



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 10/2025-31

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z podpredsedu Ľuboša Szigetiho (sudca spravodajca) a zo sudcov Jany Baricovej, Ladislava Duditša, Libora Duľu, Miroslava Duriša, Rastislava Kaššáka, Miloša Maďara, Roberta Šorla, Petra Molnára, Petra Straku a Martina Vernarského o návrhu **verejného ochrancu práv JUDr. Róberta Dobrovodského, PhD., LL.M.**, na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade § 88 ods. 9 v časti pred prvou bodkočiarkou v spojení s § 88 ods. 11 a 9 v časti za prvou bodkočiarkou a § 88 ods. 18 v spojení s § 98j ods. 1 zákona č. 363/2011 Z. z. o rozsahu a podmienkach úhrady liekov, zdravotníckych pomôcok a dietetických potravín na základe verejného zdravotného poistenia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov s Ústavou Slovenskej republiky, Medzinárodným paktom OSN o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach a Dohovorom Rady Európy o ochrane ľudských práv a dôstojnosti človeka v súvislosti s aplikáciou biológie a medicíny takto

r o z h o d o l :

1. Návrh **p r i j í m a** na ďalšie konanie v celom rozsahu.
2. Konanie vedené pod sp. zn. Rvp 1241/2025 a konanie vedené pod sp. zn. PL. ÚS 1/2025 **s p á j a** na spoločné konanie, ktoré bude ďalej vedené pod sp. zn. PL. ÚS 1/2025.
3. Toto uznesenie **n a d o b ů d a** právoplatnosť a vykonateľnosť okamihom jeho prijatia Ústavným súdom Slovenskej republiky.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov

1. Ústavnému súdu bol 14. mája 2025 doručený návrh verejného ochrancu práv JUDr. Róberta Dobrovodského, PhD., LL.M., na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej

republiky (ďalej len „ústava“) o súlade § 88 ods. 9 v časti pred prvou bodkočiarkou v spojení s § 88 ods. 11 a 9 v časti za prvou bodkočiarkou a § 88 ods. 18 v spojení s § 98j ods. 1 zákona č. 363/2011 Z. z. o rozsahu a podmienkach úhrady liekov, zdravotníckych pomôcok a dietetických potravín na základe verejného zdravotného poistenia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 363/2011 Z. z.“)

- s čl. 1 ods. 1 a čl. 13 ods. 2 v spojení s druhou vetou čl. 40 a čl. 12 ods. 1 v spojení s druhou vetou čl. 40 a čl. 13 ods. 4 v spojení s druhou vetou čl. 40 ústavy,
- s čl. 2 ods. 2 v spojení s čl. 12 ods. 1 a čl. 2 ods. 1 v spojení s čl. 12 ods. 2 písm. d) a čl. 12 ods. 1 Medzinárodného paktu OSN o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach (ďalej len „pakt“),
- s čl. 1 a čl. 2 a čl. 3 Dohovoru Rady Európy o ochrane ľudských práv a dôstojnosti človeka v súvislosti s aplikáciou biológie a medicíny (ďalej len „dohovor“).

2. Navrhovateľ namieta nesúlad napadnutých ustanovení s označenými referenčnými ustanoveniami ústavy a medzinárodných dohovorov s poukazom na to, že § 88 ods. 9 zákona č. 363/2011 Z. z. stanovuje mechanizmus úhrady lieku na výnimku, čím sa vykonáva právo na bezplatnú zdravotnú starostlivosť na základe verejného zdravotného poistenia. Zdravotná poisťovňa v postavení správneho orgánu pri tomto rozhodovaní disponuje voľným správnym uvážením, ktorého medze musia byť v právnom štáte stanovené zákonom, pričom napadnutá právna úprava používa neurčité právne pojmy. Ustanovenia § 88 ods. 9 a 11 zákona č. 363/2011 Z. z. spoluvytvárajú jedno pravidlo správania, preto ich nemožno oddeliť. Povinnosť zverejniť kritériá rozhodovania o úhrade lieku sa nespája so zámerom splnomocniť zdravotné poisťovne k podzákonnej normotvornej činnosti, a také účinky by ani nemohla samostatne stojaca povinnosť vyvolať, keďže zdravotná poisťovňa nemá právotvornú kompetenciu. Avšak cez pravidlo vytvorené spojením ustanovenia § 88 ods. 9 v časti pred prvou bodkočiarkou a ustanovenia § 88 ods. 11 zákona č. 363/2011 Z. z. už zákonodarca obdobu splnomocňovacej normy vytvára, keďže ňou nielen vyzýva zdravotné poisťovne na publikáciu kritérií rozhodovania, ale tým, že podľa nich, a teda na ich základe zdravotná poisťovňa má rozhodnúť („kritériá rozhodovania podľa odseku 9“), priamo tieto kritériá rozhodovania „vťahuje“ do právneho poriadku, čím tieto interné postupy robí v konaní o úhrade lieku na výnimku záväznými. Zachovávajúc zásadu výhrady zákona podľa čl. 13 ods. 2 ústavy, však nemožno pripustiť, aby vymedzenie dostupnosti základného práva bolo prenechané na úpravu iným predpisom než zákonom. Dovoľenou (za podmienky rozšírenia prístupu k základnému právu) je len úprava na úrovni podzákonného predpisu, pretože len tá v sebe nesie garanciu zachovania formálnych (zákonom predpísaná forma, všeobecná záväznosť, publikácia) a materiálnych vlastností právnej normy (všeobecnosť, rovnosť pred zákonom a predvídateľnosť, možnosť ukladať povinnosti, vynútiteľnosť štátnou mocou), teda vlastností, ktorých úprava na úrovni interného predpisu nevie dostať. Spojením ustanovenia § 88 ods. 9 v časti pred prvou bodkočiarkou a ustanovenia § 88 ods. 11 zákona č. 363/2011 Z. z. do pravidla rozhodovania o úhrade lieku na výnimku na základe neregulovaného okruhu kritérií, ktoré určuje zdravotná poisťovňa, vytvoril zákonodarca právny stav, kedy medze základného práva fakticky upravuje interný predpis zdravotnej poisťovne. Ak je riziko spojené s obmedzením základného práva vysoké, požiadavka na určitosť právnej úpravy je o to vyššia. Zákonodarca sa tu však vybral opačným smerom. Aj keby sme pripustili, že určitú medzu správne uváženiu zdravotnej poisťovne pri rozhodovaní o úhrade

lieku na výnimku do cesty stavia kritérium úhrady a kritérium odôvodnenosti (bod 84), ide len o veľmi nejasne natičenú hranicu, ktorú môžu zdravotné poisťovne s ľahkosťou prekračovať a bremeno tvrdenia o prípadnom excesívnom konaní preniesť na poistenca. Sprostredkované skúsenosti z činnosti Úradu pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou, z právoplatných súdnych rozhodnutí správnych súdov a z činnosti prokuratúry svedčia dosiaľ o tom, že ani tieto orgány ochrany práva nie sú vo vzťahu ku kreatívne poňatej „voľnosti“ zdravotných poisťovní spôsobilé efektívne zjednať nápravu.

3. Navrhovateľ ďalej uviedol, že podľa ustanovenia čl. 2 ods. 2 v spojení s čl. 12 ods. 1 paktu postačuje, ak prijatá právna úprava je diskriminujúca svojím účinkom. Zastáva názor, že táto podmienka je v prípade pravidla rozhodovania zdravotných poisťovní o úhrade lieku na výnimku založeného ustanovením § 88 ods. 9 v časti pred bodkočiarkou v spojení s ustanovením § 88 ods. 11 zákona č. 363/2011 Z. z. splnená tým, že v systéme verejného zdravotného poistenia v rámci mechanizmu úhrady lieku na výnimku narúša výkon práva na zdravie na rovnakom základe medzi poistencami verejného zdravotného poistenia z dôvodu ich zdravotného stavu. Zároveň zákonodarca nedostal svojmu medzinárodnému záväzku a nevytvoril také právne prostredie (neprijal zákonodarné opatrenie), ktoré napomáha progresívnej realizácii práva na zdravie v súlade s čl. 2 ods. 1 paktu.

4. Porušenie výhrady zákona má v kontexte záväzku podľa čl. 1 dohovoru za dôsledok nedostatočnú normatívnu záruku ochrany ľudskej dôstojnosti a integrity pacienta v situáciách, keď je rozhodovanie zdravotnej poisťovne o úhrade lieku na výnimku jediným dostupným prostriedkom, ako zabezpečiť účinnú liečbu konkrétneho poistenca. Neregulovaný priestor navyše umožňuje nerovnaké zaobchádzanie s poistencami v porovnateľných zdravotných situáciách medzi zdravotnými poisťovňami navzájom. Tento stav nemožno v právnom štáte akceptovať ako stav súladu so záväzkom rešpektovať dôstojnosť a nediskrimináciu v súvislosti s aplikáciou biológie a medicíny v zmysle dohovoru. Zákonodarca zlyhal pri formulovaní materiálnych a procesných záruk, ktoré by zaručovali, že potreba zdravotnej starostlivosti konkrétneho jednotlivca bude posudzovaná spravodlivo, nediskriminačne a s ohľadom na dostupné zdroje. Výsledkom je systém, ktorý v praxi umožňuje zásadné rozdiely v prístupe k úhrade nevyhnutnej liečby medzi osobami v rovnakom právnom postavení bez dostatočného a zákonne predvídateľného odôvodnenia, čo je s cieľom a obsahom čl. 3 dohovoru nezlučiteľné.

5. Navrhovateľ ďalej osobitne zdôraznil, že neústavnosť označených noriem neodvodzuje od činnosti zdravotných poisťovní. Vykonávací zákon k druhej vete čl. 40 ústavy nemôže podmienky na (bezplatnú) zdravotnú starostlivosť (v rámci mechanizmu úhrady lieku na výnimku) upraviť tak, že základné právo fakticky vylúči tým, že naň neprizná za splnenia podmienok právny nárok.

6. Navrhovateľ vo vzťahu k § 88 ods. 9 zákona č. 363/2011 Z. z. uviedol, že lehota pre rozhodnutie zdravotnej poisťovne o úhrade lieku na výnimku začína plynúť až od momentu doručenia „úplnej“ žiadosti, pričom náležitosti toho, kedy je žiadosť „úplná“, si aj v tomto prípade interne určuje každá zdravotná poisťovňa. S výnimkou písomnej formy neurčuje zákonodarca žiadne, ani len rámcové podmienky náležitosti žiadosti. Určenie obsahu a príloh žiadosti tak aj v tomto prípade prenecháva zdravotnej poisťovni. Ničím neohraničené medze pre určenie náležitostí žiadostí o úhradu lieku na výnimku môžu už v tejto iniciačnej fáze konania viesť k uloženiu excesívnych či zjavne

neprimeraných (inak povedané svojvoľných) podmienok. Hrozí teda sťaženie prístupu k základnému právu v miere, ktorá efektívne vylúči poistenca z možnosti uchádzať sa o úhradu lieku na výnimku (a tým aj z prístupu k základnému právu). Nemožno prehliadať podmienenie prístupu k základnému právu na (bezplatnú) zdravotnú starostlivosť podmienkami, ktoré si určuje interne zdravotná poisťovňa v rozpore s výhradou zákona (čl. 1 ods. 1 ústavy a čl. 13 ods. 2 ústavy).

7. K nesúladu ustanovenia § 88 ods. 18 v spojení s ustanovením § 98j ods. 1 zákona č. 363/2011 Z. z. navrhovateľ uviedol, že zavedením výdavkového stropu do mechanizmu úhrady lieku na výnimku dochádza k obmedzeniu základného práva na (bezplatnú) zdravotnú starostlivosť. Nástup účinkov tohto obmedzenia je spôsobilý realizáciu základného práva úplne vylúčiť, preto ho možno bez ďalšieho považovať za obmedzenie zasahujúce do esenciálneho jadra (podstaty) základného práva. Z hľadiska legitímneho cieľa sledujúceho napadnutou úpravou navrhovateľ uviedol, že výdavkový strop limituje objem prostriedkov alokovaných do systému úhrady lieku na výnimku, čím prispieva k stabilizácii výdavkov verejného zdravotného poistenia. Z formálneho hľadiska je spôsobilý dosiahnuť sledovaný cieľ a vykazuje logickú spojitosť medzi použitým prostriedkom a deklarovanej verejným záujmom. Zákonodarca v tomto prípade zvolil výdavkový strop, ktorý aplikuje horizontálne na všetky lieky hradené na výnimku, a to bez ohľadu na ich kategóriu (poznámka 58). Pri jeho aplikácii nepripúšťa žiadnu individualizáciu, a to ani vo vzťahu k jednotlivému pacientovi a vo vzťahu k odôvodnenosti potreby jeho liečby po tom, ako zdravotná poisťovňa limit určený výdavkovým stropom dosiahne; vo svojej podstate tak ide o výlučne kvantitatívny a byrokratický filter, ktorý nešetří podstatu dotknutého základného práva. Jeho podstatou nie je medicínska alebo farmako-ekonomická evaluácia, ale byrokraticky determinované ukončenie procesu bez ohľadu na okolnosti konkrétneho prípadu. Obmedzenie prostriedkov vyhradených na úhradu liekov na výnimku zavedením výdavkového stropu nie je spôsobilé zabezpečiť prechod liekov z mechanizmu úhrady liekov na výnimku do mechanizmu úhrady kategorizovaných liekov. Zákonodarca nepreukázal, že by zvažoval také alternatívy k zavádzanému tvrdému opatreniu, ktoré by šetrili podstatu základného práva poistencov. Zo všetkých dostupných prostriedkov na dosiahnutie sledovaného cieľa zvolil také opatrenie, ktoré spôsobuje zásadné a neindividualizované zásahy do základného práva na (bezplatnú) zdravotnú starostlivosť bez toho, aby zväžil existenciu alternatívnych riešení, ktoré by dosiahli cieľ s menším zásahom do práv. Zásah do základného práva na zdravotnú starostlivosť má nielen veľkú intenzitu, ale je zároveň selektívne asymetrický – dopadá len na vybranú skupinu poistencov, ktorí sú v dôsledku svojho ochorenia odkázaní na liečbu liekom, úhrada ktorého je dostupná len prostredníctvom úhradového mechanizmu na výnimku. Zákonodarca tým vytvára nerovnosť medzi poistencami tej istej zdravotnej poisťovne, pričom diskriminačný účinok nastupuje čisto ako dôsledok časovej postupnosti rozhodnutí zdravotnej poisťovne v danom rozpočtovom období. Do systému úhrady lieku na výnimku tak vnáša zásadnú mieru neistoty, selektívnosti a nerovnosti.

II.

Predbežné prerokovanie návrhu na začatie konania

8. 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 Slovenskej republiky (ďalej len „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, a to v súlade s čl. 131 ods. 1 ústavy, ako aj s § 7 ods. 1 písm. a) a § 56 ods. 1 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“). Účelom predbežného prerokovania návrhu je zistenie, či a v akom rozsahu možno návrh prijať na ďalšie konanie (§ 56 ods. 5 zákona o ústavnom súde).

9. Pri predbežnom prerokovaní návrhu na začatie konania ústavný súd zistil, že navrhovateľ podal návrh ako subjekt procesne legitimovaný podľa čl. 130 ods. 1 písm. g) ústavy [pozri tiež § 74 písm. g) zákona o ústavnom súde]. Ústavný súd na tomto mieste konštatuje, že pri svojej rozhodovacej činnosti nemôže opomíňať ústavnú formuláciu oprávnenia verejného ochrancu práv iniciovať konanie o súlade právnych predpisov. Dikcia čl. 130 ods. 1 písm. g) ústavy nepochybne vyjadruje zámer ústavodarného orgánu zúžiť prístup verejného ochrancu práv k abstraktnej kontrole ústavnosti v porovnaní s navrhovateľmi podľa čl. 130 ods. 1 písm. a) až c) či e) ústavy. Viazanosť ústavným textom preto zakladá povinnosť ústavného súdu skúmať, či verejným ochrancom práv podaný návrh na začatie konania vecne vychádza z ohrozenia základných práv a slobôd vyvolaného napadnutým právnym predpisom. Ústavná podmienka existencie ohrozenia súčasne musí nevyhnutne reflektovať zodpovedajúcu spoločenskú realitu. Nepostačuje iba akademický (teoretický) potenciál zásahu do základných práv a slobôd napadnutým právnym predpisom (PL. ÚS 4/2021). Podľa ústavného súdu návrh navrhovateľa súvisí so základnou ústavnou právomocou verejného ochrancu práv ochraňovať základné práva a slobody fyzických osôb a právnických osôb, nijako nevybočuje z kompetenčných medzí vyplývajúcich z čl. 151a ods. 1 ústavy a taktiež dokumentuje reálnosť hrozby základným právam a slobodám, tak ako to vyžaduje čl. 130 ods. 1 písm. g) ústavy.

10. Pokiaľ ide o splnenie obsahových náležitostí návrhu na začatie konania, navrhovateľ v súlade s § 43 ods. 1 a § 76 zákona o ústavnom súde správne ako účastníka konania, proti ktorému návrh smeruje, označil národnú radu, ktorá napadnuté zákonné ustanovenia prijala.

11. Z obsahu návrhu na začatie konania ďalej vyplýva, že sú splnené všetky požiadavky ustanovené v § 39 v spojení s § 75 zákona o ústavnom súde. Navrhovateľ v návrhu presne označil jednotlivé ustanovenia právnych predpisov, ktorých nesúlad namieta, a uviedol dôvody, ktoré ho viedli k pochybnostiam o ich súlade s konkrétnymi článkami ústavy a označených medzinárodných zmlúv.

12. Samotné dôvody nesúladu napadnutých právnych noriem uvedené v návrhu považuje ústavný súd za vhodné podrobiť meritórnemu prieskumu.

13. 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 (bod 1 výroku tohto uznesenia).

III.

Rozhodnutie o spojení vecí na společné konanie

14. Zákon o ústavnom súde neupravuje osobitne postup pri spojení vecí na spoločné konanie. V súlade s § 62 zákona o ústavnom súde o primeranom použití Civilného sporového poriadku (ďalej len „CSP“) možno však aj v konaní o súlade právnych predpisov (čl. 125 ústavy a § 74 a nasl. zákona o ústavnom súde) primerane použiť na prípadné spojenie vecí § 166 ods. 1 CSP.

15. Podľa čl. II bodu 10 rozvrhu práce ústavného súdu na rok 2025 môže plénum ústavného súdu v záujme hospodárnosti konania rozhodnúť o spojení vecí patriacich do jeho pôsobnosti, ktoré boli pridelené rôznym sudcom spravodajcom, ak tieto veci spolu skutkovo alebo právne (z hľadiska predmetu konania) súvisia alebo sa týkajú tých istých účastníkov. Návrh na rozhodnutie o spojení vecí môže plénu ústavného súdu podať sudca spravodajca vo veci, ktorej spojenie s inou vecou sa navrhuje, alebo predseda ústavného súdu. Ak vzhľadom na okolnosti hodné osobitného zreteľa nerozhodne plénum inak, sudcom spravodajcom v spoločnom konaní o spojených veciach je sudca spravodajca v tej zo spájaných vecí, v ktorej začalo konanie na ústavnom súde skôr.

16. Ústavnému súdu bol 5. augusta 2024 doručený návrh správneho súdu podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy na vyslovenie nesúlady

- § 88 ods. 9 a 11 zákona č. 363/2011 Z. z. s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1, čl. 13 ods. 2, čl. 40 a čl. 51 ods. 1 ústavy a s čl. 1, čl. 2 a čl. 3 dohovoru,
- § 88 ods. 10 zákona č. 363/2011 Z. z. s čl. 46 ods. 1 v spojení s čl. 51 ods. 1 ústavy,
- § 88 ods. 16 písm. d) v spojení s § 98h ods. 5 zákona č. 363/2011 Z. z. s čl. 1 ods. 1 ústavy a čl. 3 dohovoru a
- § 88 ods. 17 zákona č. 363/2011 Z. z. s čl. 1 ods. 1 a čl. 13 ods. 2 ústavy.

17. Ústavný súd 7. februára 2025 uznesením č. k. PL. ÚS 1/2025-14 prijal návrh navrhovateľa na ďalšie konanie v celom rozsahu.

18. Z obsahu oboch návrhov (vo veci sp. zn. Rvp 1241/2025 a sp. zn. PL. ÚS 1/2025) vyplýva, že tieto spolu skutkovo a právne súvisia, napádajú ten istý právny predpis – zákon č. 363/2011 Z. z. v takmer totožnom rozsahu napadnutých právnych noriem. Navrhovatelia v petite svojich návrhov na začatie konania žiadajú vydať nález, v ktorom navrhujú, aby ústavný súd rozhodol o nesúlade napadnutých ustanovení s nimi označenými (aj totožnými) referenčnými normami ústavy a dohovoru.

19. V záujme hospodárnosti konania ústavný súd rozhodol podľa § 62 zákona o ústavnom súde a § 166 ods. 1 CSP tak, že konania vedené ústavným súdom pod sp. zn. Rvp 1241/2025 a sp. zn. PL. ÚS 1/2025 spája na spoločné konanie, ktoré bude ďalej vedené pod sp. zn. PL. ÚS 1/2025 (bod 2 výroku tohto uznesenia). Sudcom spravodajcom v spoločnom konaní o spojených veciach bude sudca Peter Molnár, keďže vykonáva funkciu sudcu spravodajcu v tej zo spájaných vecí, v ktorej začalo konanie na ústavnom súde skôr (čl. II bod 10 rozvrhu práce, § 41 ods. 2 zákona o ústavnom súde).

20. Podľa § 70 ods. 1 zákona o ústavnom súde rozhodnutie ústavného súdu nadobúda právoplatnosť a vykonateľnosť dňom jeho doručenia poslednému z účastníkov konania pred ústavným súdom,

ak tento zákon v § 83, § 90, § 100, § 108, § 150, § 168, § 175 alebo § 179 neustanovuje inak alebo ak nevyplýva iné z rozhodnutia ústavného súdu.

21. Ústavný súd v záujme rýchlosti a plynulosti konania rozhodol podľa § 70 ods. 1 zákona o ústavnom súde tak, že toto uznesenie nadobúda právoplatnosť a vykonateľnosť okamihom jeho prijatia ústavným súdom (bod 3 výroku tohto uznesenia).

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

V Košiciach 28. mája 2025

Luboš Szigeti
podpredseda
Ústavného súdu Slovenskej republiky