



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 14/2020-13

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 27. mája 2020 v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a zo sudcov Jany Baricovej (sudkyňa spravodajkyňa), Ladislava Duditša, Libora Duľu, Miroslava Duriša, Rastislava Kaššáka, Jany Laššákovej, Miloša Maďara, Petra Molnára, Petra Straku, Ľuboša Szigetiho a Martina Vernarského predbežne prerokoval návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) a čl. 130 ods. 1 písm. e) Ústavy Slovenskej republiky a § 74 a nasl. zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 413/2019 Z. z. o súlade § 102c 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 v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 2 v spojení s čl. 20 ods. 1 a s čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a takto

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

1. Návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky prijíma na ďalšie konanie v celom rozsahu.

2. Návrhu na pozastavenie účinnosti § 102c 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 v znení neskorších predpisov nevyhovuje.

## **O d ô v o d n e n i e :**

### **I.**

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 7. mája 2020 doručený návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky (ďalej len „generálny prokurátor“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) a čl. 130 ods. 1 písm. e) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a § 74 a nasl. zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 413/2019 Z. z. (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) o súlade § 102c 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 v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch a stavovských organizáciách v zdravotníctve“) s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 2 v spojení s čl. 20 ods. 1 a s čl. 46 ods. 1 ústavy.

2. Generálny prokurátor v odôvodnení návrhu na začatie konania uvádza: *«Podľa čl. 1 ods. 1 ústavy je Slovenská republika zvrchovaný, demokratický a právny štát. Neviaže sa na nijakú ideológiu ani náboženstvo. V tejto spojitosti a v súvislosti so zákonodarnou činnosťou Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) vo veci sp. zn. PL. ÚS 15/98 konštatoval, že princíp právneho štátu zakotvený v čl. 1 ústavy je základným ústavnoprávnym princípom v Slovenskej republike. Ak Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) uplatní svoju zákonodarnú právomoc v nesúlade s iným ustanovením ústavy, zároveň tým poruší aj základný princíp ústavnosti ustanovený v čl. 1 ústavy.*

*Namietaná právna úprava je diskriminačná, znevýhodňuje časť veriteľov pri prístupe k súdnej ochrane bez legitímneho dôvodu, čo je v rozpore s čl. 46 ods. 1 ústavy a zasahuje do ich základného práva vlastníť majetok. Zákonodarca má nespochybniteľné právo prostredníctvom legislatívy umožňovať predstaviteľom výkonnej moci hospodárne nakladať*

s verejnými financiami, toto jeho právo však nie je absolútne. V rámci svojej normotvornej činnosti je významne limitovaný, a to práve obsahom základných práv. Národná rada má povinnosť zaistiť súlad právnej úpravy s ľudskými právami tak, ako sú vymedzené v záväzných vnútroštátnych a medzinárodných prameňoch práva.

I. Protiústavnosť vylúčenia pohľadávok vzniknutých v súvislosti so zabezpečovaním a s poskytovaním zdravotnej starostlivosti s ústavou v zmysle nálezu ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 21/00

Do 6. decembra 2000 bolo účinné ustanovenie § 235 zákona č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) v nasledovnom znení:

„Z exekúcie podľa tohto zákona sú vylúčené pohľadávky vzniknuté v súvislosti so zabezpečovaním a s poskytovaním zdravotnej starostlivosti podľa osobitných predpisov.“

Toto ustanovenie bolo predmetom prieskumu ústavného súdu, pričom ústavný súd v náleze sp. zn. PL. ÚS 21/00 zo dňa 15. novembra 2000 vyslovil, že § 235 Exekučného poriadku nie je v súlade s čl. 12 ods. 2 a čl. 46 ods. 1 ústavy.

V bode IV.2. ústavný súd uviedol, že obmedzenia súdnej exekúcie sú prípustným prostriedkom uplatňovaným pri nútenom výkone súdnych a iných rozhodnutí. Tieto obmedzenia majú rozmanitý účel. Základným účelom obmedzenia súdnej exekúcie je však zabezpečiť neexekvovateľnosť určitej časti majetku povinného tak, aby povinný mohol existovať (prežiť) napriek exekúcii, prípadne aby mohol plniť úlohy, na ktoré je určený alebo zriadený zákonným spôsobom. Ústavný súd ďalej skonštatoval, že obmedzenia súdnej exekúcie sú prípustné aj vtedy, ak treba vylúčiť zo súdnej exekúcie také majetkové hodnoty, ktoré slúžia všeobecne prospešným účelom alebo predstavujú hodnoty uvedené v čl. 4 ústavy.

Ústavný súd pokračoval, že zo súdnej exekúcie nemôžu byť vylúčené pohľadávky, ktoré sú už vykonateľné, t. j. boli právoplatne judikované spôsobom, ktorý predpisuje procesné právo. Z podstaty exekúcie súčasne vyplýva, že nemôže byť obmedzená vo vzťahu k veriteľom (oprávneným). Na takýto postup ani podľa ústavného súdu neexistuje žiadny relevantný dôvod, pretože veriteľ nemá byť kvôli čomu obmedzovaný. Veriteľ uplatňuje nárok na exekučnoprávnu ochranu a táto ochrana sa mu musí poskytnúť ako súčasť práva na súdnu ochranu za podmienok ustanovených zákonom.

Uvedené podmienky nesmú byť koncipované tak, aby znamenali pre veriteľa vylúčenie práva na súdnu ochranu kvôli právnej povahe nútene vymáhanej pohľadávky

*alebo kvôli právnenému dôvodu jej vzniku. Z preskúmaného ustanovenia § 235 Exekučného poriadku nevyplývala žiadna skutočnosť, ktorá by objektívne a rozumne odôvodnila rozdiel medzi postavením veriteľa (oprávneného), ktorý má pohľadávku vzniknutú zo zabezpečenia a poskytovania zdravotnej starostlivosti a veriteľom (oprávneným), ktorý má inú vykonateľnú pohľadávku. Za takú skutočnosť nemožno považovať právny dôvod vzniku pohľadávky, a to, že pohľadávka by bola vymáhaná od subjektu, ktorý poskytuje zdravotnú starostlivosť.*

*V zmysle nálezu PL. ÚS 21/00 nie je v súlade s ústavou, ak sa zákonom určí vzťah medzi vykonateľnou pohľadávkou a judikovanou povinnosťou splniť túto pohľadávku tak, že sa odstráni, hoci len na obmedzenú dobu (vtedy dvoch rokov), vykonateľnosť pohľadávky v exekučnom konaní. To nemožno podľa názoru ústavného súdu považovať za legitímny prostriedok dosiahnutia zamýšľaného cieľa, ktorým bola podľa odôvodnenia návrhu novely Exekučného poriadku ochrana zadlženého zdravotníctva. Legitímnym prostriedkom totiž nemôže byť zásah do právoplatnosti a vykonateľnosti rozhodnutia, ktorým sa taká pohľadávka judikovala, pretože takýto zásah je v právnom štáte akceptovateľný len ako dôsledok a výsledok riadneho alebo mimoriadneho opravného postupu upraveného zákonom, ktorý patrí do kompetencie súdu.*

*Ústavný súd zdôraznil, že bola nastolená oprávnená otázka, či možno (tak, ako bolo uvedené v ustanovení § 235 Exekučného poriadku) odstraňovať vykonateľnosť pohľadávky, t. j. pohľadávky, ktorá bola už priznaná v riadne uskutočnenom procesnom postupe nezávislého súdu (iného orgánu právnej ochrany), a teda bola štátnou mocou uznaná za existujúcu, splatnú a nútene vymáhateľnú. Pripustiť takýto prostriedok ochrany dlžníkov (povinných) by totiž v konečnom dôsledku mohlo viesť k tomu, že by sa legislatívne mohol ľubovoľne rozširovať rozsah pohľadávok, a tým aj veriteľov, ktorí by nemohli požiadať o exekučnoprávnu ochranu podľa Exekučného poriadku.*

*Ústavný súd dospel k jednoznačnému záveru, podľa ktorého takéto legislatívne úpravy v právnom štáte nie sú vôbec prípustné. Napokon, ústavný súd dodal, že žiaden iný veriteľ už nie je obmedzený v prístupe k exekučnoprávnej ochrane len z dôvodu zlej finančnej situácie povinného (dlžníka) a súčasne z dôvodu, že pohľadávka vznikla z dôvodu obsiahnutého v osobitnom predpise (právna úprava zabezpečenia a poskytovania zdravotníckej starostlivosti).*

## *II. Druhý pokus zákonodarcu o zavedenie exekučnej imunity pre majetok niektorých právnických osôb poskytujúcich zdravotnícku starostlivosť*

*Zákonodarca sa ani po vyslovení nesúladu ustanovenia § 235 Exekučného poriadku s ústavou evidentne nevzdal svojho zámeru, ktorým bolo zavedenie dvoch kategórií povinných v oblasti zdravotníctva. Tentokrát však zvolil inú taktiku, a to zaradenie ustanovenia obsahujúceho exekučnú imunitu voči určitým skupinám povinných do zákona č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 578/2004 Z. z.“).*

*Ustanovenie § 102c zákona č. 578/2004 Z. z. z pohľadu ústavného práva je súčasťou slovenského právneho poriadku od 1. októbra 2006 v nasledovnom znení:*

*„Z exekúcie podľa osobitného predpisu 80) sa vylučuje do 31. decembra 2007*

*a) majetok v správe štátnej organizácie, ktorá bola zriadená podľa osobitného predpisu 61) na poskytovanie zdravotnej starostlivosti a nebola ku dňu účinnosti tohto zákona prevedená podľa osobitného predpisu, 65)*

*h) majetok neziskovej organizácie, ktorá vznikla premenou podľa osobitného predpisu 63) zo štátnej organizácie uvedenej v písmene a),*

*c) majetok obce v správe rozpočtovej alebo príspevkovej organizácie zriadenej na poskytovanie zdravotnej starostlivosti,*

*d) majetok samosprávneho kraja v správe rozpočtovej alebo príspevkovej organizácie zriadenej na poskytovanie zdravotnej starostlivosti,*

*e) finančné prostriedky na účtoch organizácií uvedených v písmenách a) až d) a finančné prostriedky, ktoré sú určené pre organizácie uvedené v písmenách a) až d) na poskytovanie zdravotnej starostlivosti, služieb súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti a služieb súvisiacich so zabezpečovaním zdravotnej starostlivosti.”*

*Ústavný súd v konaní sp. zn. PL. ÚS 26/06 pozastavil účinnosť predmetného ustanovenia, pričom rozhodnutie o pozastavení účinnosti bolo zverejnené v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 18/2007 Z. z. s účinnosťou od 12. januára 2007.*

*Zákonodarca uvedomujúc si chôdzu po tenkom ľade obmedzil časovú pôsobnosť ustanovenia § 102c zákona č. 578/2004 Z. z. (od 1. októbra 2006) do 31. decembra 2007. Práve z dôvodu časovo obmedzenej pôsobnosti preskúmaného ustanovenia a skutočnosti, že predmet konania pred ústavným súdom zanikol, bol ústavný súd nútený konanie o jeho*

súlade § 102c zákona č. 578/2004 Z. z. zastaviť uznesením PL. ÚS 26/06-47 z 30. apríla 2008.

Ústavný súd sa napriek tomu v uznesení o zastavení konania z časti zaoberal aj otázkou ústavnosti ustanovenia § 102c zákona č. 578/2004 Z. z. v konaní vedenom pod sp. zn. PL. ÚS 26/06, pričom konštatoval, že v druhovo rovnakej vecí už ústavný súd rozhodoval a vyslovil svoj právny názor (t. j. právny názor na vylúčenie zdravotníckych zariadení z exekúcie) svojím nálezom sp. zn. PL. ÚS 21/00 z 15. novembra 2000, ktorý považuje za stabilnú súčasť svojej judikatúry.

### III. Ďalšie pokračovanie v neústavných legislatívnych praktikách zákonodarcu

Takmer rovnaké znenie ustanovenia § 102c zákona č. 578/2004 Z. z. nadobudlo účinnosť aj od 1. júna 2009 ako § 102 ods. 2 zákona č. 578/2004 Z. z., avšak s jednou zmenou. Jeho časová pôsobnosť bola vymedzená na ešte kratšie obdobie, a to do 31. decembra 2009. Počas týchto siedmich mesiacov nestihli oprávnené subjekty návrh na začatie konania o súlade s ústavou ani podať.

Opätovne sa rovnaké znenie § 102c zákona č. 578/2004 Z. z. objavuje v slovenskom právnom poriadku po prijatí zákona č. 87/2018 Z. z. o radiačnej ochrane a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorým bol (s účinnosťou od 1. apríla 2018) do ustanovenia § 102c zákona č. 578/2004 Z. z. doslova vsunutý odsek 3, podľa ktorého:

„Z exekúcií podľa osobitného predpisu 80) sa vylučuje do 31. decembra 2020

a) majetok v správe štátnej organizácie, ktorá bola zriadená podľa osobitného predpisu 61) na poskytovanie zdravotnej starostlivosti a nebola ku dňu účinnosti tohto zákona prevedená podľa osobitného predpisu, 65)

b) majetok neziskovej organizácie, ktorá vznikla premenou podľa osobitného predpisu 63) zo štátnej organizácie uvedenej v písmene a),

c) majetok obce v správe rozpočtovej alebo príspevkovej organizácie zriadenej na poskytovanie zdravotnej starostlivosti,

d) majetok samosprávneho kraja v správe rozpočtovej alebo príspevkovej organizácie zriadenej na poskytovanie zdravotnej starostlivosti,

e) finančné prostriedky na účtoch organizácií uvedených v písmenách a) až d) a finančné prostriedky, ktoré sú určené pre organizácie uvedené v písmenách a) až d) na poskytovanie zdravotnej starostlivosti, služieb súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti a služieb súvisiacich so zabezpečením zdravotnej starostlivosti.“

*Národná rada je jediným ústavodarným a zákonodarným orgánom Slovenskej republiky (čl. 72 ústavy), t. j. ide o ústavodarný orgán par excellence, ktorý okrem iného prijíma zákony priamo záväzné v zásade pre všetky osoby nachádzajúce sa pod jurisdikciou Slovenskej republiky, vrátane zákonov upravujúcich postavenie osôb vo výkone trestu odňatia slobody, resp. majúce na ne bezprostredný dosah. Nemalo by dochádzať k opakovanému prijímaniu zákonných ustanovení s časovo obmedzeným rozsahom. Jediným dôvodom ich dočasnosti je snaha znemožniť určitým osobám domôcť sa ich práva zákonnými prostriedkami. Takýto postup zákonodarcu je účelový a v rozpore so základnými piliermi právneho štátu. Jedným z cieľov krátkosti časových období, počas ktorých boli jednotlivé (takmer totožné) ustanovenia účinné, bolo a je znemožniť prípadné preskúmanie ich súladu s ústavou na ústavnom súde.*

#### *IV. Ochrana vyvolených povinných vs. druhové vymedzenie majetku v zdravotníctve*

*Na slovenskom trhu poskytovania zdravotnej starostlivosti pôsobí rôznorodá skupina subjektov: subjekty, ktoré boli v minulosti štátne, avšak prešli transformáciou a sú v súčasnosti akciovými spoločnosťami, bývalé štátne zariadenia, ktoré taktiež prešli transformáciou, avšak sú doposiaľ napojené na štátny rozpočet ako príspevkové organizácie, subjekty zriadené samosprávou a subjekty financované zo súkromných zdrojov. Dôležité je, že všetky tieto subjekty poskytujú zdravotnú starostlivosť na základe rovnakého zákona a majú rovnaké postavenie s jedinou výnimkou, a tou je ochrana určitej skupiny subjektov (definovaných v písm. a) až e) ustanovenia § 102c ods. 3 zákona č. 578/2004 Z. z.). Určití poskytovatelia sú teda zvýhodnení pred ostatnými subjektmi poskytujúcimi zdravotnú starostlivosť.*

*Ďalším faktorom, ktorý umocňuje záver o diskriminácii niektorých subjektov poskytujúcich zdravotnú starostlivosť je fakt, že pred prípadnou exekúciou je chránený všetok majetok vybraných subjektov, nielen ten, ktorý by bolo možné definovať ako majetok slúžiaci na verejnoprospešný účel. Ad absurdum teda môže dôjsť k exekúcii magnetického rezonančného tomografu súkromného poskytovateľa zdravotnej starostlivosti, ale u prioritizovaného poskytovateľa zdravotnej starostlivosti nebude môcť byť vykonávaná exekúcia ani na skladové zásoby papiera a ceruziek.*

*Teoreticky by bolo možné v zmysle nálezu sp. zn. PL. ÚS 21/00 vylúčiť zo súdnej exekúcie také majetkové hodnoty, ktoré slúžia všeobecne prospešným účelom alebo predstavujú hodnoty uvedené v čl. 4 ústavy. Muselo by však ísť o druhové určenie týchto*

majetkových hodnôt v zdravotníctve bez ohľadu na to, kto je ich vlastníkom. Nie je totiž prípustné, aby zákon priorizoval určitú skupinu zdravotníckych zariadení (s majetkovou štruktúrou napojenou na štát) pred súkromnými zdravotníckymi zariadeniami. Možno uvažovať o prípadnej súladnosti právnej úpravy, podľa ktorej by exekúcii nepodliehali zdravotnícke zariadenia slúžiace na bezprostrednú záchranu života (napr. pľúcne ventilácie a pod.), avšak bez ohľadu na subjekt, ktorý má postavenie povinného.

V súčasnosti platná selektívna ochrana pred exekúciou porušuje princíp rovnosti a je diskriminačná, pričom v určitých prípadoch môže vykazovať aj známky retroaktivity. Pri aplikácii ustanovenia § 102c zákona č. 578/2004 Z. z. totiž môže dôjsť k situácii, kedy veriteľ nebude môcť vymáhať už súdom judikovanú pohľadávku, v prípade ktorých bol podaný návrh na vykonanie exekúcie podľa práva platného do 1. apríla 2018. Vo vzťahu k určitým pohľadávkam je teda namietané ustanovenie spôsobilé zasiahnuť významne do práva na prístup k súdu podľa § 46 ods. 1 ústavy spôsobom narušujúcim legitímne očakávania a prinášajúcim právnu neistotu.

#### *V. Legitímne očakávanie*

Podľa čl. 1 Dodatočného protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd má každá fyzická alebo právnická osoba právo pokojne užívať svoj majetok. Nikoho nemožno zbaviť jeho majetku s výnimkou verejného záujmu a za podmienok, ktoré ustanovuje zákon a všeobecné zásady medzinárodného práva. Predchádzajúce ustanovenie nebráni právu štátov prijímať zákony, ktoré považujú za nevyhnutné, aby upravili užívanie majetku v súlade so všeobecným záujmom a zabezpečili platenie dani a iných poplatkov alebo pokút.

V zmysle judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva pod pojem majetok patria aj spoločenské podiely či akcie v obchodných spoločnostiach (pozri napr. *Sté S a T. c. Švédsko*, rozsudok ESLP z 11. decembra 1986), je teda nepochybné, že čl. 1 dodatočného protokolu možno aplikovať aj na poskytovateľov zdravotnej starostlivosti.

Európsky súd pre ľudské práva vykladá a aplikuje čl. 1 dodatočného protokolu tak, že tento článok chráni popri „existujúcom majetku“ aj také „majetkové hodnoty vrátane právnych nárokov“, o ktorých môže dotknutá osoba tvrdiť, že má aspoň „legitímne očakávanie“, že bude efektívne požívať svoje majetkové právo (*Pine Valley Development Ltd. a iní v. Írsko*, rozsudok ESLP z 29. novembra 1991 a *Pressos Compania Naviera S. S. a iní v. Belgicko*, rozsudok ESLP z 20. novembra 1995). Na túto skutočnosť poukázal vo svojej

*judikatúre aj ústavný súd, keď napr. vo veciach sp. zn. II ÚS 389/09 alebo sp. zn. II ÚS 91/2010 uviedol, že za majetok v zmysle čl. 1 dodatkového protokolu podľa judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva sa považuje nielen existujúci majetok vo vlastníctve fyzickej alebo právnickej osoby, teda veci alebo iné aktíva, ktorých vlastníkom je táto osoba, ale i majetok, nadobudnutie vlastníctva ku ktorému môže fyzická alebo právnická osoba legitímne očakávať, pričom vo viacerých veciach posudzoval existenciu legitímnych očakávaní ako súčasť obsahu práva na majetok nielen z hľadiska práva garantovaného čl. 1 dodatkového protokolu, ale aj z hľadiska základného práva garantovaného čl. 20 ods. 1 ústavy (napr. PL. ÚS 15/08, II. ÚS 91/2010, PL. ÚS 11/08, II. ÚS 389/09, II. ÚS 322/09, III. ÚS 318/08, PL. ÚS 3/08, I. ÚS 205/07).*

*K otázke legitímneho očakávania judikoval ústavný súd aj v náleze sp. zn. PL. ÚS 3/09 z 26. januára 2011 týkajúcom sa zákazu zisku zdravotných poisťovní, pričom zdôraznil, že na legitímne očakávania je nevyhnutné nazeráť aj v kontexte generálneho princípu právneho štátu fixovaného v čl. 1 ods. 1 ústavy, ktorého integrálnou súčasťou je aj princíp právnej istoty a ochrany dôvery všetkých subjektov práva v právny poriadok (m. m. II. ÚS 48/97, PL. ÚS 37/99, PL. ÚS 49/03, PL. ÚS 25/00, PL. ÚS 1/04, PL. ÚS 6/04 atď.). Ústavný súd v tejto súvislosti už vyslovil (PL. ÚS 12/05), že v súlade s tendenciami príznačnými pre modernú európsku konštitucionalistiku podlieha z hľadiska princípu právnej istoty ochrane aj tzv. legislatívne očakávanie (legitimate expectation, der Vertrauensschutz), ktoré je užšou kategóriou ako právna istota. Štát, aj keď nekoná retroaktívne alebo nezasiahne do nadobudnutých práv, môže vertikálnym mocenským zásahom, napríklad náhlou, resp. neočakávanou zmenou pravidiel, na ktoré sa adresáti právnych noriem spoliehali, porušiť princíp právneho štátu. Ide o jeden z množstva konkrétnych výrazov princípu materiálneho právneho štátu, v ktorom sú všetci nositelia verejnej moci vrátane parlamentu podriadení ústave a jej princípom. Všeobecný princíp právneho štátu je kľúčový princíp, na ktorom je budovaný celý právny poriadok i celý systém fungovania nášho štátu. Znamená to, že tento princíp sa premieta bez rozdielu do všetkých oblastí spoločenského života. Ústavný súd ako orgán ochrany ústavnosti je povinný rešpektovať rámcu právneho štátu, v ktorom je okrem iného garantovaná právna istota vrátane ochrany legálne nadobudnutých práv, ako aj legitímnych očakávaní a tiež trvácnosť a stabilita právnych noriem a je zakázaná svojvôľa v činnosti orgánov verejnej moci, parlament z toho nevynímajúc (PL. ÚS 16/06, m. m. tiež PL. ÚS 12/05).»*

3. Na základe uvedenej argumentácie generálny prokurátor je toho názoru, že „... ustanovenie § 102c ods. 3 zákona č. 578/2004 Z. z. je v rozpore s ústavou, doterajšou judikatúrou ústavného súdu, nerešpektuje základné princípy demokratického a právneho štátu a ohrozuje základné práva a slobody, pretože porušuje rovnosť subjektov práva a ich právo na ochranu majetku a ich prístup k spravodlivosti“.

4. K návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutej právnej úpravy generálny prokurátor uvádza: „Som presvedčený, že ďalšie uplatňovanie ustanovenia § 102c zákona č. 578/2004 Z. z. môže ohroziť základné práva a slobody podľa druhej hlavy ústavy (najmä čl. 20 ods. 1 a čl. 46 ods. 1 ústavy), spôsobiť veriteľom vážne hospodárske škody, ako aj spôsobiť iné nenapraviteľné následky, keďže na základe príslušnosti povinného k určitej skupine subjektov odníma veriteľom možnosť domôcť sa efektívne svojich majetkových práv. Vzhľadom na uvedené žiadam, aby ústavný súd v zmysle čl. 125 ods. 2 ústavy pozastavil účinnosť ustanovenia § 102c zákona č. 578/2004 Z. z.“

5. Generálny prokurátor v odôvodnení návrhu na začatie konania napokon uvádza: „Dňa 31. decembra 2020 samotné návrhom namietané ustanovenie § 102c ods. 3 zákona č. 578/2004 Z. z. stratí účinnosť, avšak takéto bezprecedentné praktiky zákonodarcu, ktorými sa snaží obísť základné zásady právneho fungovania štátu, by nemali zostať bez povšimnutia.“

*Z uvedených dôvodov preto predkladám návrh na posúdenie súladu ustanovenia § 102c 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 v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 2 v spojení s čl. 20 ods. 1 a s čl. 46 ods. 1 ústavy.“*

6. Na základe uvedených skutočností generálny prokurátor navrhuje, aby ústavný súd po prijatí jeho návrhu na ďalšie konanie vydal tento nález: „Ustanovenie § 102c 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 v znení neskorších predpisov nie je v súlade s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 2 v spojení s čl. 20 ods. 1 a s čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.“

7. Generálny prokurátor zároveň navrhuje, aby „... *Ústavný súd Slovenskej republiky v zmysle čl. 125 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky pozastavil po prijatí návrhu na konanie účinnosť ustanovenia § 102c 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 v znení neskorších predpisov, keďže jeho ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody.*“.

## II.

### K prijatiu návrhu na ďalšie konanie

8. Podľa čl. 124 ústavy je ústavný súd nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti.

9. Podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy ústavný súd rozhoduje o súlade zákonov s ústavou, s ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom.

10. Podľa čl. 130 ods. 1 písm. e) ústavy ústavný súd začne konanie, ak podá návrh generálny prokurátor.

11. Podľa čl. 140 ústavy podrobnosti o organizácii ústavného súdu, o spôsobe konania pred ním a o postavení jeho sudcov ustanoví zákon.

12. Podľa § 40 ods. 1 zákona o ústavnom súde podanie sa ústavnému súdu podáva písomne, a to v listinnej podobe alebo v elektronickej podobe.

13. Podľa § 42 ods. 2 písm. a) zákona o ústavnom súde návrhom na začatie konania je návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ústavy.

14. Podľa § 74 písm. e) zákona o ústavnom súde návrh na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 ústavy o súlade právnych predpisov nižšej právnej sily s právnym predpisom

vyššej právnej sily alebo medzinárodnou zmluvou, s ktorou vyslovila súhlas národná rada a ktorá bola ratifikovaná a vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, môže podať generálny prokurátor.

15. Podľa § 56 ods. 1 zákona o ústavnom súde ústavný súd návrh na začatie konania predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa, ak tento zákon v § 9 neustanovuje inak. Pri predbežnom prerokovaní návrhu ústavný súd skúma, či dôvody uvedené v § 56 ods. 2 zákona o ústavnom súde nebránia jeho prijatiu na ďalšie konanie.

16. Podľa § 56 ods. 2 zákona o ústavnom súde ústavný súd môže na predbežnom prerokovaní bez ústneho pojednávania uznesením odmietnuť návrh na začatie konania,

- a) na prerokovanie ktorého nemá ústavný súd právomoc,
- b) ktorý je podaný navrhovateľom bez zastúpenia podľa § 34 alebo § 35 a ústavný súd nevyhovел žiadosti navrhovateľa o ustanovenie právneho zástupcu podľa § 37,
- c) ktorý nemá náležitosti ustanovené zákonom,
- d) ktorý je neprípustný,
- e) ktorý je podaný zjavne neoprávnenou osobou,
- f) ktorý je podaný oneskorene,
- g) ktorý je zjavne neopodstatnený.

17. O zjavne neopodstatnený návrh v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ústavy pôjde predovšetkým vtedy, keď aplikácia napadnutého právneho predpisu, resp. konkrétneho ustanovenia napadnutého právneho predpisu (zjavne) nemôže vyvolať neprípustný zásah do základného práva alebo slobody, alebo iných ústavou chránených hodnôt, a to buď pre nedostatok vzájomnej príčinnej súvislosti medzi aplikáciou napadnutého zákonného ustanovenia a obsahom dotknutého základného práva alebo slobody a iných ústavou chránených hodnôt, alebo z iných ústavne relevantných dôvodov. Za zjavne neopodstatnený návrh teda možno považovať taký návrh na začatie konania, pri predbežnom prerokovaní ktorého ústavný súd nezistí žiadnu možnosť neprípustného zásahu napadnutého právneho predpisu, resp. konkrétneho ustanovenia napadnutého právneho predpisu do obsahu dotknutého základného práva alebo slobody a iných ústavou

chránených hodnôt, ktorého reálnosť by mohol posúdiť po jeho prijatí na ďalšie konanie (PL. ÚS 28/2015, PL. ÚS 39/2015, PL. ÚS 53/2015, PL. ÚS 14/2016, PL. ÚS 11/2018).

18. Podľa § 56 ods. 5 zákona o ústavnom súde ak ústavný súd pri predbežnom prerokovaní návrh na začatie konania neodmietne alebo ho nezamietne podľa § 57, prijme ho na ďalšie konanie v rozsahu, ktorý sa vymedzí vo výroku uznesenia o prijatí návrhu.

19. Podľa § 75 zákona o ústavnom súde návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov okrem všeobecných náležitostí podľa § 43 musí obsahovať

a) označenie právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia, ktorého nesúlad s právnym predpisom vyššej právnej sily alebo medzinárodnou zmluvou navrhovateľ namieta,

b) dôvody, ktoré vedú navrhovateľa k pochybnostiam o súlade napadnutého právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia s právnym predpisom vyššej právnej sily alebo medzinárodnou zmluvou,

c) označenie predpisu vyššej právnej sily, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia alebo medzinárodnej zmluvy, jej časti alebo niektorého jej ustanovenia, s ktorým napadnutý právny predpis podľa navrhovateľa nie je v súlade.

20. Ústavný súd návrh generálneho prokurátora predbežne prerokoval na neverejnom zasadnutí pléna ústavného súdu podľa § 56 ods. 1 zákona o ústavnom súde, pričom sa pri predbežnom prerokovaní návrhu generálneho prokurátora zameril na zistenie, či nie sú dané dôvody na odmietnutie jeho návrhu podľa § 56 ods. 2 zákona o ústavnom súde. Ústavný súd zistil, že na prerokovanie návrhu má ústavou danú právomoc, návrh má náležitosti ustanovené zákonom, nie je neprípustný, je podaný aktívne legitimovaným subjektom a návrh nemožno považovať ani za podaný oneskorene, keďže podávanie návrhov na začatie konania o súlade právnych predpisov nie je viazané na žiadnu lehotu. Návrh na začatie konania podaný generálnym prokurátorom spĺňa tiež zákonné požiadavky podľa § 75 zákona o ústavnom súde, a to označenia napadnutej právnej úpravy, odôvodnenie (ktoré musí spĺňať dostatočné ústavno-právne požiadavky, pozn., m. m. PL. ÚS 9/2012) a označenia predpisu vyššej právnej sily, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia alebo medzinárodnej zmluvy, jej časti alebo niektorého jej ustanovenia,

s ktorým napadnutý právny predpis podľa navrhovateľa nie je v súlade. Ústavný súd sa napokon zaoberal aj otázkou, či návrh generálneho prokurátora nie je zjavne neopodstatnený, pretože aj v konaní o súlade právnych predpisov môže zaujať názor, že návrh treba odmietnuť ako zjavne neopodstatnený (m. m. PL. ÚS 5/05, PL. ÚS 15/08, PL. ÚS 10/09, PL. ÚS 28/2015, PL. ÚS 39/2015, PL. ÚS 53/2015, PL. ÚS 14/2016).

21. Na základe dôvodov a skutočností, ktoré generálny prokurátor uviedol vo svojom návrhu, ústavný súd dospel pri jeho predbežnom prerokovaní k záveru, že ho nemožno vyhodnotiť ako zjavne neopodstatnený a keďže nezistil ani žiadne iné dôvody na odmietnutie návrhu generálneho prokurátora podľa § 56 ods. 2 zákona o ústavnom súde, prijal ho podľa § 56 ods. 5 zákona o ústavnom súde v celom rozsahu na ďalšie konanie.

### **III.**

#### **K návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutej právnej úpravy**

22. Generálny prokurátor v návrhu na začatie konania navrhuje, aby ústavný súd po prijatí návrhu na konanie rozhodol o pozastavení účinnosti § 102c ods. 3 zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch a stavovských organizáciách v zdravotníctve podľa čl. 125 ods. 2 ústavy, keďže jeho ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody.

23. Návrh na pozastavenie účinnosti napadnutej právnej úpravy generálny prokurátor odôvodňuje tým, že jej ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody podľa druhej hlavy ústavy (najmä čl. 20 ods. 1 a čl. 46 ods. 1 ústavy) a spôsobiť veriteľom vážne hospodárske škody, ako aj spôsobiť iné nenapraviteľné následky, keďže na základe príslušnosti povinného k určitej skupine subjektov odníma veriteľom možnosť domôcť sa efektívne svojich majetkových práv.

24. Konkretizáciu dôvodov, z akých môžu byť ohrozené základné práva uznané čl. 20 ods. 1 a čl. 46 ods. 1 ústavy a konkretizáciu dôvodov, z akých hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok, návrh generálneho prokurátora na pozastavenie účinnosti napadnutej právnej úpravy neobsahuje.

25. Podľa čl. 125 ods. 2 ústavy ak ústavný súd prijme návrh na konanie podľa odseku 1, 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 iný vážny nenapraviteľný následok.

26. Podľa § 78 zákona o ústavnom súde ak ústavný súd prijme návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov na ďalšie konanie (§ 56 ods. 5), môže aj bez návrhu pozastaviť účinnosť napadnutého právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody, ak hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok.

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. 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).

29. Podľa ustálenej judikatúry ústavného súdu ústavný súd k uplatneniu svojej právomoci podľa čl. 125 ods. 2 ústavy pristupuje len v dostatočne odôvodnených prípadoch a celkom výnimočne, t. j. keď sú spôsob ohrozenia označených základných práv a slobôd, resp. hrozba značnej hospodárskej škody alebo iného nenapraviteľného následku v návrhu dostatočne konkretizované, pričom z okolností prípadu zjavne vyplýva, že ide o tvrdenie navrhovateľa, ktoré možno považovať za dôvodné/preukázané, a teda opodstatnené (PL. ÚS 13/09, PL. ÚS 10/2014, PL. ÚS 5/2018, PL. ÚS 25/2019).

30. V záujme rešpektovania požiadaviek obsiahnutých v princípe právneho štátu je pri rozhodovaní o pozastavení účinnosti napadnutých ustanovení právnych predpisov žiaduce, aby ústavný súd zachoval primeranú rovnováhu medzi požiadavkou účinného a neodkladného (ale pritom výnimočného) opatrenia v prospech ochrany základných práv a slobôd alebo ochrany iného verejného záujmu vymedzeného v čl. 125 ods. 2 ústavy relevantného z hľadiska ochrany ústavnosti, resp. ústavných hodnôt a požiadavkou primeraného rešpektovania autonómie zákonodarnej moci (okrem iného aj vzhľadom na ústavný princíp del'by moci) a z nej vyplývajúcej prezumpcie ústavnosti právnych predpisov (m. m. PL. ÚS 2/2016, PL. ÚS 8/2017, PL. ÚS 5/2018, PL. ÚS 25/2019).

31. Pozastaviť účinnosť napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody, resp. ak ich uplatňovaním hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok, možno len na základe takých dôvodov, ktoré zakladajú záver o bezprostrednom ohrození základných práv a slobôd, resp. bezprostrednej hrozbe značnej hospodárskej škody alebo iného vážneho nenapraviteľného následku (PL. ÚS 47/03, PL. ÚS 25/2019). Ohrozenie základných práv alebo slobôd či hrozba značnej hospodárskej škody alebo iného vážneho nenapraviteľného následku v prípade ďalšieho uplatňovania napadnutých ustanovení je dostatočne odôvodnené vtedy, ak ohrozenie (hrozba) je reálne (atribút reálnosti ohrozenia), priame (atribút bezprostrednosti ohrozenia) a možno konkretizovať spôsob ohrozenia (atribút konkrétnosti ohrozenia). Je dôležité, aby atribúty reálnosti, bezprostrednosti a konkrétnosti ohrozenia základných práv alebo slobôd či hrozby značnej hospodárskej škody alebo iného vážneho nenapraviteľného následku nadobudli takú intenzitu a závažnosť, ktorá v konkrétnom posudzovanom prípade odôvodní vstup ústavného súdu do (relatívne) autonómnej sféry pôsobnosti zákonodarcu pozastavením účinnosti právneho predpisu ešte pred samotným meritórnym preskúmaním jeho súladu s ústavným poriadkom, a to v záujme zaistenia účinnej a efektívnej ochrany ústavnosti.

32. Generálny prokurátor v návrhu poukazuje na to, že napadnutá právna úprava môže ohroziť základné práva a slobody, najmä základné právo vlastníť majetok podľa čl. 20 ods. 1 ústavy a právo na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a spôsobiť veriteľom vážne hospodárske škody, ako aj iné nenapraviteľné následky. Toto tvrdenie odôvodňuje len

tým, že napadnutá právna úprava na základe príslušnosti povinného k určitej skupine subjektov odníma veriteľom možnosť domôcť sa efektívne svojich majetkových práv. Bližšie uvedené tvrdenie neodôvodňuje a ani neuvádza konkrétne argumenty na jeho podloženie.

33. Ústavný súd bližšie vymedzil, že spôsob ohrozenia základných práv a slobôd či hrozba značnej hospodárskej škody alebo iného vážneho nenapraviteľného následku musia byť v návrhu dostatočne konkretizované (bod 29 odôvodnenia). Len potenciálna hrozba porušenia základných práv a slobôd či potenciálna hrozba značnej hospodárskej škody alebo iného vážneho nenapraviteľného následku nestačí k prijatiu záveru ústavného súdu o pozastavení účinnosti napadnutej právnej úpravy.

34. Samotné ohrozenie základných práv a slobôd či samotnú hrozbu značnej hospodárskej škody alebo iného vážneho nenapraviteľného následku skupiny osôb dotknutých uplatňovaním napadnutej právnej úpravy generálny prokurátor odôvodňuje v zásade hypoteticky a príliš všeobecne.

35. Keďže podľa § 78 zákona o ústavnom súde ústavný súd môže aj bez návrhu pozastaviť účinnosť napadnutej právnej úpravy, ústavný súd preskúmal aj *ex offio*, či v posudzovanom prípade možno predpokladať na pozastavenie účinnosti napadnutej právnej úpravy už uvedené (body 25 až 31) považovať za naplnené.

36. Napadnutá právna úprava vylučuje s účinnosťou od 1. apríla 2018 do 31. decembra 2020 z exekúcií podľa osobitného predpisu [zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov v znení neskorších predpisov] majetok a finančné prostriedky určitých právnických osôb poskytujúcich zdravotnú starostlivosť.

37. Vzhľadom na dĺžku účinnosti napadnutej právnej úpravy ústavný súd, vychádzajúc z čl. 125 ods. 2 ústavy a posudzujúc aj to, aké negatívne dôsledky môže vyvolať prípadné pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení (PL. ÚS 25/2019), je toho názoru, že v okolnostiach posudzovaného prípadu možno za negatívne dôsledky vyvolané

pozastavením účinnosti napadnutej právnej úpravy považovať ohrozenie poskytovania zdravotnej starostlivosti (a tým aj ohrozenie ústavou chránenej hodnoty ochrany verejného zdravia) v prípade, ak majetok a finančné prostriedky určitých právnických osôb poskytujúcich zdravotnú starostlivosť (vymedzených napadnutou právnou úpravou), ktoré slúžia na poskytovanie zdravotnej starostlivosti, nebudú vyňaté z exekúcií.

38. Od nadobudnutia účinnosti napadnutej právnej úpravy 1. apríla 2018 však uplynuli už dva roky, počas ktorých sa napadnutá právna úprava uplatňovala. Tento čas možno považovať za dostatočný na to, aby v prípade, ak by sa s realizovaním napadnutej právnej úpravy spájalo bezprostredné a konkrétne ohrozenie základných práv a slobôd alebo iného verejného záujmu vymedzeného v čl. 125 ods. 2 ústavy takej intenzity a závažnosti, ktoré by odôvodňovali pozastavenie účinnosti napadnutej právnej úpravy ešte pred samotným meritórnym preskúmaním jej súladu s ústavným poriadkom, malo by byť toto ohrozenie navrhovateľovi známe a mal naň poukázať vo svojom návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutej právnej úpravy.

39. Vychádzajúc zo všetkých skutočností uvedených v predchádzajúcich bodoch tohto uznesenia aj pri absencii relevantnej argumentácie generálneho prokurátora v časti jeho návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutej právnej úpravy, ústavný súd posudzujúc túto časť návrhu v zmysle § 78 zákona o ústavnom súde dospel k záveru, že s účinnosťou napadnutej právnej úpravy v danom prípade nie je spojené priame, resp. bezprostredné a konkrétne ohrozenie základných práv a slobôd ani priama, resp. bezprostredná a konkrétna hrozba značnej hospodárskej škody alebo iného vážneho nenapraviteľného následku takej intenzity a závažnosti, ktoré by odôvodňovali uplatnenie „výnimočnej“ právomoci ústavného súdu vyplývajúcej z čl. 125 ods. 2 ústavy.

40. Vzhľadom na uvedené skutočnosti ústavný súd dospel k záveru, že v posudzovanom prípade prevažuje z hľadiska požiadaviek týkajúcich sa ochrany ústavnosti záujem na ponechaní účinnosti napadnutej právnej úpravy, ktorej namietaný nesúlad s ústavou bude predmetom posúdenia zo strany ústavného súdu v konaní o prijatom návrhu.

41. Ústavný súd preto návrhu generálneho prokurátora na pozastavenie účinnosti napadnutého ustanovenia zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch a stavovských organizáciách v zdravotníctve nevyhovel (bod 2 výrokovej časti tohto uznesenia).

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

V Košiciach 27. mája 2020

Ivan Fiačan  
predseda pléna Ústavného súdu  
Slovenskej republiky