



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 9/2024-38

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a sudcov Ladislava Duditša, Libora Duľu, Miroslava Duriša, Rastislava Kaššáka, Miloša Maďara, Petra Molnára, Petra Straku, Ľuboša Szigetího, Roberta Šorla a Martina Vernarského (sudca spravodajca) o návrhu skupiny 40 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpených Lansky, Ganzger, Jacko & Partner, s. r. o., Dvořákovo nábřeží 4, Bratislava, na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade čl. II zákona č. 175/2024 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 581/2004 Z. z. o zdravotných poisťovniach, dohľade nad zdravotnou starostlivosťou a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 358/2021 Z. z. o Národnom inštitúte pre hodnotu a technológie v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, s Ústavou Slovenskej republiky, Listinou základných práv a slobôd a ústavným zákonom č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti takto

rozhodol:

- Návrh **prijíma** na ďalšie konanie v celom rozsahu.
- Návrhu na pozastavenie účinnosti **nevyhovuje**.

Odôvodnenie:

I.

Návrh na začatie konania

1. Ústavnému súdu bol 16. júla 2024 doručený návrh skupiny 38 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „navrhovatelia“) podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade čl. II zákona č. 175/2024 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 581/2004 Z. z. o zdravotných poisťovniach, dohľade nad zdravotnou starostlivosťou a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 358/2021 Z. z. o Národnom inštitúte pre hodnotu a technológie v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „napadnutý zákon“ alebo „novela“), s čl. 1 ods. 1, čl. 30 ods. 4, čl. 40, čl. 46 ods. 1 a čl. 55a ústavy v spojení s čl. 1 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti (ďalej len „ústavný zákon o rozpočtovej

zodpovednosti“), ako aj s čl. 21 ods. 4, čl. 31 a čl. 36 ods. 1 Listiny základných práv slobôd (ďalej len „listina“). Navrhovatelia zároveň podľa čl. 125 ods. 2 ústavy a § 80 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) navrhli pozastaviť účinnosť § 5 ods. 5 písm. c), § 5 ods. 5 písm. e), § 5 ods. 15, § 5 ods. 16 a § 9 ods. 11 napadnutého zákona.

2. Ústavnému súdu bolo 17. júla 2024 doručené splnomocnenie ďalších dvoch poslancov národnej rady udelené právnomu zástupcovi navrhovateľov na zastupovanie v konaní na ústavnom súde o predmetnom návrhu.

3. V úvode svojho návrhu navrhovatelia vysvetľujú postavenie Národného inštitútu pre hodnotu a technológie v zdravotníctve (ďalej len „NIHO“) a dôvody jeho vzniku, ku ktorému došlo 1. januára 2022 účinnosťou zákona č. 358/2021 Z. z. o Národnom inštitúte pre hodnotu a technológie v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon č. 358/2021 Z. z.“). Hlavnými dôvodmi zriadenia NIHO boli nedostatočné kapacity Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo zdravotníctva“) na celistvé a kvalitné hodnotenia zdravotníckych technológií a potreba nezávislých analýz hodnoty za peniaze v zdravotníctve, ktoré nepodliehajú politickým, priemyselným či mediálnym tlakom. Pri zriadení NIHO zákonodarca vychádzal z praxe vo vyspelých krajinách, kde sa rozlišuje medzi hodnotením technológií (t. j. liekov, zdravotníckych pomôcok, zdravotníckych výkonov...), ktoré sa deje na pôde nezávislých odborných inštitútov, a ich posúdením, ktoré realizujú rozhodovacie orgány a jeho výsledkom má byť finálne odporúčanie optimálne z pohľadu zdravotnej starostlivosti. Cieľom oddelenia hodnotenia od posúdenia je zakladať politické rozhodnutia na vedeckých poznatkoch, a tak redukovať neistotu v rozhodovaní, prinášať kvalitu a s ňou spojenú vyššiu mieru spravodlivosti do rozdeľovania limitovaného zdravotníckeho rozpočtu.

4. Národná rada rokovala o poslaneckom návrhu zákona, ktorým sa mení zákon č. 581/2004 Z. z. o zdravotných poisťovniach, dohľade nad zdravotnou starostlivosťou a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Návrh bol do národnej rady doručený 27. marca 2024 a I. čítaním prešiel 24. apríla 2024. V predložennom návrhu zákona sa nepočítalo so zmenami v zákone č. 358/2021 Z. z., pričom takéto návrhy neboli predložené ani v II. čítaní vo výboroch. Až počas rokovania v II. čítaní v pléne národnej rady bol 12. júna 2024 predložený poslanecký pozmeňujúci a doplňujúci návrh, ktorý doplnil do návrhu zákona nový čl. II s celkovo 18 bodmi, ktoré novelizujú zákon č. 358/2021 Z. z. Pozmeňujúci a doplňujúci návrh bol schválený 79 hlasmi a vzápätí bol schválený aj návrh zákona ako celok.

I.1. Nesúlads čl. 1 ods. 1, čl. 30 ods. 4 ústavy (čl. 21 ods. 4 listiny) a čl. 46. ods. 1 ústavy (čl. 36 ods. 1 listiny):

5. Navrhovatelia kritizujú zmenu podmienok pre kandidáta na funkciu riaditeľa NIHO a člena dozornej rady NIHO, ako aj dôvodov na ich odvolanie, ktorú prináša napadnutý zákon. Na funkciu riaditeľa NIHO i členov dozornej rady NIHO sa podľa navrhovateľov vzťahuje čl. 30 ods. 4 ústavy a čl. 21 ods. 4 listiny, pretože NIHO sa v súlade s európskou metodikou ESA 2010 charakterizuje ako subjekt verejnej správy, zákonodarca v zákone č. 358/2021 Z. z. priznal riaditeľovi NIHO status nezávislosti spôsobom typickým pre orgány verejnej moci a riaditeľ NIHO aj členovia dozornej rady NIHO majú priamo zákonom ustanovené úlohy v oblasti verejného zdravotníctva, ale aj vznik, nezlučiteľnosť a dĺžku trvania ich funkcií.

6. Pred účinnosťou novely zákon č. 358/2021 Z. z. zabezpečoval, že riaditeľ'a nemožno odvolať z funkcie bezdôvodne, ale len v prípadoch pochybenia niektorým zo zákonom ustanovených spôsobov. Tým bola zaručená reálna nezávislosť a nestrannosť NIHO pri plnení jeho zákonom vymedzených úloh a riaditeľ'ovi NIHO bola garantovaná právna istota a legitímne očakávanie, že funkcia, ktorú vykonáva (a ktorej výkon okrem iného znamená, že sa musel z dôvodu nezlučiteľnosti funkcií zriecť iných pracovných možností a príležitostí), mu bude trvať po celú zákonom stanovenú dĺžku funkčného obdobia, ak sa sám nedopustí podstatného pochybenia. Pôvodný režim odvolania z funkcie zároveň garantoval, že otázku pochybenia riaditeľ'a NIHO posúdi pred prípadným odvolaním z funkcie komisia v procese, kde sa bude môcť k vytýkaným pochybeniam vyjadriť. To podľa navrhovateľ'ov predstavuje dôležitú záruku základného práva na inú právnu ochranu zaručeného čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 36 ods. 1 listiny.

7. Do účinnosti novely sa pre riaditeľ'a NIHO vyžadovalo vysokoškolské vzdelanie najmenej druhého stupňa v oblasti medicíny, farmácie, verejného zdravotníctva, prírodných vied, matematiky, ekonómie, práva, etiky alebo spoločenských vied [§ 5 ods. 5 písm. c) zákona č. 358/2021 Z. z. v znení účinnom do 31. júla 2024] a najmenej päťročná prax v oblasti hodnotenia zdravotníckych technológií [§ 5 ods. 5 písm. e) v znení účinnom do 31. júla 2024]. Po nadobudnutí účinnosti novely sa vyžaduje vysokoškolské vzdelanie najmenej druhého stupňa (len) v študijnom odbore všeobecného lekárstva alebo farmácie, a to s päťročnou praxou v oblasti medicíny alebo farmácie [§ 5 ods. 5 písm. c) v znení účinnom od 1. augusta 2024] namiesto praxe v oblasti hodnotenia zdravotníckych technológií. Konštatujúc, že funkcia riaditeľ'a NIHO je nielen odbornou, ale hlavne manažérskou funkciou, navrhovatelia poukazujú na paradox, keď osoba, ktorá napr. vyštudovala právo, ekonómiu, biochémiu s viac ako 5-ročnou praxou v oblasti hodnotenia zdravotníckych technológií a mnohoročnými manažérskymi skúsenosťami, riaditeľ'om NIHO byť nemôže, požiadavky na uvedenú funkciu však bude spĺňať lekár/farmaceut bez manažérskej praxe a bez praxe z hodnotenia zdravotníckych technológií.

8. Novela podľa navrhovateľ'ov zavádza pravú retroaktivitu. Nová právna úprava sa totiž odo dňa svojej účinnosti uplatňuje aj na riaditeľ'a (§ 13a ods. 1 novely) a členov dozornej rady (§ 13a ods. 2 novely) vymenovaných podľa doterajších predpisov. Nové podmienky sa stanú účinnými v deň účinnosti novej zákonnej úpravy (1. august 2024), čím súčasný riaditeľ NIHO zo dňa na deň prestane spĺňať podmienky na výkon funkcie a stane sa odvolateľ'ným kedykoľvek aj bez udania dôvodu. Rovnako odvolateľ'nými sa stanú aj členovia dozornej rady. Samotný fakt zavedenia pravej retroaktivity pri zmene podmienok na výkon funkcie, ktoré musí spĺňať riaditeľ NIHO, ako aj pri zmene dôvodov odvolania jeho i členov dozornej rady znamená protiústavnosť zákona. Ide aj o porušenie princípu právnej istoty a princípu legitímnych očakávaní, ktoré tvoria súčasť princípu právneho štátu podľa čl. 1 ods. 1 ústavy.

I.2. Nesúlady s čl. 40 ústavy (čl. 31 listiny):

9. Zriadenie NIHO zákonom č. 358/2021 Z. z. bolo podľa navrhovateľ'ov dôležitým krokom pri naplňaní pozitívneho záväzku štátu v oblasti ochrany zdravia a poskytovania zdravotníckych pomôcok. Do systému procesov fungujúcich v oblasti zdravotníctva vniesol nový vysoko odborný prvok, ktorý v prostredí zdravotníctva podľa navrhovateľ'ov preukázateľ'ne pomáha ušetriť vynakladané verejné zdroje vo vysokom objeme. Práve na tento účel zákonodarca pri schvaľovaní

zákona č. 358/2021 Z. z. zakotvil požiadavku nezávislosti NIHO od záujmových skupín aj od politických vplyvov, ktorá predstavuje „základný kameň“ jeho funkčnosti.

10. Po nadobudnutí účinnosti novely je riaditeľ NIHO odvolateľný kedykoľvek a bez udania dôvodu. V dôsledku toho nemôže byť nezávislý, ale dostáva sa do pozície politickej zodpovednosti voči tomu, kto ho môže odvolať. Ak sa riaditeľ NIHO z pôvodného nezávislého postavenia dostane do pozície politickej zodpovednosti, teda podriadenosti voči ministrovi zdravotníctva (ktorý z princípu je a má byť politickým nominantom), odborná protiváha voči politickým rozhodnutiam, ktorú má NIHO plniť, sa v skutočnosti nebude dať dosiahnuť.

11. Nezávislosť NIHO sa oslabuje aj tým, že novela vypustila podmienku, podľa ktorej za riaditeľa NIHO môže byť menovaná osoba, ktorá nebola za posledné tri roky v pracovnom pomere, obdobnom pracovnom vzťahu alebo inom pracovnoprávnom vzťahu so zdravotnou poisťovňou s menej ako 100 % majetkovou účasťou štátu ani od nej neprijímala majetkové plnenie alebo nemajetkové plnenie. Vypustená bola aj podmienka, podľa ktorej za riaditeľa NIHO môže byť menovaná osoba, ktorá za posledné tri roky neprijímala majetkové plnenie alebo nemajetkové plnenie od držiteľa registrácie zdravotníckej technológie. Rovnako tak za člena komisie uskutočňujúcej výberové konanie na funkciu riaditeľa NIHO a rozhodujúcej v zákonom ustanovených prípadoch o jeho odvolaní môže byť po novele navrhnutá fyzická osoba, ktorá u držiteľa registrácie zdravotníckej technológie prijímala majetkové alebo nemajetkové plnenie, nehovoriac, že sa znížila hranica „možnej bývalej závislosti/prepojenia, obavy o nestrannosť pri posudzovaní“ z 5 rokov na 3 roky.

12. Z uvedených dôvodov bude podľa navrhovateľov dôsledkom novej zákonnej úpravy jednoznačný regres v oblasti napĺňania práva na ochranu zdravia a na poskytovanie zdravotnej starostlivosti a zdravotníckych pomôcok oproti štandardu, ktorý bol s účinnosťou do 31. júla 2024 dosahovaný. Menšia efektivita pri hodnotení zdravotníckych technológií bude znamenať menej efektívnu liečbu pacientov, a teda zhoršenie kvality poskytovanej zdravotnej starostlivosti i prístupu pacientov k nej. Nie je zveličené povedať, že na túto legislatívnu zmenu môžu niektorí pacienti doplatiť aj životom, resp. skrátením života v dôsledku celkovo menej efektívnej liečby.

I.3. Nesúlady s čl. 55a ústavy a čl. 1 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti:

13. Podľa navrhovateľov existuje vzťah medzi rozpočtovou zodpovednosťou a kvalitou ochrany základných práv, najmä práv sociálnej povahy, keďže tie sú typické tým, že ich naplnenie je viazané na konkrétne plnenia z verejných finančných prostriedkov. Zriadením NIHO zákonodárca priniesol vyšší štandard rozpočtovej zodpovednosti vo sfére zdravotníctva. Empirické dáta podľa navrhovateľov jasne preukazujú, že odbornosťou a nezávislým hodnotením zdravotníckych technológií zo strany NIHO sa darí šetriť z verejných zdrojov vyčlenených na zdravotníctvo miliónové sumy, a teda vynakladať obmedzené verejné zdroje efektívnejšie. Aj pri realizácii ústavnej hodnoty efektívneho hospodárenia s verejnými prostriedkami má platiť princíp, že z dosiahnutého štandardu kvality tejto ústavnej hodnoty nemožno ustupovať, možno ho len zvyšovať.

14. Napadnutý zákon likviduje nezávislosť NIHO, čím do budúcnosti zhoršuje, resp. až znemožňuje, aby mohol svojou činnosťou, tak ako doteraz, pomáhať väčšej efektivite v procese výberu zdravotníckych technológií, a tým aj prispievať k lepšej kvalite rozpočtovej zodpovednosti ako

takej. Okrem toho novela zásadným spôsobom rozširuje pôsobnosť NIHO (hodnotenie zdravotníckych technológií aj na iné účely než na účel kategorizácie) bez toho, aby riešila jeho reálne personálne a finančné kapacity novú agendu zvládať, čiže prináša jeho faktickú paralýzu.

15. Zákonodarca rezignoval na ochranu podstaty hodnoty chránenej ústavou v čl. 55a, tak ako bola definovaná v náleze sp. zn. PL. ÚS 13/2022. Zákonnú úpravu, ktorá má úplne zásadný dopad na efektivitu vynakladania verejných rozpočtových prostriedkov, schválil vo forme pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu predloženého v pléne národnej rady v II. čítaní bez akejkoľvek diskusie, čím nedovolené narušil procesný rozmer čl. 55a ústavy.

16. Ani z odôvodnenia pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu nevyplývajú žiadne relevantné konkrétne dôvody, ktoré by sa dali racionálne vnímať ako argumenty v prospech prijatia novej zákonnej úpravy. Vo všeobecnosti sa nedá spochybníť právo národnej rady zmeniť zákonnú reguláciu NIHO. V duchu ústavných princípov a záverov ústavného súdu však takejto zmene mala predchádzať analýza dát, vecné vyhodnotenie nedostatkov existujúcej právnej úpravy a predovšetkým širšia odborná diskusia, v ktorej by aspoň mohli zaznieť vecné argumenty a mohli by byť pomenované dopady a dôsledky novej zákonnej úpravy pred tým, než poslanci pristúpia k hlasovaniu o nej. Iba tak by bolo zaručené, že poslanci svoje rozhodnutie o návrhu zákona prijímajú s vedomím jeho dôsledkov. Toto všetko však z povahy veci neprichádza do úvahy, ak sa predloží pozmeňujúci a doplňujúci návrh na konci II. čítania v pléne. Vo svojej podstate to znamená „superskrátené“ legislatívne konanie, keďže sa na poslednú možnú chvíľu zásadným spôsobom menil zákon, s ktorého zmenou sa počas celého legislatívneho procesu vôbec nepočítalo.

II.

Predbežné prerokovanie návrhu na začatie konania

17. Ústavný súd ako nezávislý súdny orgán ochrany ústavnosti, ktorý rozhoduje o súlade zákonov s ústavou, ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas národná rada a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom [čl. 124 a čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy], pristúpil na neverejnom zasadnutí pléna k predbežnému prerokovaniu návrhu na začatie konania. Vychádzal pritom z čl. 131 ods. 1 ústavy, ako aj z § 7 ods. 1 písm. a) a § 56 ods. 1 zákona o ústavnom súde. Účelom predbežného prerokovania návrhu je zistenie, či a v akom rozsahu možno návrh prijať na ďalšie konanie (§ 56 ods. 5 zákona o ústavnom súde).

18. Pri predbežnom prerokovaní návrhu na začatie konania ústavný súd zistil, že navrhovatelia podali návrh ako subjekt, ktorý je na to procesne legitimovaný podľa čl. 130 ods. 1 písm. a) ústavy [pozri tiež § 74 písm. a) zákona o ústavnom súde]. Návrh je podpísaný potrebným počtom poslancov národnej rady, preto podmienka podľa čl. 130 ods. 1 ústavy, aby návrh podala najmenej pätina poslancov národnej rady, bola v prípade návrhu skupiny poslancov splnená. Navrhovatelia sú zároveň riadne zastúpení právnym zástupcom.

19. Pokiaľ ide o splnenie obsahových náležitostí návrhu na začatie konania, navrhovatelia v súlade s § 43 ods. 1 a § 76 zákona o ústavnom súde ako účastníka konania, proti ktorému návrh smeruje, označili národnú radu, ktorá napadnutý zákon prijala.

20. Z obsahu návrhu na začatie konania ďalej vyplýva, že sú splnené všetky požiadavky ustanovené v § 39 v spojení s § 75 zákona o ústavnom súde. Navrhovatelia v návrhu označili napadnutý zákon

a uviedli dôvody, ktoré ich viedli k pochybnostiam o jeho súlade s konkrétnymi článkami ústavy a ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti.

21. Ústavný súd konštatuje, že nezistil žiadne dôvody, pre ktoré by bolo možné návrh pri predbežnom prerokovaní čo i len v časti odmietnuť (§ 56 ods. 2 v spojení s § 55 zákona o ústavnom súde), a preto bol návrh v súlade s § 56 ods. 5 zákona o ústavnom súde prijatý na ďalšie konanie v celom rozsahu (výrok 1 tohto uznesenia).

III.

Návrh na pozastavenie účinnosti napadnutého zákona

22. Podľa čl. 125 ods. 2 ústavy ak ústavný súd prijme návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov na ďalšie konanie, môže pozastaviť účinnosť napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody, ak hrozí značná hospodárska škoda alebo ak hrozí iný vážny nenapraviteľný následok (rovnako § 78 zákona o ústavnom súde).

23. Navrhovatelia explicitne uvádzajú, že „*navrhujú pozastaviť účinnosť § 5 ods. 5 písmeno c), § 5 ods. 5 písmeno e), § 5 ods. 15, § 5 ods. 16, § 9 odsek 11 Napadnutého zákona*“. Ústavný súd upozorňuje, že sa navrhuje pozastaviť účinnosť ustanovení „*Napadnutého zákona*“, ktoré tento formálne ani neobsahuje. Žiadne z ustanovení napadnutého zákona nie je označené ako „§ 5“ alebo „§ 9“. Súčasne však obsahový kontext návrhu ako celku (prepojenie medzi označenými ustanoveniami a legislatívnym stvárnením napadnutého zákona, ktorým sa „*mení a dopĺňa*“ zákon č. 358/2021 Z. z., odôvodnenie návrhu) umožňuje dostatočne spoľahlivo porozumieť, že sa ním navrhuje pozastaviť účinnosť novelizačných bodov napadnutého zákona (body 7, 8, 12, 13 a 16), ktorými sa menia a dopĺňajú § 5 ods. 5 písm. c), § 5 ods. 5 písm. e), § 5 ods. 15, § 5 ods. 16 a § 9 ods. 11 zákona č. 358/2021 Z. z. Vyhovenie návrhu na pozastavenie účinnosti by tak podľa § 84 ods. 1 časti za bodkočiarkou zákona o ústavnom súde znamenalo, že vymenované ustanovenia zákona č. 358/2021 Z. z. sa budú uplatňovať v znení účinnom do 31. júla 2024, pokiaľ by ústavný súd nerozhodol inak.

24. Účelom inštitútu pozastavenia účinnosti právnych predpisov (alebo ich jednotlivých ustanovení), ktorých súlad s ústavou alebo kvalifikovanou medzinárodnou zmluvou má byť predmetom posúdenia v konaní podľa čl. 125 ústavy, je zaistenie účinnej a efektívnej ochrany ústavnosti (čl. 124 ústavy) v súlade so zásadami vyplývajúcimi z princípu právneho štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy).

25. Právomoc pozastaviť účinnosť napadnutého právneho predpisu v nadväznosti na predbežné prerokovanie a prijatie návrhu na ďalšie konanie v rámci konania o prieskume ústavnosti právnych predpisov má ústavnú právnu silu (čl. 125 ods. 2 ústavy). Dôvodom je skutočnosť, že pozastavenie účinnosti do istej miery konkuruje zákonodarnej právomoci národnej rady. Uvedomujúc si túto skutočnosť, ústavný súd štandardne uvádza (PL. ÚS 12/2021), že pozastavenie účinnosti zákona je vážnym zásahom do právomoci zákonodarného orgánu, a preto k nemu pristupuje veľmi obozretne. Ústavný súd už tiež poukázal na skutočnosť, že pozastavenie účinnosti nemá slúžiť neúspešným aktérom z legislatívneho procesu na odklad účinnosti zákona, s ktorým nesúhlasia (porov. PL. ÚS 3/2024). Pozastavenie účinnosti musí vychádzať výlučne zo splnenia ústavných podmienok.

26. Článok 125 ods. 2 ústavy viaže oprávnenie ústavného súdu rozhodnúť o pozastavení účinnosti právneho predpisu na existenciu jedného z troch alternatívnych predpokladov: (i) ohrozenie základných práv a slobôd, (ii) hrozba značnej hospodárskej škody alebo (iii) iný vážny nenapraviteľný následok, a to za predpokladu takých dôvodov, ktoré zakladajú záver o reálnom, bezprostrednom, konkrétnom a dostatočne intenzívnom ohrození ústavným poriadkom chránených záujmov.

27. Podľa § 79 zákona o ústavnom súde v návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutého právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia musí byť uvedené, ktoré základné práva a slobody môžu byť ohrozené a z akých dôvodov, aká značná hospodárska škoda hrozí a z akých dôvodov alebo aký iný vážny nenapraviteľný následok hrozí a z akých dôvodov pri ďalšom uplatňovaní napadnutého právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia.

28. Z citovaného ustanovenia zákona o ústavnom súde okrem iného vyplýva, že dôležitým formálnym predpokladom pre pozastavenie účinnosti je funkčný právno-realizačný vzťah medzi navrhovateľmi označeným právnym predpisom, jeho časťou alebo niektorým jeho ustanovením a dôvodmi konkrétneho návrhu na pozastavenie účinnosti. Inými slovami, navrhované pozastavenie účinnosti právnych predpisov, resp. ich častí, musí byť spôsobilé reálne eliminovať dôsledky napadnutej právnej úpravy, ktorými navrhovatelia dôvodlia v prospech pozitívneho rozhodnutia podľa čl. 125 ods. 2 ústavy. Ak ustanovenia právneho predpisu, ktorých účinnosť sa navrhuje pozastaviť, nevyvolávajú navrhovateľmi tvrdené negatívne dôsledky ustanovené v čl. 125 ods. 2 ústavy, resp. v § 78 zákona o ústavnom súde, potom návrhu na pozastavenie účinnosti nemožno vyhovieť. Vyhovenie takému návrhu by nebolo spôsobilé naplniť účel pozastavenia účinnosti, čím by zároveň vyvolávalo neprimeraný, a tým aj ústavne nedovolený zásah ústavného súdu do zákonodarnej právomoci národnej rady.

29. Ako už bolo uvedené, navrhovatelia nežiadajú pozastaviť účinnosť napadnutého zákona ako celku, ale výslovne žiadajú uplatniť právomoc ústavného súdu podľa čl. 125 ods. 2 ústavy proti „§ 5 ods. 5 písmeno c), § 5 ods. 5 písmeno e), § 5 ods. 15, § 5 ods. 16, § 9 odsek 11 Napadnutého zákona“. Dôvodlia reálnou hrozbou, že minister zdravotníctva vďaka účelovej zmene zákona bez uvedenia dôvodov iba na základe subjektívnej úvahy (a bez nutnosti rozhodnutia komisie) odvolá súčasného riaditeľa NIHO a členov dozornej rady a vymenuje nového riaditeľa NIHO, ktorý už bude politickým nominantom, ako aj nových členov dozornej rady. Hrozia tak iné závažné nenapraviteľné následky (paralýza NIHO, strata nezávislosti, politizácia inštitúcie), ako aj porušenie základného práva dotknutých odvolaných funkcionárov na prístup k voleným a iným verejným funkciám.

30. Preto je podľa navrhovateľov dôvodné pozastaviť účinnosť § 5 ods. 15 napadnutého zákona zakotvujúceho právomoc ministra zdravotníctva odvolať riaditeľa NIHO aj bez uvedenia dôvodu a rovnakú právomoc vo vzťahu k členom dozornej rady (§ 9 ods. 11). Z legislatívno-technických dôvodov s tým súvisí aj potreba pozastaviť účinnosť § 5 ods. 16. Rovnako je nutné pozastaviť účinnosť § 5 ods. 5 písm. c) a e), ktoré menia podmienku vzdelania a obsahového zamerania praxe u kandidáta na funkciu riaditeľa NIHO. Podľa navrhovateľov pokiaľ by bol pozastavený len § 5 ods. 15 napadnutého zákona, minister zdravotníctva by síce nemohol odvolať riaditeľa NIHO bez uvedenia dôvodov, avšak mohol by sa účelovo oprieť, že nespĺňa odbornú kvalifikáciu.

31. K ohrozeniu základných práv a slobôd ako ústavou aprobovanému a navrhovateľmi tvrdenému dôvodu pozastavenia účinnosti ústavný súd konštatuje, že navrhovateľmi označené ustanovenia zásadne pôsobia do budúcnosti. Uplatnenie ich účinkov na riaditeľa NIHO a členov dozornej rady, ktorí boli do svojich funkcií vymenovaní do 31. júla 2024 a tieto funkcie zastávajú ku dňu nadobudnutia účinnosti napadnutého zákona (1. august 2024), by bez prechodných ustanovení napadnutého zákona nebolo samozrejmosťou, a to práve z dôvodov črtajúceho sa konfliktu s právnou istotou a ochranou legitímnych očakávaní, ktorými vo svojom návrhu argumentujú aj samotní navrhovatelia.

32. Podľa novelizačného bodu 18 napadnutého zákona sa za § 13 vkladá § 13a. Podľa § 13a ods. 1 riaditeľ vymenovaný podľa predpisov účinných do 31. júla 2024 sa považuje za riaditeľa vymenovaného podľa tohto zákona účinného od 1. augusta 2024. Zároveň podľa § 13a ods. 2 členovia komisie a členovia dozornej rady vymenovaní podľa predpisov účinných do 31. júla 2024 sa považujú za členov komisie a členov dozornej rady vymenovaných podľa tohto zákona účinného od 1. augusta 2024.

33. Podľa dôvodovej správy k týmto ustanoveniam je ich účelom „*odstrániť pochybnosti, podľa akej úpravy sa má postupovať pri uplatňovaní ustanovení týkajúcich sa už existujúcich orgánov Inštitútu*“. Nie navrhovateľmi označenými ustanoveniami novely, ale práve novozavedeným § 13a zákonodarca explicitne a bez akýchkoľvek pochybností oprávňuje ministra zdravotníctva uplatniť novoupravené podmienky aj na osoby, ktoré boli do funkcií riaditeľa NIHO a členov dozornej rady vymenovaní do 31. júla 2024 a tieto funkcie zastávali aj 1. augusta 2024. Preto ústavný súd dospel k záveru, že samotné ustanovenia navrhnuté na pozastavenie účinnosti nevyvolávajú navrhovateľmi tvrdené negatívne dôsledky, ktorými odôvodňovali svoj návrh na rozhodnutie podľa čl. 125 ods. 2 ústavy.

34. Ústavný súd neopomína, že aj pozastavenie účinnosti navrhovateľmi označených ustanovení novely by viedlo k odstráneniu tvrdených rizík pre právnú istotu a legitímne očakávania nositeľov základných práv, ktorí 1. augusta 2024 funkcie v orgánoch NIHO zastávali. Intertemporálny § 13a by bol v takom prípade v rozsahu podmienok upravených v navrhovateľmi označených ustanoveniach až do meritórneho rozhodnutia ústavného súdu obsolétny. Vyhovenie návrhu podľa čl. 125 ods. 2 ústavy by však bránilo uplatňovaniu pozastavených pravidiel do budúcnosti, teda na osoby, ktoré môžu byť do funkcií v orgánoch NIHO vymenované a následne môžu tieto funkcie zastávať v období do právoplatného rozhodnutia ústavného súdu vo veci samej. Pri týchto osobách navrhovateľmi namietaná hrozba nedovoleného zásahu do právnej istoty alebo legitímnych očakávaní v dôsledku úvah o prípadnom retroaktívnom pôsobení neprichádza do úvahy. Preto by vyhovenie návrhu na pozastavenie účinnosti ústavným súdom neproporcionálne obmedzovalo zákonodarnú právomoc národnej rady, ktorá navrhovateľmi označenými ustanoveniami upravuje pomery uchádzačov i funkcionárov NIHO do budúcnosti.

35. Pokiaľ ide o navrhovateľmi tvrdený dôvod pozastavenia účinnosti spočívajúci v iných závažných nenapraviteľných následkoch (paralýza NIHO, strata nezávislosti, politizácia inštitúcie), ústavný súd už judikoval, že pod pojem iný vážny nenapraviteľný následok možno zahrnúť zvyšné (okrem ohrozenia základných práv a slobôd a hrozby značnej hospodárskej škody) hrozby podobnej naliehavosti a intenzity (porov. PL. ÚS 18/06 – nezvratný následok ustanovenia, ktoré upravovalo územnú zmenu konkrétnych obcí, PL. ÚS 95/2011 – hrozba vykonania voľby podľa neústavného

právneho predpisu, PL. ÚS 115/2011 – hrozba nastolenia nezvratného stavu v exekúcii v dôsledku aplikácie napadnutého ustanovenia).

36. Ústavný súd bez toho, aby akýmkoľvek spôsobom prejudikoval svoje rozhodnutie v merite veci, a teda len na účely rozhodovania o pozastavení účinnosti napadnutej právnej úpravy v prvom rade konštatuje, že ústavný text neobsahuje žiadne garancie nezávislosti v prostredí výkonnej zložky štátnej moci, kam patrí aj rezort správy zdravotníctva inštitucionálne zavŕšený ministerstvom zdravotníctva ako ústredným orgánom štátnej správy. Niet žiadnych pochyb, že NIHO, hoci je zákonom charakterizovaný ako právnická osoba, a nie ako orgán štátnej správy, bol zriadený práve na účel plnenia verejných úloh v rezorte zdravotníctva (§ 3 ods. 1 zákona č. 358/2021 Z. z.). Jeho vznik bol viac odrazom hľadania nástrojov efektívneho hospodárenia s verejnými prostriedkami v oblasti zdravotníctva a zdravotného poistenia než prostriedkom na odstránenie dovtedajšieho právneho a inštitucionálneho stavu z dôvodu pochybností o jeho súlade s ústavou chránenými hodnotami. Preto navrhovateľmi prednesená kritika spočívajúca v tvrdení straty nezávislosti a politizácie NIHO môže nastoľovať relevantné pochybnosti o efektívnosti riešení nastolených napadnutým zákonom, nesignalizuje však atak voči ústavou chráneným hodnotám v podobe iného vážneho nenapraviteľného následku tvoriaceho ústavou aprobovaný dôvod na využitie právomoci ústavného súdu podľa čl. 125 ods. 2 ústavy.

37. Z uvedených dôvodov ústavný súd návrhu navrhovateľov na pozastavenie účinnosti nevyhovел (bod 2 výroku tohto uznesenia).

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

V Košiciach 11. septembra 2024

Ivan Fiačan
predseda Ústavného súdu
Slovenskej republiky