



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

II. ÚS 283/2018-23

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí senátu 13. júna 2018 predbežne prerokoval sťažnosť Slovenskej asociácie dodávateľov zdravotníckych pomôcok, Seberínho 9, Bratislava, zastúpenej advokátskou kanceláriou Lansky, Ganzger & Partner Rechtsanwälte, spol. s r.o., Dvořákovo nábřeží 8A, Bratislava, v mene ktorej koná advokát JUDr. Martin Jacko, vo veci namietaného porušenia základných práv podľa čl. 12 ods. 2, čl. 20 ods. 1 a 5, čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 3 a 4 Ústavy Slovenskej republiky a práv podľa čl. 16 a 17 v spojení s čl. 52 ods. 1 Charty základných práv Európskej únie uznesením Národnej rady Slovenskej republiky č. 937 z 30. novembra 2017 a takto

rozhodol:

Sťažnosť Slovenskej asociácie dodávateľov zdravotníckych pomôcok **o d m i e t a .**

Odôvodnenie:

I.

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bola 30. januára 2018 doručená sťažnosť Slovenskej asociácie dodávateľov zdravotníckych pomôcok (ďalej len „sťažovateľka“), ktorou namieta porušenie základného práva podľa čl. 12 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), základného práva vlastníť majetok

podľa čl. 20 ods. 1 a 5 ústavy, základného práva na podnikanie podľa čl. 35 ods. 1 ústavy v spojení so zákonným obmedzením základného práva podľa čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy, práva na slobodné podnikanie podľa čl. 16 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „charta“), práva vlastníť majetok podľa čl. 17 ods. 1 charty a obmedzenie výkonu práva podľa čl. 52 ods. 1 charty uznesením Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „národná rada“) č. 937 z 30. novembra 2017 (ďalej aj „uznesenie národnej rady“), ktorým národná rada udelila súhlas s koncepciou oddlženia zdravotníckych zariadení na úhradu záväzkov po lehote splatnosti do výšky 585 000 000 € (ďalej len „koncepcia oddlženia“) schválenou uznesením vlády Slovenskej republiky č. 425/2017.

2. Zo sťažnosti vyplýva, že Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo zdravotníctva“) predložilo 6. novembra 2017 národnej rade na prerokovanie koncepciu oddlženia, ktorú schválila vláda Slovenskej republiky svojím uznesením 13. septembra 2017. Koncepcia oddlženia pod číslom parlamentnej tlače 705 bola v národnej rade prerokovaná na 23. schôdzi a schválená 30. novembra 2017 uznesením č. 937.

Podľa schváleného uznesenia národnej rady: „*Národná rada Slovenskej republiky súhlasí s použitím štátnych finančných aktív na realizáciu koncepcie oddlženia zdravotníckych zariadení na úhradu záväzkov po lehote splatnosti do výšky 585 000 000 Eur.*“

3. Podľa názoru sťažovateľky: «*Napadnuté Uznesenie NR SR porušilo základné práva a slobody veriteľov - obchodných spoločností A care, s.r.o., ADYTON medical devices SK, s.r.o., BEZNOSKA Slovakia, s.r.o., Biomedica Slovakia, s.r.o., BIOTRONIK Slovensko, s.r.o., ConvaTEc Česká republika s.r.o., DISPOMED, s.r.o., Essity Slovakia, s.r.o., HARTMANN-RICO spol. s.r.o., InterMedical, spol. s r.o., Jonson & Jonson, s.r.o., Lima SK s.r.o., Lohmann & Rauscher, s.r.o., M E D I L A S, spoločnosť s ručením obmedzeným, Medtronic Slovakia s.r.o., Mölnlycke Healt Care, s.r.o., PHARMA GROUP, a.s., Roche Slovensko, s.r.o., R A D I X spol. s r.o., TATRA-ALPINE a.s., ULTRAMED s.r.o., VIVAX Pharmaceuticals, s.r.o., Zimmer Slovakia s.r.o. (ďalej v texte ako poškodení veritelia), ktorí na mimoriadnom zasadnutí valného zhromaždenia konaného dňa 29.1.2018*

ju poverili zastupovaním ich práv a záujmov dotknutých Uznesením NR SR, ktorým NR SR udelila súhlas s Konceptiou oddĺženia, zaručené článkami 12 ods. 2, 20 ods. 1 a 5, čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 3 a 4 Ústavy a článkami 16 a 17 v spojení s čl. 52 ods. 1 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „charta“).»

4. Sťažovateľka k splneniu podmienok prípustnosti sťažnosti podľa § 25 ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) uvádza:

«a) sťažnosť nie je zjavne neopodstatnená, pretože existuje, ako to vyplynie z ďalších skutkových a právnych argumentov priama a preukázateľná spojitosť medzi napadnutým Uznesením NR SR a porušením označených základných práv a slobôd podľa Ústavy a podľa Charty;

b) napadnuté Uznesenie NR SR bolo platne prijaté 30.11.2017 a preto je sťažnosť podaná včas (§ 53 ods. 3 Zákona o ústavnom súde);

c) proti napadnutému Uzneseniu NR SR nie je prípustný žiaden opravný prostriedok a preto niet iného súdu, ktorý by mohol poskytnúť ochranu základným právam a slobodám Poškodených veriteľov;

d) Sťažovateľka uvádza, že podľa čl. 7 ods. 5 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/7/EÚ zo 16. februára 2011 o boji proti oneskoreným platbám v obchodných transakciách (ďalej v texte aj ako „Smernica o boji proti oneskoreným platbám“), prostriedky uvedené v odseku 4 zahŕňajú ustanovenia, na základe ktorých organizácie oficiálne uznané ako organizácie zastupujúce podniky alebo organizácie s oprávneným záujmom na zastupovaní podnikov môžu podať návrh na začatie konania na súde alebo príslušnom správnom orgáne podľa uplatniteľného vnútroštátneho práva na základe toho, že zmluvné podmienky alebo obchodné praktiky sú značne nevýhodné v zmysle čl. 7 ods. 1 Smernice, aby tak mohli uplatniť primerané a účinné prostriedky, ktoré zabránia ich pokračujúcemu uplatňovaniu (bližšie objasnenie je v bode 29 odôvodnenia citovanej smernice).

e) Z citovaného článku Smernice o boji proti oneskoreným platbám a jeho odôvodnenia jasne vyplýva, že Sťažovateľka je aktívne procesne legitimovaná

na zastupovanie veriteľov, jej členov na akomkoľvek súdnom orgáne, vrátane ÚS SR, pred ktorým môže uplatniť ochranu základných práv a slobôd jej členov. Sťažnosť podľa čl. 127 ods. 1 Ústavy je súčasne, v zmysle citovanej Smernice, primeraným a účinným prostriedkom ochrany proti vykonávanie Oddlženia;

f) podľa ustálenej judikatúry ÚS SR v zmysle čl. 127 ods. 1 Ústavy v spojení s § 51 ods. 1 Zákona o ústavnom súde možno sa domáhať ochrany ústavnou sťažnosťou proti takému rozhodnutiu, opatreniu alebo inému zásahu orgánu, ktorý má atribúty verejnej moci, ktorým tento autoritatívne zasiahol do sféry Poškodených veriteľov. Takým orgánom je aj NR SR, ktorá v tomto konaní preto má pasívnu procesnú legitimáciu.»

5. Sťažovateľka v sťažnosti argumentuje: „Napadnuté uznesenie NR SR možno zaradiť do skupiny individuálnych právnych aktov, pretože disponuje predovšetkým vlastnosťami typickými pre individuálne právne akty (rozhodnutia). Je aktom aplikácie práva, ktorý bol vydaný NR SR na základe kontrolnej právomoci zverenej jej Ústavou, a je konkretizované; t. j. vzťahuje sa na konkrétne objekt, ktorým je Konceptia oddlženia a konkrétne subjekty, ktorými sú predovšetkým dlžníci a veritelia, patriaci do finančného mechanizmu vytvoreného touto koncepciou.

Navyše, podľa § 13 zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v Zbierke zákonov sa uverejňujú uznesenia NR SR, ak tak ustanovuje osobitný predpis a uznesenia NR SR, o ktorých rozhodla, že sa majú uverejniť v zbierke zákonov.

Tieto uznesenia nie sú právne predpisy, ale iné akty, a preto nie sú spôsobilým predmetom konania o súlade právnych predpisov, v ktorom sa musia napádať len právne predpisy, ich časti alebo jednotlivé ustanovenia.

Napadnuté Uznesenie NR SR však nebolo ani publikované v Zbierke zákonov, čo ešte viac potvrdzuje, že ide o individuálny akt aplikácie práva v rámci kontrolnej právomoci NR SR, ktorá vyplýva z Ústavy a z § 2 Zákona o rokovacím poriadku.

Uznesenie NR SR je z tohto základného dôvodu napadnuteľné len sťažnosťou podľa čl. 127 ods. 1 Ústavy.“

6. Porušenie svojich základných práv a slobôd sťažovateľka odôvodňuje:

a) vo vzťahu k priamej diskriminácii: *«Podľa čl. 12 ods. 2 Ústavy, základné práva a slobody sa zaručujú na území Slovenskej republiky všetkým bez ohľadu na pohlavie, rasu, farbu pleti, jazyk, vieru a náboženstvo, politické, či iné zmýšľanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnosti alebo etnickej skupine, majetok, rod alebo iné postavenie. Nikoho nemožno z týchto dôvodov poškodzovať, zvýhodňovať alebo znevýhodňovať.*

Napadnuté Uznesenie NR SR udelením súhlasu s Konceptiou oddlženia sa podieľa na diskriminácii niektorých veriteľov pre ich iné postavenie. Táto diskriminácia vyplýva z toho, že Oddlženie vylučuje z jeho účinkov veriteľov, ktorí:

- majú pohľadávky, splatné po 31.12.2016;

- nie sú ochotní pristúpiť na čiastočné „vyvlastnenie“ ich pohľadávok (diskont istiny) a preto sú zaradení na horšie poradie pri ich uspokojovaní, ktoré môže viesť aj k tomu, že také pohľadávky nebudú vôbec uspokojené alebo sú dokonca vyradení aj z elektronickej aukcie.

Podľa bodu 4.4 Oddlženia: „Ministerstvo zdravotníctva spolu s Ministerstvom financií vytvorilo v tejto súvislosti finančný mechanizmus, v rámci ktorého budú mať veritelia možnosť uspokojiť svoje pohľadávky voči nemocniciam za podmienok uvedených v tomto dokumente. Tento mechanizmus je vytvorený transparentne a na princípe prístupu za rovnakých podmienok pre všetkých. Zapojenie veriteľov do tohto systému je dobrovoľné a právne nenárokovateľné.

Z tohto bodu (zvýraznenej vety) Oddlženia vyplýva, že Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky (ďalej v texte len ako „MZ SR“) môže bez uvedenia akéhokoľvek dôvodu vylúčiť niektorého veriteľa z účinkov Oddlženia len s odkazom na to, že zapojenie nie je právne nárokovateľné. Taká možnosť vytvára základ pre možnú diskrimináciu niektorých veriteľov. Tento záver je úplne zrejmý, hoci existuje aj taký výklad, podľa ktorého dlžníci alebo žalované ministerstvo si nemôžu právne nárokovat', aby sa veritelia zapojili do prijatého mechanizmu. Táto nezrozumiteľnosť vytvára možnosť takého výkladu Oddlženia, ktorý by mohol diskvalifikovať niektorých veriteľov.

Koncepcia oddlženia teda výrazne zvýhodňuje, bez primeraných a ospravedlniteľných dôvodov, tých veriteľov, ktorí sú ochotní rezignovať na svoje oprávnené nároky v rozsahu, ktorý predstavuje nekalú obchodnú a zmluvnú prax oproti

tým veriteľom, ktorí nechcú súhlasiť predovšetkým s diskontom z istiny pohľadávok a, naproti tomu znevýhodňuje tých veriteľov, ktorí nesúhlasia s Oddlžením a jeho dvomi tým veriteľom, ktorí sa nechcú súhlasiť predovšetkým s diskontom z istiny pohľadávok a, naproti tomu znevýhodňuje tých veriteľov, ktorí nesúhlasia s Oddlžením a jeho dvomi základnými formami, ktoré sú využiteľné len za neprijateľných obchodných a zmluvných podmienok.»

b) vo vzťahu k porušeniu základného práva vlastníť iným zásahom: «Podľa čl. 20 ods. 1 Ústavy každý má právo vlastníť majetok. Vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu. Ústava výslovne nevymedzuje pojem „majetok“. Predmet vlastníckeho práva však opakovane vymedzil ÚS SR... predmetom ochrany základného práva vlastníť je aj pohľadávka ako majetkové právo oprávneného na plnenie od dlžníka. Podľa čl. 20 ods. 5 Ústavy iné zásahy do vlastníckeho práva možno dovoliť iba vtedy, ak ide o majetok nadobudnutý nezákonným spôsobom alebo z nelegálnych príjmov a ide o opatrenie nevyhnutné v demokratickej spoločnosti pre bezpečnosť štátu, ochranu verejného poriadku, mravnosti alebo práv a slobôd iných. Podmienky ustanoví zákon.

Pri schvaľovaní napadnutého Uznesenia NR SR si NR SR nevšimla, že takto vytvorený finančný mechanizmus (Oddlženie) určuje také podmienky účasti na jeho implementácii, ktoré v konečnom dôsledku znamenajú neústavný zásah do základného práva vlastníť, zaručeného čl. 20 ods. 1 v spojení s čl. 20 ods. 5 Ústavy. Zásadným porušením vlastníckeho práva je predovšetkým požiadavka na diskont z istiny, bez ktorého veriteľ sa nemôže zúčastniť Oddlžovania ako opatrenia MZ SR na vyriešenie dlhového zaťaženia systému poskytovania zdravotnej starostlivosti.

Požiadavka na diskont z istiny predstavuje iný zásah do vlastníckeho práva, ktorý je však ústavne súladný len za splnenia veľmi prísnych podmienok, ktoré vyplývajú z čl. 20 ods. 5 Ústavy. Ani jedna z týchto podmienok (ide o majetok nadobudnutý nezákonným spôsobom alebo z nelegálnych príjmov a ide o opatrenie nevyhnutné v demokratickej spoločnosti pre bezpečnosť štátu, ochranu verejného poriadku, mravnosti alebo práv a slobôd iných. Podmienky ustanoví zákon) nebola v prípade Oddlženia splnená a preto NR SR nebola oprávnená Konceptiu oddlženia schváliť svojím súhlasom.»

c) vo vzťahu k slobode podnikania: «Podľa čl. 35 ods. 1 Ústavy každý má právo na slobodnú voľbu povolania a prípravu naň, ako aj právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť.

Oddĺženie, na ktoré NR SR udelila súhlas:

a) nesleduje legitímny cieľ, ale podporuje morálny hazard spočívajúci v tom, že v pravidelných cykloch sa ťarcha financovania poskytovania zdravotníckych služieb a zdravotnej starostlivosti prenáša, prostredníctvom oddĺženia, na veriteľov;

b) nemá žiaden racionálny základ a nevytvára žiadne záruky, že po jeho implementácii dôjde k vytvoreniu právnych pravidiel, ktoré zabránia ďalšiemu „oddĺžovaniu“;

c) predstavuje zjavne neprimeranú záťaž, ktorá je reprezentovaná najmä požiadavkou na diskont z istiny a

d) jasne porušuje princíp rovnosti v postavení veriteľov.»

7. Porušenie práv podľa charty sťažovateľka odôvodňuje: „Podľa čl. 51 ods. 1 Charty jej ustanovenia sú pri dodržaní zásady subsidiarity určené pre inštitúcie, orgány, úrady a agentúry Únie, a tiež pre členské štáty výlučne vtedy, ak vykonávajú právo Únie...

Koncepcia oddĺženia je, ako to potvrdzuje aj citovaná časť predkladacej správy k Uzneseniu NR SR, vykonávaním práva Únie.

Z toho vyplýva, že pri prijímaní napadnutého Uznesenia NR SR bola NR SR povinná rešpektovať aj základné práva, ktoré sú upravené v Charte.

Sťažovateľka tvrdí, že NR SR Uznesením NR SR, ktorým udelila súhlas s Koncepciou oddĺženia porušila čl. 16 a 17 Charty v spojení s čl. 52 ods. 1 Charty v neprospech Poškodených veriteľov.

Podľa čl. 16 Charty sloboda podnikania sa uznáva v súlade s právom Únie, vnútroštátnymi právnymi predpismi a praxou.

Podľa čl. 17 ods. 1 Charty každý má právo vlastníť svoj oprávnené nadobudnutý majetok, užívať ho, nakladať s ním a odkázať ho. Nikoho nemožno zbaviť jeho majetku, s výnimkou verejného záujmu, v prípadoch a za podmienok, ktoré ustanovuje zákon, pričom musí byť včas vyplatená spravodlivá náhrada. Užívanie majetku môže byť upravené zákonom v nevyhnutnej miere v súlade so všeobecným záujmom.

Podľa čl. 52 ods. 1 Charty akékoľvek obmedzenie výkonu práv a slobôd uznaných v tejto Charte musí byť ustanovené zákonom a rešpektovať podstatu týchto práv a slobôd.“

8. Vychádzajúc z uvedeného, sťažovateľka navrhuje, „... aby ÚS SR, po zistení, že došlo k porušeniu základných práv Poškodených veriteľov, zaručené článkami 12 ods. 2, 20 ods. 1 a 5, čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 3 a 4 Ústavy a článkami 16 a 17 v spojení s čl. 52 ods. 1 Charty zrušil Uznesenie NR SR a vyslovil tento záväzný právny názor: NR SR je povinná opätovne prerokovať Konceptiu oddĺženia zdravotníckych zariadení na úhradu záväzkov po lehote splatnosti do výšky EUR 585.000.000,- schválenú dňa 13.09.2017 uznesením vlády Slovenskej republiky č. 425/2017 a ak nedôjde k odstráneniu zistených porušení základných práv a slobôd Poškodených veriteľov, neudelíť súhlas na jej vykonávanie.“.

9. Sťažovateľka ďalej navrhuje, aby ústavný súd prijal sťažnosť na ďalšie konanie a po prijatí nálezom takto rozhodol: «... Národná rada Slovenskej republiky schválením uznesenia č. 937 zo dňa 13.11. 2017, ktorým udelila súhlas s Konceptiou oddĺženia zdravotníckych zariadení na úhradu záväzkov po lehote splatnosti do výšky EUR 585.000.000,- schválenej dňa 13.09.2017 uznesením vlády Slovenskej republiky č. 425/2017 porušila základné práva a slobody veriteľov, ktorí poverili Sťažovateľku zastupovaním v tomto konaní, t. j.: A care, s.r.o., ADYTON medical devices SK s.r.o., BEZNOSKA Slovakia s.r.o., Biomedica Slovakia s.r.o., BIOTRONIK Slovensko s.r.o., ConvaTEc Česká republika s.r.o., DISPOMED, s.r.o., Essity Slovakia s.r.o., HARTMANN - RICO spol. s.r.o., InterMedial, spol. s.r.o., Johnson & Johnson, s.r.o., Lima SK s.r.o., Lochmann & Rauscher, s.r.o., MEDILAS spoločnosť s ručením obmedzeným, Medtronic Slovakia, s.r.o., Mölnlycke Health Care, s.r.o., PHARMA GROUP, a.s., Roche Slovensko, s.r.o., RADIX spol. s.r.o., TATRA – ALPINE a.s., ULTRAMED s.r.o., VIVAX Pharmaceuticals, s.r.o., Zimmer Slovakia s.r.o., („Poškodení veritelia“) práv zaručené článkami 12 ods.2, 20 ods.1 a 5, čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 3 a 4 Ústavy Slovenskej republiky a článkami 16 a 17 v spojení s čl. 52 ods. 1 Charty.

Uznesenie Národnej rady Slovenskej republiky č. 937 zo dňa 30.11.2017 sa zrušuje a vec sa vracia Národnej rade Slovenskej republiky na ďalšie konanie.

Národná rada Slovenskej republiky je povinná nahradiť všetky trovy tohto konania.»

II.

10. Ústavný súd je podľa čl. 127 ods. 1 ústavy oprávnený rozhodovať 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.

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

12. Ústavný súd návrh na začatie konania predbežne prerokuje podľa § 25 ods. 1 zákona o ústavnom súde na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa a zisťuje, či nie sú dôvody na odmietnutie návrhu podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde.

13. Podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde môže ústavný súd na predbežnom prerokovaní odmietnuť uznesením bez ústneho pojednávania návrhy, na ktorých prerokovanie nemá právomoc, návrhy, ktoré nemajú náležitosti predpísané zákonom, neprípustné návrhy alebo návrhy podané niekým zjavne neoprávneným, ako aj návrhy podané oneskorene. Ústavný súd môže odmietnuť aj návrh, ktorý je zjavne neopodstatnený. Ak ústavný súd navrhovateľa na také nedostatky upozornil, uznesenie sa nemusí odôvodniť.

14. Podľa § 20 ods. 1 zákona o ústavnom súde návrh na začatie konania sa ústavnému súdu podáva písomne. Návrh musí obsahovať, akej veci sa týka, kto ho podáva, prípadne proti komu návrh smeruje, akého rozhodnutia sa navrhovateľ domáha, odôvodnenie návrhu a navrhované dôkazy. Návrh musí podpísať navrhovateľ (navrhovatelia) alebo jeho (ich) zástupca.

15. Podľa § 20 ods. 2 zákona o ústavnom súde k návrhu na začatie konania sa musí pripojiť splnomocnenie na zastupovanie navrhovateľa advokátom alebo komerčným

právnikom, ak tento zákon neustanovuje inak. V splnomocnení sa musí výslovne uviesť, že sa udeľuje na zastupovanie pred ústavným súdom.

16. Podľa § 20 ods. 4 zákona o ústavnom súde ústavný súd je viazaný návrhom na začatie konania okrem prípadov výslovne uvedených v tomto zákone.

17. Podľa čl. 12 ods. 2 ústavy základné práva a slobody sa zaručujú na území Slovenskej republiky všetkým bez ohľadu na pohlavie, rasu, farbu pleti, jazyk, vieru a náboženstvo, politické či iné zmýšľanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnosti alebo etnickej skupine, majetok, rod alebo iné postavenie. Nikoho nemožno z týchto dôvodov poškodzovať, zvyhodňovať alebo znevýhodňovať.

18. Podľa čl. 13 ods. 3 ústavy zákonné obmedzenia základných práv a slobôd musia platiť rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky.

19. Podľa čl. 13 ods. 4 ústavy pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel. Takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ.

20. Podľa čl. 20 ods. 1 ústavy, má každý právo vlastníť majetok. Vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu.

21. Podľa čl. 20 ods. 5 ústavy iné zásahy do vlastníckeho práva možno dovoliť iba vtedy, ak ide o majetok nadobudnutý nezákonným spôsobom alebo z nelegálnych príjmov a ide o opatrenie nevyhnutné v demokratickej spoločnosti pre bezpečnosť štátu, ochranu verejného poriadku, mravnosti alebo práv a slobôd iných. Podmienky ustanoví zákon.

22. Podľa čl. 35 ods. 1 ústavy každý má právo na slobodnú voľbu povolania a prípravu naň, ako aj právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť.

23. Podľa čl. 16 charty sloboda podnikania sa uznáva v súlade s právom Únie, vnútroštátnymi právnymi predpismi a praxou.

24. Podľa čl. 17 ods. 1 charty každý má právo vlastniť svoj oprávnené nadobudnutý majetok, užívať ho, nakladať s ním a odkázať ho. Nikoho nemožno zbaviť jeho majetku, s výnimkou verejného záujmu, v prípadoch a za podmienok, ktoré ustanovuje zákon, pričom musí byť včas vyplatená spravodlivá náhrada. Užívanie majetku môže byť upravené zákonom v nevyhnutnej miere a v súlade so všeobecným záujmom.

25. Podľa čl. 52 ods. 1 charty akékoľvek obmedzenie výkonu práv a slobôd uznaných v tejto charte musí byť ustanovené zákonom a rešpektovať podstatu týchto práv a slobôd. Za predpokladu dodržiavania zásady proporcionality možno tieto práva a slobody obmedziť len vtedy, ak je to nevyhnutné a skutočne to zodpovedá cieľom všeobecného záujmu, ktoré sú uznané Úniou, alebo ak je to potrebné na ochranu práv a slobôd iných.

III.

Aktívna procesná legitímácia sťažovateľky

26. Aktívne procesne legitímovaný je v zmysle čl. 127 ods.1 ústavy každý, kto namieta 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.

27. Sťažovateľka svoju aktívnu legitímáciu na podanie sťažnosti ústavnému súdu vyvodzuje z čl. 7 ods. 5 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/7/EÚ zo 16. februára 2011 o boji proti oneskoreným platbám v obchodných transakciách (ďalej len „smernica“), na základe ktorého organizácie oficiálne uznané ako organizácie zastupujúce podniky alebo organizácie s oprávneným záujmom na zastupovaní podnikov môžu podať návrh na začatie konania na príslušnom súde alebo príslušnom správnom orgáne podľa uplatniteľného vnútroštátneho práva na základe toho, že zmluvné podmienky alebo obchodné praktiky sú značne nevýhodné v zmysle čl. 7 ods. 1 smernice.

28. Platným vnútroštátnym právom v tejto veci je podľa sťažovateľky aj zákon o ústavnom súde. Podľa § 49 zákona o ústavnom súde môže sťažnosť podať fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá tvrdí, že právoplatným rozhodnutím, opatrením alebo iným zásahom sa porušili jej základné práva alebo slobody, ak o ochrane týchto základných práv a slobôd nerozhoduje iný súd.

29. Podľa § 20 ods. 2 zákona o ústavnom súde k návrhu na začatie konania sa musí pripojiť splnomocnenie na zastupovanie navrhovateľa advokátom alebo komerčným právnikom, ak tento zákon neustanovuje inak. V splnomocnení sa musí výslovne uviesť, že sa udeľuje na zastupovanie pred ústavným súdom.

Táto podmienka obligatórneho právneho zastúpenia má dopomôcť sťažovateľovi k účinnej ochrane jeho práv, nie práv a slobôd tretích osôb. V tejto súvislosti ústavný súd pripomína, že podľa čl. 127 ods. 1 ústavy a doterajšej judikatúry ústavného súdu sa každý môže domáhať ochrany len svojich práv a nie je prípustné tzv. dvojité zastúpenie (m. m. I. ÚS 339/2012, II. ÚS 474/2015, III. ÚS 271/2016).

Podľa sťažnosti doručenej ústavnému súdu v nej ako sťažovateľka vystupuje „*Slovenská asociácia dodávateľov zdravotníckych pomôcok...*“ (na základe poverenia udeleného jednotlivými členmi sťažovateľky z 29. januára 2018), právne zastúpená advokátskou kanceláriou Lansky, Ganzger & Partner Rechtsanwälte, spol. s r. o., v mene ktorej koná advokát JUDr. Martin Jacko. Splnomocnenie udelila poverená sťažovateľka právnomu zástupcovi 29. januára 2018. Sťažovateľka v zmysle petitu sťažnosti žiada, aby ústavný súd nálezom rozhodol, že národná rada schválením uznesenia č. 937 z 30. novembra 2017 porušila základné práva a slobody jej veriteľov, ktorí ju poverili na podanie sťažnosti.

30. Podľa § 20 ods. 4 zákona o ústavnom súde je ústavný súd viazaný návrhom na začatie konania okrem prípadov výslovne uvedených v tomto zákone. Viazanosť ústavného súdu návrhom na začatie konania sa prejavuje predovšetkým vo viazanosti petitom, teda tou časťou sťažnosti, v ktorej sťažovateľ špecifikuje, akého rozhodnutia sa podaním sťažnosti domáha, čím zároveň vymedzí predmet konania pred ústavným súdom z hľadiska požiadavky na poskytnutie ústavnej ochrany pri porušení jeho zaručených práv

a slobôd. Vzhľadom na uvedené ústavný súd môže rozhodnúť len o tom, čoho sa sťažovateľ domáha v petite sťažnosti a vo vzťahu k tomu subjektu, ktorý označil za porušiteľa svojich práv (m. m. IV. ÚS 415/09, IV. ÚS 355/09, II ÚS 19/05, III. ÚS 2/05).

31. *Ipsa iure* je sťažovateľka zapísaná v registri záujmových združení právnických osôb, ktorý zabezpečuje Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, s určením hlavných oblastí činnosti:

- zabezpečovať účasť na priamych rokovaniach s vládnymi zložkami, zahrňujúcimi, ale neobmedzujúcimi ministerstvo zdravotníctva, národnou radou a jej výborom pre zdravotníctvo,

- zabezpečovať účasť na priamych rokovaniach s miestnymi zástupcami medzinárodných organizácií vrátane WHO, Červeného kríža a pod.,

- zabezpečovať účasť na priamych rokovaniach s odbornou a laickou zdravotníckou verejnosťou a ich záujmovými a profesijnými organizáciami, resp. zoskupeniami,

- zabezpečovať priamy vzťah, výmenu názorov a „*know-how*“ s relevantnými vládnymi a nevládnymi organizáciami vrátane zdravotných poisťovní,

- zabezpečovať vzdelanie a osvetu.

32. V nadväznosti na § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde sa ústavný súd zaoberal tým, či sťažnosť bola podaná oprávnenou osobou, ktorá je nositeľom základných práv alebo slobôd, alebo ľudských práv podľa čl. 127 ods.1 ústavy. Záujmové združenie právnických osôb nie je osobou, ktorá je nositeľom individuálnych základných práv a slobôd podľa čl. 127 ods. 1 ústavy. Týmto sú jednotlivé právnické osoby – členovia združenia, ktorých za takých aj sama sťažovateľka v petite explicitne označila. Ako zo samotnej sťažnosti vyplýva, sťažovateľka sa nedomáha ochrany svojich práv, ale ochrany práv tretích osôb – svojich veriteľov.

Ústavný súd konštatuje, že sťažnosť je potrebné odmietnuť v zmysle § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde, keďže je podaná zjavne neoprávnenou osobou.

IV.

K porušeniu základných práv a slobôd podľa čl. 12 ods. 2, čl. 13 ods. 3 a 4, čl. 20 ods. 1 a 5, čl. 35 ods. 1 ústavy uznesením Národnej rady Slovenskej republiky č. 937 z 30. novembra 2017

33. Sťažovateľka vo svojej sťažnosti argumentuje tým, že existuje priama a preukázateľná spojitosť medzi napadnutým uznesením národnej rady a porušením v záhlaví sťažnosti označených základných práv a slobôd podľa ústavy a podľa charty.

Podľa sťažovateľky uznesenie národnej rady vykazuje všetky znaky individuálneho právneho aktu, a preto ho možno napadnúť len sťažnosťou podľa čl. 127 ods. 1 ústavy.

Ústavný súd vníma celospoločenské problémy týkajúce sa financovania zdravotníckej starostlivosti, ale to mu nemôže brániť posúdiť napadnutý akt výlučne z hľadiska ústavnoprávneho.

34. Prijatím uznesenia č. 937 z 30. novembra 2017 národná rada zasiahla do základného práva sťažovateľky podľa čl. 12 ods. 2 ústavy tým, že diskriminuje niektorých veriteľov pre ich iné postavenie. Oddĺženie vylučuje z jeho účinkov veriteľov, ktorí majú pohľadávky splatné po 31. decembri 2016 a nie sú ochotní pristúpiť na čiastočné vyvlastnenie ich pohľadávok. Podľa sťažovateľky koncepcia oddĺženia výrazne zvýhodňuje tých veriteľov, ktorí sú ochotní rezignovať na svoje oprávnené nároky oproti tým veriteľom, ktorí nesúhlasia s oddĺžením jeho dvomi základnými formami, ktoré sú využiteľné len za neprijateľných obchodných a zmluvných podmienok.

35. Podľa sťažovateľky si národná rada pri schvaľovaní napadnutého uznesenia nevšimla, že oddĺženie určuje také podmienky účasti na jeho implementácii, ktoré v konečnom dôsledku znamenajú neústavný zásah do základného práva vlastniť zaručeného v čl. 20 ods. 1 v spojení s čl. 20 ods. 5 ústavy.

36. Sťažovateľka argumentuje tým, že prijaté uznesenie národnej rady obmedzilo jej základné práva podľa čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy tým, že nesleduje

legitímny cieľ, ale podporuje morálny hazard spočívajúci v tom, že v pravidelných cykloch sa ťarcha financovania poskytovania zdravotníckych služieb a zdravotnej starostlivosti prenáša prostredníctvom oddĺženia na veriteľov. Oddĺženie nemá žiaden racionálny základ a nevytvára žiadne záruky, že po jeho implementácii dôjde k vytvoreniu právnych pravidiel, ktoré zabránia ďalšiemu oddlžovaniu. Predstavuje tiež neprimeranú záťaž, ktorá je reprezentovaná najmä požiadavkou na diskont z istiny a jasne porušuje princíp rovnosti v postavení veriteľov.

37. Ústavný súd sa musí zamyslieť nad povahou napadnutého uznesenia národnej rady. Parlament vzhľadom na svoju exkluzívnu demokratickú, normotvornú a politickú funkciu prijíma uznesenia veľmi rozmanitej povahy. Poznáme uznesenia, ktoré sú politickými deklaráciami, uznesenia, ktorými sa schvaľujú zákony (III. ÚS 352/2015), uznesenia, ktorými sa vyslovuje súhlas s ratifikáciou medzinárodných zmlúv (porov. nález II. ÚS 171/05), procedurálne uznesenia (III. ÚS 730/2014), resp. uznesenia k prerokúvaným bodom (II. ÚS 146/2016) až po personálne uznesenia, teda uznesenia týkajúce sa individuálnych právnych pozícií jednotlivcov (nález I. ÚS 8/97, nález II. ÚS 48/97, I. ÚS 36/98, I. ÚS 54/01, I. ÚS 238/04, I. ÚS 83/06, I. ÚS 288/09, m. m. nález I. ÚS 76/2011, m. m. IV. ÚS 433/2012). Z napadnutého uznesenia a ani z jeho parlamentnej tlače nie je zrejmá jeho povaha či právny základ. Od vzniku Slovenskej republiky však bolo uznesenie tohto typu prijaté niekoľkokrát (napríklad uznesenie č. 130/I. volebné obdobie, č. 1302/IV. volebné obdobie, č. 590/V. volebné obdobie). Ústavný súd zistil, že napadnuté uznesenie bolo prijaté na základe § 13 ods. 6 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (Štátne finančné aktíva vytvorené z výsledkov hospodárenia štátneho rozpočtu z minulých rokov možno použiť len so súhlasom národnej rady. Štátne finančné aktíva podľa odseku 1 písm. b) až f) s výnimkou štátnych cenných papierov možno znížiť len na základe rozhodnutia vlády alebo na účely podľa osobitného predpisu, to neplatí, ak ide o použitie štátnych finančných aktív na výdavky štátneho rozpočtu, o ktorých rozhoduje národná rada.). Predmetný § 13 ods. 6 je reflexiou čl. 86 písm. g) ústavy (Do pôsobnosti Národnej rady Slovenskej republiky patrí schvaľovať štátny rozpočet, preverovať jeho plnenie a schvaľovať štátny záverečný účet) a v širšom zmysle starej parlamentnej zásady –

no taxation without representation. Účelom tejto právnej úpravy je zabezpečiť, aby robustné výdavky štátneho rozpočtu boli kryté demokratickým rozhodnutím a parlamentnou zodpovednosťou. Z uvedeného vyplýva, že uznesenie sa týka verejnoprávneho, inštitucionálneho vzťahu medzi národnou radou a exekutívou. Uznesenie má teda aj právnu povahu, ale bez väzby so subjektívnou právnou pozíciou subjektov súkromného práva. Ústavný súd tak konštatuje, že uznesenie nemohlo zasiahnuť priamo a bezprostredne do ústavne chránenej pozície súkromnoprávnych subjektov (porov. II. ÚS 153/2013).

38. Ústavný súd tak považuje za dôležité poukázať na skutočnosť, že je potrebné rozlišovať dôsledky napadnutého uznesenia národnej rady. V texte uznesenia sa uvádza: *„Národná rada Slovenskej republiky súhlasí s použitím štátnych finančných aktív na realizáciu koncepcie oddlženia zdravotníckych zariadení po lehote splatnosti do výšky 585 000 000 Eur.“*

Tento súhlas umožňuje využitie finančných aktív Slovenskej republiky na realizáciu koncepcie oddlženia ministerstvom zdravotníctva. Samotný text súhlasu síce môže navodzovať implicitné vnímanie udelenia súhlasu s koncepciou oddlženia, priame, explicitné vyjadrenie v uznesení absentuje. Národná rada v ňom nedáva podnet na spustenie realizácie oddlženia na základe koncepcie oddlženia a ani v samotnej koncepcii oddlženia nie je stanovená podmienka realizácie oddlženia viazaná na súhlas národnej rady. V časti 4.5 koncepcie oddlženia s názvom *„Postup a podmienky oddlžovania“* je uvedené: *„Ministerstvo zdravotníctva na svojej webovej stránke zverejní všetky procesné detaily, usmernenia, ako aj všetky právne dokumenty súvisiace s procesom oddlžovania. Stránka bude pravidelne aktualizovaná.“*

Z uvedeného vyplýva, že národná rada nemohla predmetným uznesením spôsobiť porušenie sťažovateľkou označených základných práv. K porušeniu označených základných práv a slobôd nemohlo dôjsť, pretože neexistuje vzájomná príčinná súvislosť medzi označeným uznesením národnej rady a spôsobom realizácie oddlženia. Uvedené skutočnosti smerujú skôr k právnym úkonom realizovaným na úrovni ministerstva zdravotníctva.

39. Vzhľadom na tieto skutočnosti ústavný súd pri predbežnom prerokovaní sťažnosť v tejto časti (v špecifikách predmetnej veci) odmietol v zmysle § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde pre nedostatok právomoci.

40. Nad rámec uvedeného a v súvislosti s namietaním porušenia konkrétnych práv a slobôd považuje ústavný súd za vhodné vyjadriť sa aj k neopodstatnenosti niektorých jednotlivých námietok sťažovateľky.

41. Pokiaľ ide o namietané porušenia základných práv a slobôd vyjadrujúcich princíp rovnosti, ktorý sťažovateľka spochybňuje, všetky ustanovenia ústavy o rovnosti (čl. 12 ods. 1 a 2, čl. 13 ods. 3 a 4) treba vnímať, interpretovať a uplatňovať v organickej väzbe, čo zvlášť platí o tých ustanoveniach ústavy, ktoré sú formulované vo všeobecnej podobe, keďže predstavujú základné východisko pre uplatnenie princípu rovnosti v konkrétnom prípade, resp. v konkrétnej situácii. Takto všeobecne ponímaná rovnosť si ale vyžaduje konkretizáciu pre jednotlivé skupiny subjektov práva, konkrétne právne prípady a právne situácie. V zásade môžeme hovoriť o troch úrovniach konkretizácie:

a) všeobecnej konkretizácii z hľadiska rovnosti všetkých subjektov práva pred zákonom bez ohľadu na ich postavenie (čl. 12 ods. 1 prvá veta v spojení s čl. 12 ods. 2 ústavy)

b) všeobecnej konkretizácii z hľadiska rovnosti subjektov práva pri obmedzovaní (všetkých) základných práv a slobôd (čl. 12 ods. 1 prvá veta a čl. 12 ods. 2 v spojení s čl. 13 ods. 4 ústavy)

c) špeciálnej konkretizácii z hľadiska rovnosti dotknutých skupín subjektov práva v špeciálnych prípadoch a situáciách vo vzťahu ku konkrétnym základným právam alebo slobodám [čl. 12 ods. 1 prvá veta, čl. 12 ods. 2 a čl. 13 ods. 3 v spojení so špeciálnymi ustanoveniami ústavy o rovnosti (PL. ÚS 16/2008)].

42. V prípade sťažnosti sťažovateľky ide o rovnosť dotknutých skupín subjektov práva, keďže zo samotnej predkladacej správy k uzneseniu národnej rady vyplýva, že koncepcia oddlžovania je vytvorená na základe princípu transparentnosti, na princípe rovnakých podmienok účasti pre všetkých, so súčasným dôrazom na efektívne vynakladanie

verejných zdrojov. Zapojenie veriteľov do tohto systému oddlžovania je dobrovoľné a právne nenárokovateľné. V prípade, že prihlásená pohľadávka veriteľa nebude v tomto mechanizme uspokojená, práva veriteľa z titulu vlastníctva pohľadávky voči nemocnici nezanikajú a ostávajú nezmenené aj so všetkými právnymi nárokmi. To isté platí aj v prípade, že sa veriteľ do tohto mechanizmu nezapojí. Možnosť zapojiť sa do uvedeného mechanizmu za podmienok definovaných v koncepcii budú mať všetky nemocnice definované vo vlastnom materiáli pôsobiace v Slovenskej republike bez ohľadu na ich právnu formu a vlastníctvo.

43. Vzhľadom na odmietnutie sťažnosti ako celku bolo bez právneho dôvodu, aby sa ústavný súd zaoberal ďalšími návrhmi sťažovateľky.

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

V Košiciach 13. júna 2018