



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

I. ÚS 21/2022-29

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Miloša Maďara (sudca spravodajca) a sudcov Jany Baricovej a Rastislava Kaššáka v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľa [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], zastúpeného Advokátskou kanceláriou Mgr. Marek Benedik, s. r. o., Rudnayovo námestie 1, Bratislava, v mene ktorej koná advokát Mgr. Marek Benedik, proti uzneseniu vlády Slovenskej republiky č. 641 zo 7. októbra 2020 k návrhu zvýšenia základného imania v spoločnosti [REDAKOVANÉ] uhrádzajúcej zdravotnú starostlivosť, v ktorej je vykonávateľom práv jediného akcionára Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky, a uzneseniu vlády Slovenskej republiky č. 717 z 11. novembra 2020 k návrhu zvýšenia základného imania v spoločnosti [REDAKOVANÉ] uhrádzajúcej zdravotnú starostlivosť, v ktorej je vykonávateľom práv jediného akcionára Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky, takto

### r o z h o d o l :

Ústavnú sťažnosť **o d m i e t a .**

### O d ô v o d n e n i e :

#### I.

#### Ústavná sťažnosť sťažovateľa a skutkový stav veci

1. Sťažovateľ sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 6. decembra 2020 domáha vyslovenia porušenia čl. 12 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) v spojení s čl. 40 Ústavy Slovenskej republiky uzneseniami vlády Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“) špecifikovanými v záhlaví tohto uznesenia a navrhuje, aby ústavný súd napadnuté uznesenia zrušil a vec vrátil vláde na ďalšie konanie a uložil jej povinnosť obnoviť stav pred porušením tak, „že uloží ministrom zdravotníctva Slovenskej republiky (ďalej len „minister zdravotníctva“), aby Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo zdravotníctva“) vykonávajúc pôsobnosť valného zhromaždenia spoločnosti [REDAKOVANÉ] prijalo rozhodnutie o znížení základného imania spoločnosti o 198 mil. eur“.

2. Z ústavnej sťažnosti a jej príloh vyplýva, že vláda schválila uznesením č. 641 zo 7. októbra 2020 návrh na zvýšenie základného imania [REDAKOVANÉ] ktorej jediným

akcionárom je Slovenská republika v zastúpení ministerstvom zdravotníctva), o 100 miliónov eur a uznesením č. 717 z 11. novembra 2020 návrh na zvýšenie základného imania o ďalších 98 miliónov eur. Dôvodom zvýšenia základného imania zo štátnych finančných aktív bolo zabezpečiť lepšiu a dostupnejšiu zdravotnú starostlivosť pre poistencov [REDACTED]

## II.

### Argumentácia sťažovateľa

3. Sťažovateľ vyvodzuje právomoc ústavného súdu preskúmať uznesenie vlády zo skutočnosti, že vláda nie je orgánom verejnej správy, ktorého rozhodnutie by mohlo byť predmetom súdneho preskúmania v rámci správneho súdnictva [uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) sp. zn. 1 SŽ 50/2005] a ústavná sťažnosť je preto jediným do úvahy prichádzajúcim právnym prostriedkom nápravy. Poukázal pritom na rozhodnutia ústavného súdu o sťažnostiach proti aktom Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) (I. ÚS 76/2011), proti aktu prezidenta Slovenskej republiky (ďalej len „prezident“) (I. ÚS 397/2014, I. ÚS 575/2016), resp. proti aktu samotnej vlády (IV. ÚS 478/2011). Vychádzajúc z čl. 127 ods. 1 ústavy a § 122 a § 125 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“), podľa sťažovateľa je ústavnou sťažnosťou možné napadnúť každé právoplatné rozhodnutie, opatrenie alebo zásah orgánu verejnej moci, teda aj vlády. Akty vlády, pokiaľ sa dotýkajú základných práv a slobôd a sú spôsobilé ich porušiť, nemôžu byť vyňaté z kontroly ústavnosti ústavným súdom. Sťažovateľ nie je aktívne vecne legitimovaný napadnúť rozhodnutie ministerstva zdravotníctva vykonávajúceho pôsobnosť valného zhromaždenia obchodnej spoločnosti na súde (4 Obdo 22/98).

4. Proti napadnutým uzneseniam vlády podal sťažovateľ (ako poistenec súkromnej zdravotnej poisťovne) túto ústavnú sťažnosť, argumentujúc že

a) ako rozhodnutia o zásadnom opatrení hospodárskej a sociálnej politiky musia byť v súlade so všetkými ustanoveniami ústavy;

b) vláda však poskytla verejné zdroje vo výške 198 miliónov eur na zlepšenie poskytovania zdravotnej starostlivosti len pre poistencov [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED], ktorí predstavujú 58 % obyvateľov Slovenskej republiky;

c) predkladacie materiály neobsahujú žiadne dôvody na rozlišovanie medzi poistencami štátnej poisťovne a poistencami súkromných zdravotných poisťovní;

d) dodatočné financovanie [REDACTED], vytvára pre určitú skupinu poistencov výhodnejšie podmienky na rozsah a kvalitu zdravotnej starostlivosti a predstavuje nerovnaké zaobchádzanie medzi osobami nachádzajúcimi sa v rovnakej pozícii. Štát je pritom garantom systému zdravotného poistenia a poskytovania zdravotnej starostlivosti na jeho základe ako celku. Tohto záväzku sa nemôže zbaviť z dôvodu, že vystupuje ako majiteľ (akcionár) zdravotnej poisťovne. Rozlišovanie medzi poistencami štátnej a súkromnej zdravotnej poisťovne je nelegitímne, rovnako tak aj cieľ poskytnúť kvalitnejšiu zdravotnú starostlivosť len poistencom štátnej zdravotnej poisťovne. Toto rozlišovanie považuje sťažovateľ za prejav svojvôle, zákaz ktorej je jedným z definičných prvkov právneho štátu;

e) okrem oficiálnych dôvodov zvýšenia základného imania poukazuje sťažovateľ na neoficiálne dôvody vyplývajúce z vyjadrení predstaviteľov vlády, aby zo štátnych finančných prostriedkov nemohli profitovať súkromné zdravotné poisťovne (čo predstavuje diskriminačný motív), údajne zlý systém prerozdelenia poistného (jeho zmenu pritom môže zákonodarný zbor urobiť kedykoľvek) a vytvorenie unitárneho systému zdravotného poistenia.

### III.

#### **Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti**

5. Podstatou ústavnej sťažnosti je tvrdené porušenie čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy a základných práv sťažovateľa podľa čl. 40 ústavy napadnutými uzneseniami vlády.

6. Ústavný súd v úvode posúdenia uvádza, že podľa čl. 127 ods. 1 ústavy rozhoduje o sťažnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb, ak namietajú porušenie svojich základných práv alebo slobôd, alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd.

7. Podľa § 122 zákona o ústavnom súde ústavnú sťažnosť môže podať osoba, ktorá tvrdí, že právoplatným rozhodnutím, opatrením alebo iným zásahom boli porušené jej základné práva a slobody.

8. Podľa § 125 zákona o ústavnom súde účastníkmi konania sú sťažovateľ a orgán verejnej moci, proti ktorému ústavná sťažnosť smeruje.

9. Uvedené ustanovenia zákona o ústavnom súde určujú okruh zásahov, proti ktorým možno namietat' porušenie základných práv, a okruh subjektov, proti ktorým možno ústavnú sťažnosť podať. Sťažnosťou podľa čl. 127 ods. 1 ústavy je možné domáhať sa ochrany základných práv a slobôd proti takému rozhodnutiu, opatreniu alebo inému zásahu orgánu, ktorý má atribúty verejnej moci a ktorým je daný orgán spôsobilý autoritatívne zasiahnuť do právnej sféry sťažovateľa. Uznesenia vlády Slovenskej republiky nemožno považovať za rozhodnutia či opatrenia orgánov verejnej moci v zmysle § 122 zákona o ústavnom súde, ktorými by bolo možné zasiahnuť do individuálnych práv jednotlivcov, pretože nepredstavujú individuálny právny akt, ale sú všeobecne záväzné (porov. III. ÚS 352/2015, č. 66/2015 ZNaU, I. ÚS 202/2021).

10. Ústavný súd je jedným zo štátnych orgánov. Ako nezávislý súdny orgán ochrany ústavnosti je taktiež viazaný ústavou vrátane jej čl. 2 ods. 2, v ktorom je explicitne vyjadrený jeden zo základných princípov právneho štátu, v zmysle ktorého môžu štátne orgány konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. V kontexte uvedeného ústavného princípu sa aj ústavný súd musí dôsledne riadiť vymedzením svojich právomocí vyplývajúcich mu z relevantnej ústavnej úpravy (vrátane ustanovenia čl. 127 ústavy), ktoré sú ďalej konkretizované v zákone o ústavnom súde, a preto nemôže ani vo veci sťažovateľa rozhodnúť nad rámec svojich právomocí.

11. Ústavný súd už v uznesení č. k. IV. ÚS 447/2021 z 21. septembra 2021 vo vzťahu k sťažovateľom označenému nálezu sp. zn. IV. ÚS 478/2011 vysvetlil, že v tomto prípade dospel k záveru, že uznesenie vlády o odvolaní generálneho riaditeľa Sociálnej poisťovne z funkcie malo povahu individuálneho právneho aktu, a keďže vláda nemá špeciálne zákonom ustanovené procesné

pravidlá na realizáciu svojej právomoci, t. j. na rozhodovanie o právach, povinnostiach a právom chránených záujmoch fyzických osôb (teda procesné pravidlá na rozhodovanie o ich subjektívnych právach), a rovnako neexistuje žiadny právny predpis, ktorý by explicitne formuloval náležitosti takéhoto rozhodnutia vlády, vláda musí rešpektovať minimálny štandard procesných práv, ktorý je priamo vyvoditeľný z čl. 46 ods. 1 ústavy. Povahu individuálneho právneho aktu v už naznačenom zmysle mali aj napadnuté rozhodnutia prezidenta (I. ÚS 397/2014 a I. ÚS 575/2016) a národnej rady (I. ÚS 76/2011), ktoré boli predmetom konaní pred ústavným súdom, z ktorých sťažovateľ odvodzoval spôsobilosť prieskumu napadnutých uznesení vlády v režime ústavnej sťažnosti.

12. Predmetné napadnuté uznesenia vlády však nemožno považovať za individuálne právne akty, keďže z judikatúry ústavného súdu vyplýva ich normatívna povaha. Uznesenie vlády je vo všeobecnosti len interným aktom riadenia, adresovaným členom vlády (a ostatným ústredným orgánom štátnej správy), prípadne im podriadeným orgánom štátnej správy (II. ÚS 514/2012). Uznesenie vlády je interným normatívnym pokynom, ktorým nemožno rozširovať právomoc štátneho orgánu nad rámec kompetencií určených ústavou (II. ÚS 30/97). Aj právna teória definuje normatívny právny akt v širšom ponímaní tak, že zahŕňa aj vnútorné predpisy (organizačné akty, interné normatívne akty) (porovnaj *PRUSÁK, Jozef*. Teória práva. 2. vyd. Bratislava : Právnická fakulta UK, 2001. s. 195 – 196 a *GERLOCH, Aleš*. Teorie práva. 6. aktualiz. vyd. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. s. 72 – 73), a ako taký je záväzný len pre adresátov vo vnútri štátnej správy, nie však mimo nej. Uznesenie vlády teda nemôže byť záväzné pre fyzickú alebo právnickú osobu mimo sústavy štátnej správy.

13. Individuálne právne akty sú oproti tomu aktami aplikácie práva, ktorou sa rozumie kvalifikovaná forma realizácie práva uskutočňovaná orgánmi verejnej moci, pri ktorej dochádza k podradeniu (subsumpcii) konkrétnej skutkovej podstaty pod príslušnú abstraktnú právnu podstatu vyjadrenú v právnej norme. Aplikáciou práva však nie je vlastná riadiaca činnosť orgánu verejnej moci v rámci inštitucionálnych väzieb subordinácie (napríklad vydávanie interných predpisov) (porovnaj *GERLOCH, A.* Teorie práva. 4. up. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2007. s. 203 a 205).

14. Interné inštrukcie sa delia na normatívne, ktoré sa vzťahujú na prípady rovnakého druhu a neurčitého počtu, a na individuálne, vzťahujúce sa na konkrétny individuálny prípad. Od individuálnych právnych aktov, ktoré sú svojou povahou externým verejnoprávnym aktom, sa odlišujú interné (individuálne) inštrukcie, ktoré sú záväzné iba pre administratívnoprávne a pracovnoprávne podriadené orgány alebo osoby (nie fyzické a právnické osoby) (porovnaj *BRÖSTL, A. DOBROVIČOVÁ, G. KANÁRIK, I.* Teória práva, Právnická fakulta UPJŠ, 2004. s. 66 a 105).

15. Z obsahu sťažovateľom predložených uznesení vlády vyplýva, že nimi vláda uložila povinnosti predsedovi vlády, ministrovi financií a ministrovi zdravotníctva v súvislosti so zvýšením základného imania [REDAKOVANÉ], na základe čoho nemal ústavný súd pochybnosti o tom, že v zmysle už uvedeného predstavujú napadnuté uznesenia vlády individuálne interné normatívne akty.

16. Ústavný súd preto konštatuje, že v prípade sťažovateľa nepredstavujú napadnuté uznesenia vlády individuálne právne akty, ktorým by bolo priamo zasiahnuté do sféry jeho základných práv,

čo zakladá dôvod na odmietnutie ústavnej sťažnosti podľa § 56 ods. 2 písm. a) zákona o ústavnom súde pre nedostatok právomoci ústavného súdu na jej prerokovanie.

17. Keďže ústavná sťažnosť bola odmietnutá ako celok, rozhodovanie o ďalších procesných návrhoch sťažovateľa v uvedenej veci stratilo opodstatnenie, a preto sa nimi ústavný súd už nezaoberal.

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

**V Košiciach 18. januára 2022**

**Miloš Maďar**  
**predseda senátu**