

Polemika nad legislatívnym návrhom sudcu Fečíka

Dana Jelinková Dudzíková

sudkyňa Správneho súdu v Bratislave

členka Súdnej rady Slovenskej republiky

Dňa 3.10.2024 bol zverejnený na Právnych listoch, ako aj na webovom sídle súdnej rady, legislatívny návrh sudcu Najvyššieho správneho súdu SR JUDr. Mariána Fečíka, ktorý navrhuje zmenu a doplnenie Správneho súdneho poriadku.

https://www.sudnarada.gov.sk/data/files/2170_efektivna-ochrana-zdravia-v-spravnom-sudnom-konani-de-lege-ferenda-final.pdf

K uvedenému návrhu je potrebné ako prvé upozorniť na to, že sa nejedná o legislatívny návrh schválený súdnou radou ako kolektívnym orgánom, ani legislatívny návrh, ktorý by vznikol ako výsledok otvorenej širokej odbornej diskusie, napr. so správnymi súdmi. Preto je potrebné uvedený príspevok považovať za iniciatívu na začatie diskusie, ku ktorej ponúkam svoj pohľad na vec, ako pohľad prvostupňového sudcu správneho súdnictva.

Uvedený legislatívny návrh podľa môjho názoru nerieši problém vo svojej podstate a nereflektuje na skúsenosti sudcov prvostupňových správnych súdov. Preto som sa rozhodla na legislatívny návrh reagovať formou verejnej polemiky. Polemická reakcia je písaná štýlom, ktorý je ľahko pochopiteľný aj pre laickú verejnosť.

Správne súdy na prvom stupni rozhodujú veci týkajúce sa „preplácania“, t.j. dostupnosti liekov jednak v samosudcovskej agende, v ktorej samosudca rozhoduje v sociálnych veciach o žalobách podaných osobami priamo dotknutými rozhodnutím zdravotnej poisťovne, ale aj v senátnej agende, v ktorej senát rozhoduje o žalobách zdravotných poisťovní proti Ministerstvu zdravotníctva SR - tieto konania v senátnej agende rozhodoval do vzniku správnych súdov Krajský súd v Bratislave. V súčasnosti takéto konania prejednáva Správny súd v Bratislave.

Rozdielov medzi týmito dvoma typmi konaní je hneď niekoľko. V sociálnych veciach (samosudcovských) nie je povinné právne zastúpenie, v senátnych veciach týkajúcich sa kategorizácie liekov je právne zastúpenie povinné. Ako sudkyňa, ktorá rozhodovala sociálne veci v samosudcovskej agende, ako aj senátne veci týkajúce sa liekov a verejného zdravotného poistenia, si dovoľm z vlastnej skúsenosti uviesť, že práve absencia povinného právneho zastúpenia v sociálnych veciach môže spôsobiť prierahy v konaní.

Dôvod je ten, že žaloba bola častokrát napísaná len veľmi stručne (neraz len perom na pár riadkov ťažko čitateľným písmom), žalobca uviedol, že nesúhlasí s rozhodnutím poisťovne, ktoré ani k žalobe nepripojil. Resp. bežne sa stávalo, že žalobca opísal celú genézu svojho ochorenia aj množstvo rozhodnutí, ktoré boli vydané. Tým pádom vznikla pre prvostupňový súd úloha odstrániť vady žaloby, aby bolo jasné, čo je predmetom konania a či sa skutočne jedná o vec, ktorú má a môže samosudca rozhodnúť. Už samotné odstraňovanie vád žaloby však znamenalo oddialenie rozhodnutia vo veci samej. Až po odstránení vád žaloby sa žaloba zasiela žalovanému na vyjadrenie s výzvou na zaslanie administratívneho spisu. Otázka teda je, či stanovenie lehoty na rozhodnutie správneho súdu od doručenia administratívneho spisu, by

automaticky znamenalo, že fáza odstraňovania väd žaloby bude skrátená a tým pádom aj celé súdne konanie. Ja si myslím, že tento efekt by sa nedosiahol.

Stanoviť podmienku povinného právneho zastúpenia len v jednom type sociálnych vecí by však znamenalo vysporiadať sa s tým, či táto podmienka by znamenala sťaženie prístupu k súdu (pre potrebu obracať sa na Centrum právnej pomoci so žiadosťou o priznanie nároku na právnu pomoc) alebo naopak, táto podmienka by znamenala, že fáza odstraňovania väd žaloby, ktorá môže trvať aj niekoľko mesiacov, by tým pádom odpadla.

V sociálnych veciach nie je ničím výnimočným, že sa vyskytne zmena skutkového stavu na strane žalobcu, ktorý iniciuje nové konanie u poisťovne, a to beží popri súdnom prieskume skoršieho rozhodnutia poisťovne. Tým môže (ale nemusí) dôjsť k vydaniu nového rozhodnutia, čiastočne modifikujúceho pôvodné rozhodnutie. Čiže dochádza k paralelne vedeným konaniam.

V prípade preukázania hrozby vážneho nenapraviteľného následku môže súd na návrh žalobcu priznať žalobe odkladný účinok a vtedy musí vo veci rozhodnúť do 6 mesiacov.

Podľa môjho názoru návrh sudcu Fečíka, ktorý predstavil silnejší nástroj ako je návrh na priznanie odkladného účinku, a tou má byť žiadosť žalobcu o urýchlené rozhodnutie súdu, na stôl kladie viac otázok ako odpovedí.

Napríklad:

Prečo by súd nemal rozhodovať o žiadosti na urýchlené konanie ako o každom inom procesnom návrhu? Má si v prípade vyhovenia návrhu súd len urobiť úradný záznam? Nie je navrhovaný postup preto, aby nebol kasačný alebo ústavný súd zahľtený opravnými prostriedkami proti takémuto rozhodnutiu súdu? Jednalo by sa o uznesenie o vedení konania, takže zrejme by kasačná sťažnosť nebola prípustná a rozhodoval by následne ústavný súd.

Prečo v prípade nevyhovenia návrhu na urýchlené konanie má súd len žalobcu upovedomiť listom, že návrhu nevyhovuje? O akú procesnú formu sa v takom prípade jedná? Aký právny prostriedok nesúhlasu s vyhodnotením žiadosti môže žalobca použiť?

Pokiaľ súd zistí, že žiadosť o urýchlené konanie je dôvodná, má do 7 dní doručiť žalobu žalovanému. Žaloba však môže mať vady, ako už bolo vyššie uvedené. Ak súd vyhovie žiadosti o urýchlené konanie, nemajú sa dokonca použiť ani ustanovenia o prerušení konania v prípade podania protestu prokurátora alebo podania mimoriadnych opravných prostriedkov. Súd musí konať, aj keď pred zdravotnou poisťovňou prebieha konanie o tom, či vyhovie protestu prokurátora alebo iné konanie, v ktorom môže vydať nové rozhodnutie vo veci. Avšak v prípade podania protestu prokurátora alebo konania o mimoriadnom opravnom prostriedku to má byť primárne žalovaný orgán verejnej správy, aby vo veci konal a rozhodol.

Podľa legislatívneho návrhu by ostala správne súdu povinnosť prerušiť konanie v prípade obrátenia sa s otázkou súladnosti zákona s ústavou na Ústavný súd SR alebo pokiaľ by išlo o prejudiciálnu otázku s prvkom práva EU na Súdny dvor EU. Ostala by tiež možnosť prerušiť súdne konanie do skončenia konania, v ktorom sa rieši otázka, ktorá môže mať význam na rozhodnutie správneho súdu. Navrhovanou zmenou teda sudca Fečík v podstate triešti dôvody prerušenia na dve kategórie. Otázka znie, či honba za rýchlym rozhodnutím nepôjde na úkor kvality, napríklad aj v podobe nedostatku priestoru na dôkladné preskúmanie toho, či nie je dôvod iniciovať konanie pred Ústavným súdom SR resp. Súdny dvorom EU.

Čo sa týka podania protestu prokurátora, je potrebné uviesť, že ak orgán verejnej správy nevyhoví podanému protestu, prokurátor môže podať žalobu na správny súd. A jediný, kto je zo zákona zmocnený vysloviť, či je rozhodnutie zákonné alebo nezákonné (a treba rozhodnutie zrušiť), je správny súd.

V sociálnych veciach a v prípade žaloby podanej fyzickou osobou nie je súd viazaný dôvodmi žaloby, ktoré možno aj dodatočne meniť alebo dopĺňať. Navrhovaná zmena viaže žiadosť o urýchlené konanie len na jej formulovanie v správnej žalobe. Znamená to, že aj pokiaľ sa žaloba môže dopĺňať, takáto žiadosť o urýchlené konanie nemôže byť podaná aj po podaní žaloby? Napríklad pokiaľ by priame ohrozenie zdravia nastalo až po podaní žaloby? Z akých dôkazov bude správny súd vyhodnocovať priame ohrozenie žalobcu na zdravie? Iba z tvrdenia žalobcu alebo aj z nejakých dôkazov? Čo bude dôkazným štandardom – znalecký posudok?

Musím uviesť, že aj bez toho, aby zákonodarca stanovoval pre veci týkajúce sa nárokov súvisiacich s verejným zdravotným poistením osobitné lehoty na rozhodnutie, patrili tieto veci v senátnej agende ako aj samosudcovskej agende medzi veci, ktoré majú prioritu.

Žiadosť o urýchlené konanie má preukazovať priame ohrozenie zdravia, čo sú v podstate všetky konania v sociálnych veciach, vrátane tých, ktoré sa týkajú nárokov na invalidné dôchodky, príspevkov v súvislosti so zdravotným postihnutím, t.j. nielen tie, ktoré sa týkajú priamo preplácania liekov zdravotnou poisťovňou a dostupnosti liečby. Hrozí teda, že aj v iných typoch konaní, ktoré sudca Fečík vyslovene nespomína, by vznikla potreba posudzovania vplyvu rozhodnutia na potenciálne ohrozenie zdravia žalobcu.

Navyše návrh sudcu Fečíka pracuje s dvoma termínmi - preukázanie „priameho ohrozenia na zdravie žalobcu“ a preukázanie „**možnosti** priameho ohrozenia žalobcu na jeho zdravie.“ Preukázanie **priameho ohrozenia** na zdravie a preukázanie **možnosti priameho ohrozenia** na zdravie sú dve odlišné situácie.

V legislatívnom návrhu som nenašla odôvodnenie, prečo má mať správny súd ako súd prvostupňový na rozhodnutie 30 dní a najvyšší správny súd 60 dní.

Myslím si, že zrýchlenie konania vo veciach týkajúcich sa verejného zdravotného poistenia by sa dalo dosiahnuť tak, že sa eliminuje fáza odstraňovania väd žaloby a došlo by k legislatívnej zmene právnych predpisov týkajúcich sa verejného zdravotného poistenia, a nie Správneho súdneho poriadku. Legislatívnou zmenou právnych predpisov týkajúcich sa verejného zdravotného poistenia sa vyrieši príčina súčasnej situácie, zatiaľ čo pri navrhovanej zmene Správneho súdneho poriadku sa rieši len následok (aj to nevhodným spôsobom) bez riešenia príčiny.

Pochybnosti o súladnosti niektorých ustanovení zákona č. 363/2011 Z.z. o rozsahu a podmienkach úhrady liekov, zdravotníckych pomôcok a dietetických potravín na základe verejného zdravotného poistenia s Ústavou SR sa premietli do návrhu Správneho súdu v Bratislave, ktorý sa obrátil na Ústavný súd SR.

Inými slovami, nie urýchlené konanie a meritórne rozhodnutie prijaté v časovom limite, ale stanovisko Ústavného súdu SR bude v danej veci smerodajné.

Je potrebné dodať, že hoci sudca Fečík podľa svojho odhadu nepredpokladá, že by ním navrhovaná lehota na rozhodnutie mohla spôsobiť osobitné ťažkosti s vybavovaním vecí na správnych súdoch, uvedené neplatí s absolútnou istotou. Žiadosti o preplácanie liekov sa týkajú

množstva ochorení, vrátane onkologických, pričom zo zverejnených štatistických údajov zdravotných poisťovní je možné dohľadať, koľko žiadostí o úhradu liekov nebolo schválených. Pohybujú sa rádovo v stovkách. Čo znamená potenciálne budúce množstvo žalôb a žiadostí o urýchlené konanie. Vzhľadom na personálnu poddimenzovanosť napríklad Správneho súdu v Bratislave, každá legislatívna zmena, ktorá môže spôsobiť nekontrolovaný nárast vecí na súde, musí byť vyhodnotená vo všetkých súvislostiach, pretože aj dobrý úmysel môže vo finále spôsobiť presne opačný výsledok, ako bol pôvodne zamýšľaný.