práva.¹⁴ Administratívnoprávnu zodpovednosť rozdeľujeme na zodpovednosť za správne delikty a zodpovednosť za výkon verejnej moci. Do úvahy by v prípade predsedu úradu prichádzala zodpovednosť za správne delikty, medzi ktorú možno zaradiť aj správny disciplinárny

¹⁴ HAMULÁKOVÁ, Z. In. VRABKO, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava : C.H. Beck, 2018. s. 198.

delikt. S disciplinárnym deliktom ako s právnou kategóriou úzko súvisí i pojem disciplinárna zodpovednosť. Disciplinárna zodpovednosť sa uplatňuje voči osobe, ktorá má určitý právny vzťah k danej organizačnej štruktúre určitého subjektu alebo orgánu, ktorý vzniká napr. na základe pracovnej zmluvy, menovaním alebo voľbou ako pracovník, služobník, členský alebo iný pomer. Zavinené porušenie disciplíny môže mať za následok uloženie disciplinárnej sankcie. Takáto sankčná zodpovednosť môže vzniknúť iba vo vnútri organizačnej štruktúry určitého subjektu, ktorej je fyzická osoba členom, zamestnancom, príslušníkom, funkcionárom alebo je v obdobnom postavení, pričom nemá vonkajšie účinky.¹⁵

Disciplinárny delikt má teda vnútro-organizačný charakter, čo znamená, že sa jeho účinky prejavujú len interne vo vzťahu k danej organizačnej štruktúre, ktorej je osoba členom, zamestnancom, funkcionárom alebo je v obdobnom postavení. Správny disciplinárny delikt možno pozitívne pojmovovo vymedziť ako porušenie právnej povinnosti v oblasti verejnej správy fyzickou osobou, o ktorom rozhoduje subjekt alebo vykonávateľ verejnej správy splnomocnený na základe zákona disciplinárnou právomocou, pričom disciplinárna zodpovednosť za porušenie služobných alebo členských povinností v organizačnom režime je založená alebo vyvodená na základe zákonného splnomocnenia. Ďalej ho môžeme vymedziť ako delikt fyzickej osoby, ktorá je v osobitných právnych vzťahoch k určitej inštitúcii s osobitnými právami a povinnosťami vyplývajúcimi práve z tohto služobného, zamestnaneckého, členského, resp. obdobného vzťahu. V našom prípade ide o inštitúciu štátnu nakoľko úrad je vykonávateľom štátnej správy. Správne disciplinárne delikty sa odlišujú od ostatných správnych deliktov najmä v tom, že ich subjekt je vždy špeciálny. Subjektom môže byť iba fyzická osoba, ktorá prislúcha k danej ustanovizni a zároveň je v osobitnom právnom vzťahu k nej (v zamestnaneckom, služobnom alebo v členskom). Objektom správnych disciplinárnych deliktov je riadny výkon verejnej služby vrátane štátnej služby.¹⁶ Objektívnou stránkou je konanie spočívajúce v porušení právnych povinností súvisiacich s výkonom verejnej služby.¹⁷ Subjektívna stránka je založená na zavinení (postačuje i zavinenie z nedbanlivosti).¹⁸

¹⁵ MARTVOŇ, A. In. VRABKO, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava : C.H. Beck, 2018. s. 216.

¹⁶ MARTVOŇ, A. In. VRABKO, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava : C.H. Beck, 2018. s. 218.

¹⁷ ŠKULTÉTY, P. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava : VO PRAF UK, 2004, s. 174.

¹⁸ HENDRYCH, D. a kol. *Správni právo. Obecná časť*. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 451.

Postih správnych disciplinárnych deliktov nie je upravený jednotne, ale právna reglementácia je roztrúsená vo viacerých osobitných zákonoch. Tieto zákony zároveň upravujú vecnú a funkčnú príslušnosť disciplinárnych orgánov, disciplinárne tresty a spôsoby ich ukladania. Súčasťou týchto zákonov je postup pri uplatňovaní administratívnoprávnej zodpovednosti, výnimočne so subsidiárnym využitím všeobecnej právnej úpravy správneho konania, t. j. správneho poriadku, alebo so subsidiárnym využitím zákona č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok. Postup pri ukladaní disciplinárnych trestov (resp. disciplinárnych opatrení, sankcií) sa podrobnejšie upravuje v disciplinárnych poriadkoch, ktoré sú vnútornými predpismi subjektov správy, resp. ich vykonávateľov.¹⁹

V čl. 6 organizačného poriadku ÚDZS sú vymedzené subjekty, ktoré tvoria vedenie úradu a subjekty, ktoré sú vedúcimi zamestnancami úradu. Následne, čl. 7 upravuje zodpovednosť vedúcich zamestnancov úradu, ktorými sú: zástupca predsedu úradu, riaditeľa sekcií, riaditeľa odborov, riaditeľa pobočiek, vedúci oddelení, vedúci lekári pracovísk súdneho lekárstva a patologickej anatómie. Faktom je, že v organizačnom poriadku ÚDZS, ktorý je vnútorným predpisom ÚDZS, absentuje postup pri uplatňovaní administratívnoprávnej zodpovednosti vo vzťahu k vedeniu úradu.²⁰ Rovnako túto absenciu explicitne uvedeného postupu môžeme vnímať aj v zákonoch č. 552/2003 Z. z., č. 578/2004 Z. z. a napokon aj v správnom poriadku. Určitý druh sankcie za správny disciplinárny delikt predsedu úradu však nachádzame v ustanovení § 22 ods. 10 e) z. č. 581/2004 Z. z. V tomto prípade predsedu úradu odvolá vláda z jeho funkcie z iných závažných dôvodov, najmä v prípade konania, ktoré vyvoláva alebo je spôsobilé vyvolať pochybnosti o osobnostných, morálnych alebo odborných predpokladoch na výkon jeho funkcie. Vo vyššie uvedenom paragrafe nachádzame demonštratívny výpočet konaní, ktoré sú uvedené za slovom „najmä“, to znamená, že prichádzajú do úvahy aj ďalšie konania predsedu úradu, ktoré by mohli viesť k jeho odvolaniu vládou. Je však na posúdení samotnej vlády, či by vymenovanie zaujatých členov komisie, ktoré smeruje k vydaniu nezákonného rozhodnutia, bolo možné sankcionovať na základe ustanovenia § 22 ods. 10 e) z. č. 581/2004 Z. z.

¹⁹ ŠKULTÉTY, P. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava : VO PRAF UK, 2004, s. 175.

²⁰ „Vedenie úradu tvoria: a) **predseda úradu**, b) zástupca predsedu úradu, c) riaditeľa sekcií, d) riaditeľa odborov v priamej riadiacej pôsobnosti predsedu úradu, e) riaditeľa pobočiek.“ Pozri čl. 6 ods. 1 Smernice úradu č. 03/7/2013 Organizačný poriadok Úradu pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou.

Faktom je, že ak by predseda úradu vymenoval zaujatých členov komisie, tak sa dopustil protiprávneho konania tým, že členovia komisie mali byť vylúčení pre ich predpojatosť. Podľa nášho názoru, takéto konanie uskutočnené predsedom úradu nemôže byť zákonné – trpí vadou, ktorá má za následok nezákonné rozhodnutie v merite veci. Podľa právnej teórie nezákonnosť rozhodnutia možno chápať ako stav, keď určité konanie, postup alebo rozhodnutie je v rozpore s platným právom.²¹ V tomto prípade by išlo o rozpor so z. č. 578/2004 Z. z., o rozpor s princípom právnej istoty, rovnakého zaobchádzania, zásadou objektivity pri rozhodovaní a tiež s právom na spravodlivý proces. Tiež je dôležité povedať, že aj napriek tomu, že sme dospeli k názoru, ktorý sa týkal neaplikácie správneho poriadku na výberové konanie, tak možno tvrdiť, že zaujaté rozhodovanie je jednoznačne v rozpore so zásadou zákonnosti, resp. legality vyjadrenej v § 3 ods. 1 tohto právneho predpisu.²² Zásady uvádzané v správnom poriadku sa primárne týkajú správneho konania, resp. rozhodovacej činnosti správneho orgánu. Z dôvodu, že niektoré z nich však z hľadiska svojho obsahu prekračujú rámec klasického správneho konania, podľa § 3 ods. 7 tohto zákona sa zásady primerane použijú aj pri vydávaní osvedčení, posudkov, vyjadrení, odporúčaní a podobných opatrení.²³ Samotný princíp legality môžeme nájsť aj v čl. 2 ods. 2 ústavného zákona č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky: „*Štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.*“ V prípade absencie princípu legality v osobitnom správno-procesnom predpise, sa bude aplikovať ustanovenie vyššie uvedeného právneho predpisu.²⁴

Vzhľadom na evidentný rozpor s platným právom, prichádza do úvahy otázka, ako toto nezákonné rozhodnutie zmeniť alebo zrušiť?

Podľa nášho názoru riešením na uvedenú situáciu je upozornenie prokurátora podľa § 28 ods. 1. z. č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov (ďalej len „z. č. 153/2001 Z. z.“), podľa ktorého je prokurátor oprávnený podať orgánu verejnej správy upozornenie na účel odstránenia porušovania zákonov a ostatných všeobecne záväz-

²¹ MARTVOŇ, A. In. VRABKO, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava : C.H. Beck, 2018, s. 82.

²² Zo zákona: „*Správne orgány postupujú v konaní v súlade so zákonmi a inými právnymi predpismi. Sú povinné chrániť záujmy štátu a spoločnosti, práva a záujmy fyzických osôb a právnických osôb a dôsledne vyžadovať plnenie ich povinností.*“ Pozri § 3 ods. 1 správneho poriadku.

²³ POTASH, P. – HAŠANOVÁ, J. *Zákon o správnom konaní (správny poriadok). Komentár*. Bratislava : C. H. Beck, 2015, s. 29.

²⁴ POTASH, P. – HAŠANOVÁ, J. *Zákon o správnom konaní (správny poriadok). Komentár*. Bratislava : C. H. Beck, 2015, s. 11.

ných právnych predpisov, ku ktorému došlo v postupe orgánu verejnej správy pri vydávaní správnych aktov podľa § 21 ods. 1 písm. a) alebo jeho nečinnosťou. Prokurátor vykonáva dozor nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej správy preskúmaním zákonnosti správnych aktov orgánov verejnej správy, medzi ktoré patria podľa v § 21 ods. 1 písm. a) 1. uvedeného zákona, aj rozhodnutia orgánov verejnej správy.

4. Politická zodpovednosť

Politická zodpovednosť je mimoprávna kategória, ktorá sa zvyčajne nespája s protiprávnym správaním. Avšak inokedy sa nevyvodzuje ani za závažné protiprávne porušenie, hoci by sa mala vyvodit'.²⁵

Je dôležité povedať, že podľa nás je správne vyvodit' určitú zodpovednosť vo vzťahu k predsedovi úradu v prípade vymenovania zaujatých členov komisie. Nakoľko podľa § 22 ods. 2 z. č. 581/2004 Z. z. predsedu úradu odvoláva vláda na návrh ministra zdravotníctva, tak by mohla byť za politický „prešľap“ predsedu úradu vyvodzovaná okrem administratívnoprávnej aj politická zodpovednosť, a to zo strany ministra zdravotníctva. Konkrétne, predložením návrhu na jeho odvolanie vláde a vláda by ho pravdepodobne v súlade s § 22 ods. 10 e) z. č. 581/2004 Z. z. odvolala z funkcie.

Minister zdravotníctva, okrem návrhu na odvolanie, môže v tomto prípade podať aj podnet na prokuratúru, ktorý by sa týkal výhradne dozoru prokurátora v oblasti verejnej správy²⁶, aby sa v rámci dozoru nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov dosiahlo odstránenie porušenia zákonnosti a zrušenie, resp. zmena nezákonného individuálneho správneho aktu vydaného v nadväznosti na výberové konanie.

Predseda úradu je považovaný aj za verejného funkcionára podľa článku 2 ods. 1 zi) ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení neskorších predpisov (ďalej len „z. č. 357/2004 Z. z.“).

Verejný funkcionár je povinný pri výkone svojej funkcie presadzovať a chrániť verejný záujem. Pri výkone svojej funkcie verejný funk-

²⁵ DRGONEC, J. Ústavné právo hmotné. Bratislava : C. H. Beck, 2018, s. 477

²⁶ Zo zákona: „Prokurátor vykonáva dozor nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej správy pri výkone verejnej správy v rozsahu ustanovenom týmto zákonom. Výkon dozoru funkčne súvisí s uplatnením oprávnení prokurátora v konaní pred správnym súdom podľa osobitného predpisu.“ Pozri § 20 ods. 1 z. č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov.

cionár nesmie uprednostniť osobný záujem pred verejným záujmom. Je na zamyslenie, či v prípade vymenovania zaujatých osôb za členov výberovej komisie nebol porušený aj ústavný zákon, nakoľko verejný funkcionár sa musí pri výkone svojej funkcie zdržať všetkého, čo môže byť v rozpore s týmto ústavným zákonom. Na tento účel verejný funkcionár nesmie využívať svoju funkciu, právomoci z nej vyplývajúce na získavanie výhod vo svoj prospech, v prospech jemu blízkych osôb ani iných fyzických osôb alebo právnických osôb a sprostredkovať pre seba, blízku osobu, pre inú fyzickú osobu alebo právnickú osobu neoprávnený prospech.²⁷

5. Trestnoprávna zodpovednosť

Je potrebné uviesť, že protiprávne konanie, ktoré je disciplinárnym deliktom, môže zároveň naplniť skutkovú podstatu trestného činu alebo priestupku či iného správneho deliktu. Pri trestaní za disciplinárny delikt (teda i za správny disciplinárny delikt) neplatí zásada *ne bis in idem*. Ak by ale osoba bola potrestaná pre ten istý skutok ako za trestný čin, zásada *ne bis in idem* platí a takúto osobu nemožno už potrestať za disciplinárny delikt (ak ide o ten istý skutok).²⁸

Je však možné uvažovať aj o trestnoprávnej zodpovednosti predsedu úradu? Predseda úradu je považovaný za verejného činiteľa podľa § 128 ods. 1 z. č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov (ďalej len „Trestný zákon“).²⁹ Verejnými činiteľmi sú subjekty, ktoré sú výslovne uvedené v tomto ustanovení, ak sa podieľajú na plnení úloh spoločnosti a štátu a používajú pritom právomoc, ktorá im bola v rámci zodpovednosti na plnenie týchto úloh zverená. Pre trestnú

²⁷ Pozri čl. 4 ods. 1, 2 z. č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení neskorších predpisov.

²⁸ PEKÁR, B. In. VRABKO, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava : C.H. Beck, 2018. s. 219.

²⁹ Zo zákona: „Verejným činiteľom sa na účely tohto zákona rozumie prezident Slovenskej republiky, poslanec Národnej rady Slovenskej republiky, poslanec Európskeho parlamentu, člen vlády, sudca Ústavného súdu Slovenskej republiky, sudca, prokurátor alebo iná osoba zastávajúca funkciu v orgáne verejnej moci, príslušník ozbrojených síl, osoba v služobnom pomere, starosta, predseda vyššieho územného celku, poslanec orgánu územnej samosprávy, štátny zamestnanec alebo zamestnanec orgánu štátnej správy, územnej samosprávy alebo iného štátneho orgánu, osoba, ktorá vykonáva pôsobnosť v rámci právnickej osoby, ktorej zákon zveruje právomoc rozhodovať v oblasti verejnej správy, notár, súdny exekútor, člen lesnej stráže, vodnej stráže, rybárskej stráže, poľovníckej stráže, stráže prírody alebo osoba, ktorá má oprávnenie člena stráže prírody, ak sa podieľa na plnení úloh spoločnosti a štátu a používa pritom právomoc, ktorá mu bola v rámci zodpovednosti za plnenie týchto úloh zverená.“ Pozri § 128 ods. 1 z. č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov.

zodpovednosť a ochranu verejného činiteľa zákon vyžaduje, aby trestný čin bol spáchaný v súvislosti s jeho právomocou a zodpovednosťou.³⁰

Trestný zákon v § 326 zakotvuje trestný čin zneužívania právomoci verejného činiteľa: „*Verejný činiteľ, ktorý v úmysle spôsobiť inému škodu alebo zadovážiť sebe alebo inému neoprávnený prospech, vykonáva svoju právomoc spôsobom odporujúcim zákonu, prekročí svoju právomoc, alebo nesplní povinnosť vyplývajúcu z jeho právomoci alebo z rozhodnutia súdu, potrestá sa odňatím slobody na dva roky až päť rokov.*“

Neoprávnený prospech predstavuje akékoľvek neoprávnené materiálne alebo nemateriálne zvýhodnenie, na ktoré by páchatel' alebo iná osoba nemala právo.³¹ Vykonávaním právomoci spôsobom odporujúcim zákonu sa má na mysli také vykonávanie činností, keď páchatel' vykonáva činnosť vyplývajúcu mu z právomoci úmyselne v rozpore so zákonom alebo inou všeobecne záväznou právnou normou, ktorá upravuje jeho právomoci. Spravidla ide o porušenie alebo obídienie konkrétneho právneho predpisu.³²

Nesplnenie povinnosti vyplývajúcej z právomoci vyžaduje skutočnosť, že určitá povinnosť pre verejného činiteľa vyplýva zo zákona alebo iného právneho predpisu. V prípade predsedu úradu by sa mohlo jednať o porušenie ustanovení § 14 ods. 5 písm. d) z. č. 578/2004 Z. z. a tiež o porušenie čl. 4 ods. 1, 2 z. č. 357/2004 Z. z. Je dôležité povedať, že nesplnenie povinnosti musí byť určitej kvalitatívnej povahy. Na trestnú zodpovednosť verejného činiteľa nebude postačovať tzv. bežné nesplnenie jeho povinnosti. Ako príklad možno uviesť nenastúpenie do práce, ktoré môže mať za následok disciplinárny postih.³³

Z uvedeného môžeme konštatovať, že ak by predseda úradu vymenoval zaujaté osoby za členov komisie v úmysle spôsobiť inému škodu alebo zadovážiť sebe alebo inému neoprávnený prospech, tak by sa tu mohlo uvažovať aj o jeho trestnoprávnej zodpovednosti.

Záver

Z predostretej analýzy príslušných ustanovení vnútroštátnych právnych predpisov možno konštatovať, že do úvahy by v prípade ustanovenia zaujatých členov komisie na výberové konanie o vydanie povolenia na prevádzkovanie ambulancie záchrannej zdravotnej služby prichádzala

³⁰ MAŠLANYOVÁ, D. a kol. *Trestné právo hmotné. Všeobecná a osobitná časť*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2011. s. 359.

³¹ ČENTĚŠ, J. a kol. *Trestný zákon – Veľký komentár*. Bratislava: Eurokódex, 2016. s. 698.

³² MENCEROVÁ, I. a kol. *Trestné právo hmotné. Osobitná časť*. Šamorín: Heuréka, 2018. s. 283.

³³ Tamtiež, s. 283.

la do úvahy administratívnoprávna, politická a možno aj trestnoprávna zodpovednosť za splnenia určitých podmienok uvedených v skutkovej postate trestného činu zneužívania právomoci verejného činiteľa.

Možno vyvodit' záver, že na to aby sa zabránilo protiprávnemu konaniu, vymenovaniu predpojatých členov výberovej komisie, ktoré by viedlo aj k nezákonnému vydaniu individuálneho správneho aktu vydaného v rámci výberového konania, je dôležité zamyslieť sa nad následným postupom zrušenia alebo zmeny takéhoto rozhodnutia a nad vyvodením zodpovednosti k príslušnému subjektu, ktorý spôsobil nezákonnosť tohto rozhodnutia.

Zoznam bibliografických odkazov

1. ČENTĚŠ, J. a kol. 2016. *Trestný zákon – Veľký komentár*. 3. vyd. Bratislava : Eurokódex, 959 s. ISBN 978-80-8155-066-9.
2. Dôvodová správa – osobitná časť k z. č. 578/2004 o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov [online] Dostupné na internete: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/23600/1> [cit. 2019-11-24].
3. DRGONEC, J. 2018. *Ústavné právo hmotné*. 1. vyd. Bratislava : C. H. Beck, 528 s. ISBN 978-80-89603-57-2.
4. HENDRYCH, D. a kol. 2006. *Správni právo. Obecná časť*. 6. vyd. Praha : C. H. Beck, 822 s. ISBN 80-7179-442-2.
5. HLA VATÝ, T. a kol., 2011. *Správa o stave zdravotníctva na Slovensku*, Bratislava : Ministerstvo zdravotníctva SR, 240 s. ISBN 978-80-969507-9-9.
6. MAŠLANYOVÁ, D. a kol. 2011. *Trestné právo hmotné. Všeobecná a osobitná časť*. Plzeň : Aleš Čeněk, 496 s. ISBN 978-80-7380-338-4.
7. MENCEROVÁ, I. a kol. 2018. *Trestné právo hmotné. Osobitná časť*. 2. vyd. Šamorín : Heuréka, 447 s. ISBN 978-80-8173-057-3.
8. POTASH, P. – HAŠANOVÁ, J. 2015. *Zákon o správnom konaní (správny poriadok). Komentár*. 2. vyd. Bratislava : C. H. Beck, 454 s. ISBN 978-80-89603-35-0.
9. Smernica úradu č. 03/7/2013 Organizačný poriadok Úradu pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou.
10. SREBALOVÁ, M. K postaveniu svedka v správnom konaní (Je možné v priestupkovom konaní použiť ako dôkazný prostriedok svedeckú výpoveď policajta, ktorý objasňoval priestupok?) In. *Právny obzor*. 99, 2016, č. 2, s. 116 – 137.
11. ŠKULTÉTY, P. a kol. 2004. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava : VO PraF UK, 221 s. ISBN 80-7160-183-7.
12. VRABKO, M. a kol. 2018. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 2. vyd. Bratislava : C. H. Beck, 338 s. ISBN 978-80-89603-68-8.

13. VRABKO, M. a kol. 2019. *Správne právo procesné. Všeobecná časť*. 2. vyd. Bratislava : C.H. Beck, 232 s. ISBN 978-80-89603-76-3.
14. ZACHAR, D. Tender na záchranky – nový vyhlasovateľ, staré praktiky In *ineko. blog. sme.sk* [online] [2019-09-08] Dostupné na internete: <http://www.ineko.sk/clanky/tender-na-zachranky-novy-vyhlasovatel-stare-praktiky> [cit. 2019-11-27].
15. Zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov.
16. Zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov.
17. Zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení neskorších predpisov.
18. Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.
19. Zákon č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme v znení neskorších predpisov.
20. Zákon č. 578/2004 o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
21. Zákon č. 581/2004 Z. z. o zdravotných poisťovniach, dohľade nad zdravotnou starostlivosťou a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
22. Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov (správny poriadok).