

JUDr. Marián Fečík
sudca Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky

Efektívna ochrana zdravia v správnom súdnom konaní *de lege ferenda*

„*Mocní sa vždy priživovali na bezmocných, tak sa stali mocnými.*“
Tyrion Lannister

1. Úvod

Kto by si nezamiloval Tyriona Lannistera, malého ale charizmatického „skřeta“ z Hier o tróny. Herec Peter Dinklage, ktorý ho geniálne stvárnil, trpí achondropláziou, teda genetickou poruchou rastu kostí.¹

Voxzogo nie je magické zaklínadlo z uvedeného seriálu, ale (jediný účinný²) v Európskej únii registrovaný³, avšak v Slovenskej republike nekategorizovaný⁴ liek indikovaný na liečbu achondroplázie u pacientov vo veku 4 mesiace a starších, ktorých rastové štrbiny nie sú uzavreté.

Liek Voxzogo by však mal byť aj „ideovým odrazovým mostíkom“ k novelizácii Správneho súdneho poriadku (ďalej aj „SSP“) tak, aby ním poskytovaná ochrana subjektívnych práv, v tomto prípade ochrana zdravia, bola skutočne efektívna.

2. Urýchlená ochrana subjektívnych práv v správnom súdnictve

Správne právo a s ním spojené správne súdnictvo svojím nesmierne širokým záberom zasahujú do množstva otázok, ktoré možno v procesnom režime správneho súdneho konania označiť ako tie, ktoré si vyžadujú prioritu v podobe urýchlenej ochrany subjektívnych práv (ďalej len „**urýchlená ochrana**“).

V normatívnej podobe je poskytovanie urýchlenej ochrany upravené dvomi spôsobmi:

1. ustanovením lehôt, v ktorých má byť správnymi súdmi vo veci rozhodnuté,
2. nastúpením alebo priznaním odkladného účinku.

Správny súdny poriadok obsahuje viacero konaní, v ktorých zákonodarca ustanovil lehoty, v rámci ktorých má byť správnym súdom rozhodnuté.⁵ Domnievam sa ale, že pre správne súdne

¹ Achondroplázia (angl. achondroplasia) je najbežnejšia forma genetickej disproporcčnosti postavy. Je to forma dwarfizmu s krátkymi končatinami. Achondroplázia doslovne znamená stav bez chrupavky – problém nie je nevyvinutá chrupavka, ale proces osifikácie – premeny chrupaviek na kosti počas vývoja, najmä dlhých kostí končatín. Zdroj <https://www.genetic syndromy.sk/syndromy/achondroplazia>

² <https://www.noviny.sk/slovensko/849517-problemy-nasich-palcekov-liek-im-ponuka-lepsiu-buducnost-no-poistovne-ho-nepreplatia>

³ reg. č.EU/1/21/1577

⁴ Kategorizačné konanie začalo 30.7.2024.

⁵ Pri správnych žalobách možno poukázať na lehoty na rozhodnutie vzťahujúce sa na všeobecnú správnu žalobu proti rozhodnutiu Protimonopolného úradu Slovenskej republiky o uložení dočasného opatrenia (§ 193a SSP), správnu žalobu vo veciach azylu (§ 216 SSP) a správnu žalobu vo veciach zaistenia (§ 228 SSP).

konanie je skôr typickým prostriedkom zabezpečenia urýchlenej ochrany funkčný režim odkladného účinku. Odkladným účinkom nastupujúcim buď *ex lege*, alebo na základe jeho priznania rozhodnutím správneho súdu sa jednak odkladajú právne účinky preskúmaného rozhodnutia, opatrenia alebo iného zásahu orgánu verejnej správy a tiež sa na ich podklade nemôžu ani vydávať nadväzujúce rozhodnutia, opatrenia, resp. vykonávať iné zásahy. „Konkurenčné“ zaväzovanie (nielen) správneho súdu rozhodovať v zákonom explicitne ustanovených lehotách totiž môže zvädzať k legislatívnej inflácií tohto prostriedku zo strany zákonodarcu, prípadne i viesť k mylnej predstave, že ide o univerzálny všeliek na prietahy v akomkoľvek súdnom konaní.

Potrebu urýchlenej ochrany možno spojiť aj s inými tzv. prednostnými vecami, ktorých priorita však nie je normatívne stanovená, ale vyplýva z povahy vecí. Takúto prioritu možno bez ďalšieho priznať napr. žalobám proti nečinnosti, pričom aj z judikatúry vyplýva celý katalóg vecí, ktoré je potrebné považovať za prednostné.⁶

3. Ochrana zdravia pacienta vo vzťahu k rozhodovaniu zdravotnej poisťovne

Osobitným (pod)druhom správnej žaloby je správna žaloba v sociálnych veciach. Hoci zákonodarca explicitne neustanovil pri tejto žalobe žiadnu lehotu na rozhodnutie a v Správnom súdnom poriadku ani žiaden zo zákona nastupujúci prípad odkladného účinku, možno aj sociálne žaloby fyzických osôb spojené s ich sociálnou alebo zdravotnou odkázanosťou považovať za prednostné. Zvlášť by to malo platiť pri tých správnych žalobách v sociálnych veciach, v ktorých ako žalovaný vystupuje v zmysle § 199 ods. 1 písm. e) SSP zdravotná poisťovňa. Typickým príkladom v tomto smere môže byť rozhodovanie zdravotných poisťovní o uhrádzaní lieku, zdravotníckej pomôcky alebo dietetickej potraviny podľa § 88 ods. 7 až 10 zákona č. 363/2011 Z. z. o rozsahu a podmienkach úhrady liekov, zdravotníckych pomôcok a dietetických potravín na základe verejného zdravotného poistenia a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „**zákon č. 363/2011 Z. z.**“).⁷

Uprednostnenie týchto žalôb v rozhodovaní správnych súdov však súčasne nemusí znamenať efektivitu poskytovanej správnej súdnej ochrany.

Vo verejnom priestore na problematiku uhrádzania liekov (nešlo o liek Voxzogo) vo vzťahu k rozhodovaniu zdravotnej poisťovne podľa § 88 ods. 7 až 10 zákona č. 363/2011 Z. z. prvýkrát upozornil verejný ochranca práv vo svojej správe z 30. 1. 2024 vo vzťahu k nedostatočnému odôvodňovaniu rozhodnutí Všeobecnej zdravotnej poisťovne.⁸ Verejný ochranca práv predložil svoje zistenia Rade vlády Slovenskej republiky pre ľudské práva, národnostné menšiny a

⁶ Napr. rozhodnutie disciplinárne senátu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 32D/17/2021 zo 7.11.2022.

⁷ Na uvedené rozhodovanie zdravotných poisťovní sa síce v zmysle § 84 ods. 1 zákona č. 363/2011 Z. z. nevzťahuje zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok), avšak s odkazom na jeho § 3 ods. 7 sa aj naň budú vzťahovať základné pravidlá konania upravené v § 3 ods. 1 až 6 správneho poriadku. V duchu týchto základných pravidiel bude potom namieste aplikovať procesnú úpravu rozhodovania zdravotnej poisťovne v prvom stupni upravenú v § 88 ods. 9 zákona č. 363/2011 Z. z. a v odvolacom konaní podľa § 88 ods. 10 zákona č. 363/2011 Z. z.

⁸ Verejný ochranca práv eviduje porušenia ústavného práva na inú právnu ochranu pri schvaľovaní úhrady lieku Všeobecnou zdravotnou poisťovňou. Problém včera prerokovala Rada vlády pre ľudské práva. Bratislava 30. januára 2024. <https://vop.gov.sk/wp-content/uploads/2024/01/Tlacova-sprava-VOP-30.-01.-2024.pdf>

rodovú rovnosť, ktorá odporučila Ministerstvu zdravotníctva Slovenskej republiky prostredníctvom svojich oprávnení akcionára zabezpečiť, aby Všeobecná zdravotná poisťovňa „*pri rozhodovaní o právach poistenca dbala na dodržiavanie zákonných požiadaviek rozhodovacieho procesu, nerešpektovanie ktorých môže mať za následok aj porušenie základných práv a slobôd poistencov.*“

Oceniť je potrebné následné zistenia Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky (ďalej len „**generálna prokuratúra**“), z ktorých vyplynulo, že nejde o problém ojedinelý, ktorý by sa týkal len jednej zdravotnej poisťovne. Generálna prokuratúra totiž po vykonanom šetrení podala celkom 13 protestov prokurátora, a to proti rozhodnutiam všetkých troch zdravotných poisťovní. Všetky protestom napadnuté rozhodnutia sa pritom týkali lieku Voxzogo. Generálna prokuratúra vytkla zdravotným poisťovniam, že aj keď ide (len) o možnosť úhrady tohto lieku a zákon č. 363/2011 Z. z. nezakladá nárok poistenca na jeho úhradu, neznamená to, že zdravotná poisťovňa môže ako konajúci orgán verejnej správy rozhodovať svojvoľne.

Súčasne vo vzťahu k uvedenému rozhodovaniu zdravotných poisťovní prišli aj prvé rozhodnutia správnych súdov.

Správny súd v Banskej Bystrici rozsudkami sp. zn. 25Sas/2/2023 zo 7.6.2024, 27Sas/2/2023 zo 4.7.2024 a 17Sas/10/2023 zo 14.8.2024 zrušil z dôvodu nepreskúmateľnosti pre nedostatočné odôvodnenia prvostupňové i odvolacie rozhodnutia príslušnej zdravotnej poisťovne týkajúce sa nesúhlasu k úhrade kategorizovaného lieku Voxzogo nezaradeného v Zozname kategorizovaných liekov a vec vrátil žalovaným zdravotným poisťovniam na ďalšie konanie. Z prvých dvoch rozsudkov Správneho súdu v Banskej Bystrici vyplýva, že rozhodovanie trvalo správne súdu 198, resp. 225 dní, pričom minimálne 205 dní tomu bolo aj v treťom prípade. Vzhľadom na to, v akých podmienkach začínal svoju činnosť Správny súd v Banskej Bystrici a že sa zo začiatku svojej činnosti „boril“ s reštančnými vecami aj z roku 2015, je lehota, v ktorej rozhodol, naozaj obdivuhodná a súčasne z nej vyplýva, že dané veci boli rozhodnuté prioritne.

Správny súd v Bratislave následne v obdobnej veci týkajúcej sa nesúhlasu zdravotnej poisťovne s úhradou kategorizovaného lieku Voxzogo podal na Ústavný súd Slovenskej republiky návrh (sp. zn. 17Sas/7/2023 z 29.7.2024) na vyslovenie nesúladu dotknutých ustanovení zákona č. 363/2011 Z. z. s príslušnými ustanoveniami Ústavy Slovenskej republiky a Dohovoru o ochrane ľudských práv a dôstojnosti človeka v súvislosti s aplikáciou biológie a medicíny, pričom súčasne požiadal o prednostné rozhodnutie z dôvodu naliehavosti veci.

Je potrebné zdôrazniť, že účelom tohto príspevku nie je hodnotiť vecnú správnosť protestov prokurátora alebo postupu a rozhodovania správnych súdov, ale analyzovať, či procesný rámec správneho súdneho konania poskytuje efektívnu ochranu takému žalobcovi, ktorý môže byť rozhodovaním zdravotnej poisťovne ukrátený na svojich právach, t. j. ohrozený priamo na svojom zdraví.

Na tomto mieste však musím skonštatovať, že tomu tak nie je.

Urýchlenú ochranu subjektívnych práv pacienta v tomto prípade nie je spôsobilý zabezpečiť odkladný účinok, pretože odklad účinku negatívneho rozhodnutia o úhrade nekategorizovaného lieku nemá za následok pozitívne rozhodnutie o úhrade tohto lieku.

Správny súdny proces súčasne neumožňuje vydať správne súdu neodkladné opatrenie podľa

§ 325 Civilného sporového poriadku, pretože tento inštitút je upravený v tretej časti tohto zákona, ktorá sa v zmysle § 25 SSP na správne súdne konanie nevzťahuje.

Keďže nedostatočné odôvodňovanie rozhodnutí o úhrade lieku nezaradeného do zoznamu kategorizovaných liekov sa týka všetkých troch zdravotných poisťovní, je nedostatočným aj verejným ochrancom práv realizované opatrenie, spočívajúce v iniciácii konania ministerstva zdravotníctva ako akcionára Všeobecnej zdravotnej poisťovne. Obdobne je tomu aj pri protestoch prokurátora, pretože zdravotná poisťovňa nemá povinnosť im vyhovieť.

To znamená, že jediným spôsobom, ako sa bude dať efektívne zabezpečiť ochrana subjektívnych práv pacienta, bude urýchlené rozhodovanie o správnej žalobe správnym súdom. Toto urýchlené rozhodovanie pritom nebude môcť byť ponechané na úvahe zákonného sudcu, ale bude na mieste ho spojiť s normatívne určenou lehotou na rozhodnutie súdu.

V tejto súvislosti je potrebné súčasne akcentovať dĺžku administratívneho konania v spojení s dĺžkou správneho súdneho prieskumu. Vo vyššie uvedených veciach Správny súd v Banskej Bystrici zrušil napadnuté rozhodnutia zdravotných poisťovní pre ich nepreskúmateľnosť a vec vrátil na ďalšie konanie, čo znamená, že jednak sa vo veci ešte len bude v administratívnom konaní (opätovne) rozhodovať a súčasne správny súd neuhradenie lieku vecne neposudzoval. Obe skutočnosti pritom signalizujú, že prípadné rozhodnutie vo veci samej vydané v administratívnom konaní, resp. po predchádzajúcom rozhodnutí správneho súdu môže prísť v takom časovom horizonte, kedy už liečba akýmkoľvek požadovaným liekom nebude prichádzať do úvahy a následky absencie takejto liečby budú u pacienta pretrvávať doživotne alebo budú fatálne.

Uvedené je jednoznačne dôvodom pre zavedenie naozaj krátkej 30-dňovej lehoty na rozhodnutie správneho súdu a 60 dňovej lehoty na rozhodnutie kasačného konania. Vzhľadom na zistený počet vecí na správnych súdoch⁹ by nemalo byť objektívnym problémom tieto lehoty pri rozhodovaní dodržať.

4. Návrh paragrafového znenia a dôvodovej správy

Normatívne zakotvenie urýchlenej ochrany spojenej so zavedením lehoty na rozhodnutie správneho súdu ako kasačného súdu by mohlo mať nasledovnú podobu novely Správneho súdneho poriadku:

V § 202 sa za odsek 2 vkladá nový odsek 3, ktorý znie:

⁹ Vznik nových troch správnych súdov je síce právne zavŕšený, ale personálny substrát Správneho súdu v Bratislave sa ešte len tvorí, keďže zo 44 sudcov je aktívne vo výkone len 30 sudcov. Správny súd v Bratislave je pritom v rámci správnych žalôb v sociálnych veciach nosným, pretože miestna príslušnosť sa v nich posudzuje podľa miesta pobytu žalobcu, pričom územný obvod tohto správneho súdu je podľa počtu obyvateľov najpočetnejší. To nakoniec potvrdzujú aj údaje od správnych súdov. Správny súd v Bratislave totiž od 1. 6. 2023 doposiaľ právoplatne rozhodol 7 sociálnych vecí, v ktorých bola žalovaným zdravotná poisťovňa a v súčasnosti eviduje 21 takýchto prebiehajúcich konaní. Zatiaľ čo Správny súd v Banskej Bystrici od 1. 6. 2023 doposiaľ právoplatne rozhodol 3 sociálne veci, v ktorých bola žalovaným zdravotná poisťovňa a eviduje 5 takýchto prebiehajúcich konaní a Správny súd v Košiciach od 1. 6. 2023 rozhodol právoplatne jednu sociálnu vec, v ktorej bola žalovaným zdravotná poisťovňa a eviduje 5 takýchto prebiehajúcich konaní. Samozrejme, že nie vo všetkých uvedených konaniach išlo o správne žaloby fyzických osôb priamo ohrozených na svojom zdraví. Uvedená štatistika však ukazuje maximálny počet vecí, v ktorých by mohli správne súdy rátať s možnosťou urýchleného konania.

(3) Žalobca, ktorý je fyzickou osobou, môže v správnej žalobe požiadať o urýchlené rozhodnutie správneho súdu v lehote podľa § 204 ods. 2. Zo žiadosti musí vyplývať, prečo je žalobca rozhodnutím alebo opatrením žalovaného podľa 199 ods. 1 písm. e) priamo ohrozený na svojom zdraví.

Doterajší text § 204 sa označuje ako odsek 1 a dopĺňa sa odsekmi 2 až 4, ktoré znejú:

(2) Ak správna žaloba obsahuje riadne odôvodnenú žiadosť podľa § 202 ods. 3 a správny súd z nej zistí možnosť priameho ohrozenia žalobcu na jeho zdraví, rozhodne o správnej žalobe v lehote 30 dní od doručenia administratívneho spisu žalovaného. Na tento účel správny súd doručí žalovanému správnu žalobu do 7 dní od jej podania a žalovaný je povinný zaslať správne mu súdu vyjadrenie k žalobe a administratívny spis do 7 dní od doručenia správnej žaloby. Ustanovenie § 100 ods. 1 písm. d) a e) sa v tomto prípade nepoužije.

(3) Ak správny súd zo žiadosti podľa § 202 ods. 3 nezistí priame ohrozenie zdravia žalobcu, upovedomí o tom listom žalobcu a vo veci ďalej koná.

(4) Správny súd postupuje primerane podľa odseku 2 a 3 aj pri správnej žalobe prokurátora proti rozhodnutiu alebo opatreniu žalovaného podľa 199 ods. 1 písm. e), ak o to požiadal vo vyjadrení k žalobe ďalší účastník konania s poukazom na priame ohrozenie svojho zdravia.

V § 458 odsek 1 znie:

(1) Kasačný súd rozhodne do 60 dní od predloženia veci správnym súdom o kasačnej sťažnosti podanej proti rozhodnutiu správneho súdu vydanému podľa § 204 ods. 2 a 4 a o kasačnej sťažnosti podanej proti rozhodnutiu správneho súdu, ktoré sa týkalo správnej žaloby podanej proti rozhodnutiu alebo opatreniu vo veciach azylu.

Návrh dôvodovej správy k § 202 ods. 3

Účelom navrhovanej úpravy § 202 je umožniť žalobcovi, ktorý je fyzickou osobou, požiadať o urýchlené rozhodnutie správneho súdu v 30 dňovej lehote od doručenia vyjadrenia žalovanej zdravotnej poisťovne. Dôvodom takejto žiadosti podávanej súčasne so správnu žalobou by bolo priame ohrozenie žalobcu na zdraví spojené s účinkami žalovaného rozhodnutia alebo opatrenia zdravotnej poisťovne.

Návrh dôvodovej správy k § 204 ods. 2 až 4

Navrhované ustanovenie odseku 2 § 204 upravuje urýchlené rozhodovanie správneho súdu o správnej žalobe fyzickej osoby v sociálnych veciach. Predpokladom takéhoto urýchleného rozhodovania bude riadne odôvodnená žiadosť fyzickej osoby obsiahnutá v správnej žalobe. Správny súd vo vzťahu k dôvodnosti takejto žiadosti nebude vykonávať osobitné dokazovanie a len posúdi obsah tvrdenia v žiadosti s obsahom vyjadrenia žalovaného k žalobe, prípadne s obsahom administratívneho spisu. Pre vyhovenie žiadosti o urýchlené konanie bude stačiť záver správneho súdu o možnosti priameho ohrozenia žalobcu (pacienta) na jeho zdraví. Zákon preto normuje ďalší postup v konaní tak, že správny súd je povinný doručiť správnu žalobu žalovanému do 7 dní od jej podania a žalovaný má následne povinnosť (nie právo) vyjadriť sa k správnej žalobe do 7 dní od jej doručenia s tým, že v rovnakej lehote je povinný predložiť správne mu súdu aj administratívny spis. O vyhovení žiadosti správny súd logicky nerozhoduje a ak zistí jej dôvodnosť, rozhodne vo veci do 30 dní od doručenia administratívneho spisu, a to

aj vtedy, ak si žalovaný svoju povinnosť vyjadriť sa k správnej žalobe nesplní. Keďže účelom navrhovanej právnej úpravy je zabezpečiť urýchlené rozhodovanie správneho súdu, nebude sa naň vzťahovať obligatórne prerušovanie konania z dôvodu začatia konania o proteste prokurátora alebo o mimoriadnych opravných prostriedkoch smerujúcich proti žalovanému rozhodnutiu.

Navrhované znenie § 204 ods. 3 upravuje prípad, keď správny súd žiadosti o urýchlené konanie nevyhoví. Bude to najmä vtedy, ak daná žiadosť nebude vôbec odôvodnená alebo z nej nebude vyplývať záver o priamom ohrození zdravia žalobcu, resp. toto nebude priamo spojené so žalovaným rozhodnutím alebo opatrením zdravotnej poisťovne. O nevyhovení žiadosti nebude správny súd rozhodovať, ale len listom upovedomí žalobcu o svojom závere a vo veci bude ďalej konať ako o každej inej správnej žalobe v sociálnych veciach.

Navrhované ustanovenie § 204 ods. 4 sa týka správnej žaloby proti zdravotnej poisťovni podanej prokurátorom. Hoci prokurátor primárne sleduje ochranu zákonnosti a verejného záujmu, aj s jeho žalobou môže byť sekundárne spojená ochrana subjektívnych práv. V záujme predídania diskriminácie u tých pacientov, ktorí sa budú domáhať ochrany svojich práv podnetom adresovaným prokuratúre, sa navrhuje zavedenie analogického režimu urýchleného konania. Žiadosť o urýchlené konanie by mohol podať ten ďalší účastník konania, ktorému v administratívnom konaní svedčalo postavenie pacienta. Ak by takáto žiadosť bola riadne odôvodnená a správny súd by zistil možnosť priameho ohrozenia ďalšieho účastníka konania na jeho zdraví, rozhodol by do 30 dní od doručenia administratívneho spisu, resp. od podania predmetnej žiadosti.

Návrh dôvodovej správy k § 458 ods. 1

V nadväznosti na urýchlenie konania o správnej žalobe v sociálnych veciach podanej fyzickou osobou alebo prokurátorom proti zdravotnej poisťovni sa zavádza aj urýchlené kasačné konanie. To znamená, že ak správny súd konal v urýchlenom režime, bude sa urýchlene konať aj v kasačnom konaní.

Prechodné ustanovenie k navrhovanej novele by malo byť formulované tak, že konania začaté a neskončené do účinnosti navrhovanej novely by sa dokončili podľa pôvodnej právnej úpravy. V začatých konaniach totiž už boli správne žaloby v sociálnych veciach podané, a preto neprichádza do úvahy možnosť, že by tieto žaloby obsahovali žiadosti o urýchlenie konania podľa navrhovaného znenia § 202 ods. 3 SSP. To však neznamená, že by správne súdy prednostne nemohli rozhodnúť aj v začatých a neskončených veciach týkajúcich sa sociálnych žalôb podaných proti rozhodnutiam a opatreniam zdravotných poisťovní majúcim priamy dopad na ochranu zdravia pacienta.

5. Záver

Predstavený návrh novely Správneho súdneho poriadku je prejavom záujmu o efektívnu súdnu ochranu zo strany správneho súdnictva.¹⁰ Možnosť požiadať o urýchlené rozhodovanie správneho súdu, ktoré by sa v prípade zistenia dôvodnosti žiadosti premietlo tak do konania pred správnym, ako i kasačným súdom, by bola spôsobilá zabezpečiť pacientovi relevantne sa domáhať ochrany jeho zdravia voči zdravotnej poisťovni.

Možno sčasti „pateticky“ sa dá dodať, že ak slovenský zákonodarca poskytuje ochranu spojenú

¹⁰ Tento návrh je súčasťou širšieho návrhu novely Správneho súdneho poriadku, v rámci ktorého by na účel zrýchlenia správneho súdneho konania malo byť konštituované elektronické konanie a zavedený efektívnejší režim rozhodovania v kasačnom konaní.

s rozhodovaním v 7-dňovej, resp. 60-dňovej lehote v rámci správneho súdneho konania cudzincom v konaniach vo veciach zaistenia a azylu, o to viac je namieste obdobným spôsobom chrániť aj vlastných občanov.