



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL. ÚS 98/2011-70

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 3. decembra 2014 v pléne zloženom z predsedu Milana Ľalíka a zo sudcov Jany Baricovej, Petra Brňáka, Ľudmily Gajdošíkovej (sudkyňa spravodajkyňa), Marianny Mochnáčovej, Ladislava Orosza a Rudolfa Tkáčika o návrhu skupiny 35 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpenej advokátom JUDr. Róbertom Madejom, Advokátska kancelária, Mýtna 42, Bratislava, na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade § 11 ods. 7 písm. a) zákona č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení a o zmene a doplnení zákona č. 95/2002 Z. z. o poisťovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 133/2011 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 581/2004 Z. z. o zdravotných poisťovniach, dohľade nad zdravotnou starostlivosťou a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v časti „do dovŕšenia 30 roku veku“ s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1 a 2, čl. 13 ods. 3 a 4, čl. 35 ods. 1, čl. 40 a čl. 42 ods. 1, 2 a 4 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a s čl. 2 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd takto

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

Návrhu skupiny 35 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky nevyhovuje.

## **O d ô v o d n e n i e :**

### **I.**

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 3. júna 2011 doručený návrh skupiny 35 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „skupina poslancov“ alebo „navrhovatelia“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a podľa § 37 ods. 1 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“), ktorým sa domáhali toho, aby ústavný súd po prijatí tohto návrhu na ďalšie konanie a po jeho prerokovaní nálezom vyslovil, že § 11 ods. 7 písm. a) zákona č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení a o zmene a doplnení zákona č. 95/2002 Z. z. o poisťovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 133/2011 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 581/2004 Z. z. o zdravotných poisťovniach, dohľade nad zdravotnou starostlivosťou a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon č. 580/2004 Z. z.“ alebo „napadnutá právna úprava“), v časti „do dovŕšenia 30 roku veku“ nie je v súlade s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1 a 2, čl. 13 ods. 3 a 4, čl. 35 ods. 1, čl. 40 a čl. 42 ods. 1, 2 a 4 ústavy, s čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) a s čl. 2 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“).

Podľa napadnutého § 11 ods. 7 písm. a) zákona č. 580/2004 Z. z. štát je platiteľom poistného *«za nezaopatrené dieťa; za nezaopatrené dieťa sa na účely tohto zákona považuje aj fyzická osoba do dovŕšenia 30 roku veku, ktorá študuje na vysokej škole najdlhšie do získania vysokoškolského vzdelania druhého stupňa, okrem externej formy štúdia, poistencom štátu je aj v období prázdnin až do vykonania štátnych záverečných skúšok alebo do zápisu na vysokoškolské štúdium tretieho stupňa v dennej forme štúdia, ak zápis*

*na vysokoškolské štúdium tretieho stupňa bol vykonaný do konca kalendárneho roka, v ktorom bolo získané vysokoškolské vzdelanie druhého stupňa v dennej forme štúdia...*

*Podľa doterajšej právnej úpravy, účinnej do 31. 12. 2010, sa každý študent dennej formy vysokoškolského štúdia považoval za nezaopatrené dieťa. Do 31. 12. 2010 boli teda v zmysle vyššie uvedeného všetci študenti dennej formy vysokoškolského štúdia prvého a druhého stupňa poistení v rámci zdravotného poistenia, pričom poistné na zdravotné poistenie platil štát, teda štát platil poistné na zdravotné poistenie všetkým študentom dennej formy vysokoškolského štúdia bez ohľadu na vek alebo iné postavenie. Slovenská republika tým ústavne konformným spôsobom realizovala právo občanov na bezplatné vzdelanie na vysokých školách v spojení s právom na prípravu na slobodne zvolené povolanie a právom na bezplatnú zdravotnú starostlivosť ako aj spôsobom, ktorý dovtedy nevyvolával pochybnosti o diskriminácii určitej skupiny občanov z hľadiska veku alebo ich iného postavenia pri realizácii ich základných práv.*

*Pokiaľ ide o zavedenú podmienku, za splnenia ktorej platí poistné na zdravotné poistenie štát, a to podmienku nedovršeného veku, je potrebné uviesť, že pri študentoch dennej formy vysokoškolského štúdia zákonodarca zákonom č. 499/2010 Z. z. s účinnosťou od 1. 1. 2011 do 30. 4. 2011 prvý krát zaviedol podmienku na platenie poistného štátom z hľadiska nedovršeného veku. V znení účinnom v tomto období išlo o podmienku nedovršeného veku 26 rokov...*

*Zákonodarca pri zmene predmetného ustanovenia v odôvodnení k pozmeňovaciemu návrhu zo spoločnej správy k zákonu č. 133/2011 Z. z. len udáva, že podmienka nedovršeného veku sa u študentov dennej formy vysokoškolského štúdia zmierňuje z 26 na 30 rokov z dôvodu: „v nadväznosti na nesúhlas študentov s obmedzením veku na 26 rokov veku, sa definícia upravuje, vek sa dvíha na 30 rokov veku, neupravuje sa štúdium na prvej škole, ani štandardná dĺžka štúdia.“».*

Navrhovatelia sú toho názoru, že

- napadnutá právna úprava je diskriminačná, pretože znevýhodňuje skupiny osôb v porovnateľnej situácii,

- zákonodarca zvolil na dosiahnutie cieľa prostriedky, ktoré odporujú základným ústavným princípom Slovenskej republiky, najmä princípu proporcionality, a zvolené prostriedky nie sú vhodné ani nevyhnutné na dosiahnutie stanoveného cieľa,
- ústavné garancie základných práv na vzdelanie, na prípravu na slobodne zvolené povolanie, ako aj na bezplatnú zdravotnú starostlivosť sa uplatňujú reštriktívne.

V nadväznosti na uvedené navrhovatelia navrhujú, aby ústavný súd vydal tento nález:

*«Ustanovenie § 11 ods. 7 písm. a) zákona č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení a o zmene a doplnení zákona č. 95/2002 Z. z. o poisťovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 133/2011 Z. z. v časti „do dovŕšenia 30 roku veku“ nie je v súlade s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1 a 2, čl. 2 ods. 2, čl. 13 ods. 3 a 4, čl. 35 ods. 1, čl. 40, čl. 42 ods. 1, 2 a 4 Ústavy SR, s čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a s čl. 2 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.»*

Skupina poslancov súčasne navrhla, aby ústavný súd podľa čl. 125 ods. 2 ústavy v spojení s § 38 ods. 2 zákona o ústavnom súde pozastavil účinnosť § 11 ods. 7 písm. a) zákona č. 580/2004 Z. z. v časti „do dovŕšenia 30 roku veku“.

Ústavný súd návrh po predbežnom prerokovaní podľa § 25 ods. 1 zákona o ústavnom súde uznesením č. k. PL. ÚS 98/2011-25 z 22. júna 2011 prijal podľa § 25 ods. 3 zákona o ústavnom súde na ďalšie konanie. Návrhu na pozastavenie účinnosti § 11 ods. 7 písm. a) zákona č. 580/2004 Z. z. v časti „do dovŕšenia 30 rokov veku“ nevyhovel.

## II.

### **Ďalší priebeh konania**

Po prijatí návrhu skupiny poslancov na ďalšie konanie si ústavný súd podľa § 39 ods. 1 zákona o ústavnom súde vyžiadal stanovisko k návrhu od Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „národná rada“), vlády Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“)

ako vedľajšieho účastníka, zastúpenej Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo spravodlivosti“), pričom účastníkov konania zároveň požiadal, aby sa vyjadrili aj k tomu, či trvajú na ústnom pojednávaní vo veci.

Národná rada v prípise doručenom ústavnému súdu 5. septembra 2011 a vláda v prípise doručenom ústavnému súdu 19. augusta 2011 oznámili, že netrvajú na tom, aby sa vo veci konalo ústne pojednávanie. Právny zástupca navrhovateľov doručil ústavnému súdu 22. júla 2011 oznámenie, že navrhovatelia na konaní ústneho pojednávania trvajú.

Národná rada vo svojom vyjadrení z 31. augusta 2011 k návrhu skupiny poslancov – „jednotlivým poukázaným rozporom“ – zaujala toto stanovisko:

*«Podľa právnej úpravy účinnej do 31.12. 2010 sa za nezaopatrené dieťa považuje aj fyzická osoba, ktorá študuje na vysokej škole, okrem externej formy štúdia, do skončenia vysokoškolského štúdia prvého stupňa alebo do skončenia vysokoškolského štúdia druhého stupňa, ktoré podľa študijného programu nepresiahlo štandardnú dĺžku, okrem fyzickej osoby, ktorá už získala vysokoškolské vzdelanie druhého stupňa a bol jej priznaný akademický titul podľa osobitného predpisu [§ 11 ods. 8 písm. a) zákona č. 580/2004 Z. z. v znení zákona č. 352/2005 Z. z.]»*

*Podľa právnej úpravy účinnej od 1. mája 2011 sa za nezaopatrené dieťa považuje aj fyzická osoba do dovŕšenia 30 roku veku, ktorá študuje na vysokej škole najdlhšie do získania vysokoškolského vzdelania druhého stupňa, okrem externej formy štúdia, poistencom štátu je aj v období prázdnin až do vykonania štátnych záverečných skúšok alebo do zápisu na vysokoškolské štúdium tretieho stupňa v dennej forme štúdia, ak zápis na vysokoškolské štúdium tretieho stupňa bol vykonaný do konca kalendárneho roka, v ktorom bolo získané vysokoškolské vzdelanie druhého stupňa v dennej forme štúdia [§ 11 ods. 7 písm. a) zákona č. 580/2004 Z. z. v znení zákona č. 133/2011 Z. z.]»*

*Zákon č. 499/2010 Z. z., ako aj zákon č. 133/2011 Z. z. v porovnaní s úpravou účinnou do 31. 12. 2010 na jednej strane stanovil pre študentov vekovú hranicu, do ktorej bude za nich platiť odvody na zdravotné poistenie štát, na druhej strane však súčasne aj rozšíril kategóriu študentov, za ktorých bude platiť poistné na zdravotné poistenie štát,*

*a to o študentov, ktorí prekročili štandardnú dĺžku štúdia – títo si do 31. 12. 2010 boli povinní platiť odvody na zdravotné poistenie sami.*

*Zavedenie vekovej hranice nie je v našom právnom poriadku novinkou. Podľa zákona NR SR č. 273/1994 Z. z. o zdravotnom poistení, financovaní zdravotného poistenia, o zriadení Všeobecnej zdravotnej poisťovne a o zriaďovaní rezortných, odvetvových, podnikových a občianskych zdravotných poisťovní v znení neskorších predpisov účinného do 1. 11. 2004 sa za nezaopatrované dieťa považovalo dokonca dieťa do skončenia povinnej školskej dochádzky, najdlhšie však do dovŕšenia 25 rokov, ak sa sústavne pripravuje na budúce povolanie štúdiom, alebo sa nemôže sústavne pripravovať na budúce povolanie alebo byť zamestnané pre chorobu alebo úraz, alebo pre dlhodobu nepriaznivý zdravotný stav je neschopné sa sústavne pripravovať na povolanie alebo byť zamestnané [§ 10 ods. 6 písm. a)].*

*Nestotožňujeme sa s tvrdením navrhovateľa, že štát bol do 31. 12. 2010 platiteľom poistného na zdravotné poistenie za všetkých študentov bez ohľadu na vek alebo iné postavenie. Podľa § 11 ods. 9 zákona č. 580/2004 Z. z. účinného do 31. 12. 2010 študenti, ktorí boli zárobkovo činní, či už v postavení zamestnanca alebo samostatne zárobkovo činnnej osoby, a dosiahli príjem vyšší ako je úhrn minimálnych základov podľa § 13 ods. 9 písm. b) zákona č. 580/2004 Z. z. v znení účinnom do 31. 12. 2010, sa nepovažovali za poistencov štátu a boli povinní si platiť poistné na zdravotné poistenie sami bez ohľadu na vek.*

*Zákon č. 499/2010 Z. z. zaviedol povinnosť štátu platiť poistné na zdravotné poistenie za poistencov štátu (teda aj za študentov do 26 rokov veku vrátane, resp. zákon č. 133/2011 Z. z. od 1. mája 2011 do 30 rokov vrátane) aj v prípade, ak títo sú zárobkovo činní. V tomto prípade teda okrem odvodov, ktoré sú povinní platiť študenti zo svojich príjmov zo zárobkovej činnosti, je povinný za nich platiť aj štát (§ 11 ods. 8 zákona č. 580/2004 Z. z. v znení zákona č. 499/2010 Z. z.). V nadväznosti na uvedenú zmenu zákonodarca z dôvodu stavu verejných financií a možnosti spoločnosti považoval za potrebné zaviesť vyššie uvedenú vekovú hranicu. Pri jej určení zohľadnil existujúcu situáciu v praxi, ako aj úpravu priemernej dĺžky štúdia a odborného vzdelávania na vysokých školách.*

*Zrušenie povinnosti štátu platiť zdravotné odvody za študentov starších ako 30 rokov nemožno podľa nášho názoru považovať za zásah do základných práv a slobôd týchto osôb v rozsahu a v kvalite, ktorá by zakladala protiústavnosť tohto právneho riešenia.*

*Napadnuté ustanovenie podľa nášho názoru neobmedzuje právo na ochranu zdravia ani na bezplatnú zdravotnú starostlivosť. Podľa čl. 40 majú občania na základe zdravotného poistenia nárok na bezplatnú zdravotnú starostlivosť za podmienok, ktoré ustanoví zákon. Týmto zákonom je najmä zákon č. 580/2004 Z. z., podľa ktorého je zdravotné poistenie povinné pre všetkých, ktorí majú na území Slovenskej republiky trvalý pobyt (okrem prípadov podľa § 3 ods. 2). Právo na bezplatnú zdravotnú starostlivosť v rozsahu ustanovenom v zákone č. 577/2004 Z. z. o rozsahu zdravotnej starostlivosti uhrádzanej na základe verejného zdravotného poistenia a o úhradách za služby súvisiace s poskytovaním zdravotnej starostlivosti v znení neskorších predpisov je podmienené platením poistného na zdravotné poistenie. Bezplatná zdravotná starostlivosť podľa čl. 40 ústavy nie je podmienená platením poistného na zdravotné poistenie len štátom. Zákonodarca môže v súlade s čl. 51 ods. 1 ústavy upraviť prípady, kedy poistné na zdravotné poistenie za poistencov hradí štát. Skutočnosť, že zákon vylúčil časť študentov zo skupiny poistencov štátu, za ktorých poistné na zdravotné poistenie platí štát, neobmedzuje právo študentov na poskytovanie bezplatnej zdravotnej starostlivosti, pretože sú aj naďalej povinne zúčastnení na zdravotnom poistení.*

*Taktiež námietka o zásahu do práva na vzdelanie, ako aj do práva na slobodnú voľbu povolania a prípravu naň sa nejaví byť opodstatnená, pretože napadnuté ustanovenie nezasahuje do tohto práva (oblasť zdravotného poistenia je nezávislá a fungujúca na odlišných princípoch ako oblasť vzdelávania, preto ich nemožno považovať ako priamo súvisiace). Okrem toho, čl. 42 ods. 4 ústavy jednoznačne upravuje, že „zákon ustanoví, za akých podmienok majú občania pri štúdiu právo na pomoc štátu“. A práve niektoré ustanovenia napadnutého zákona treba považovať za takýto osobitný zákon. Skutočnosť, že študent starší ako 30 rokov je povinný platiť odvody na zdravotné poistenie neobmedzuje jeho právo podľa čl. 42 ods. 1, 2 a 4 a čl. 35 ods. 1 ústavy.*

*V nadväznosti na rozpor s princípom zákazu diskriminácie, resp. nerovnakého zaobchádzania z dôvodu veku, poukazujeme na to, že podľa § 5 ods. 2 zákona č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred*

*diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (antidiskriminačný zákon) v znení neskorších predpisov zásada rovnakého zaobchádzania v oblasti zdravotnej starostlivosti (ako aj vzdelávania) sa uplatňuje iba v spojení s právami osôb ustanovenými osobitnými zákonmi v oblastiach prístupu a poskytovania, napr. aj zdravotnej starostlivosti, s odkazom na zákon o rozsahu zdravotnej starostlivosti.*

*Napadnuté ustanovenie však neupravuje ani podmienky prístupu ani poskytovania zdravotnej starostlivosti. Možno ho totiž považovať za opatrenie sociálnej politiky štátu, vychádzajúcej z princípu solidarity, ktoré je však zároveň nepochybne ovplyvnené stavom verejných financií a celkovej hospodárskej situácie štátu. Vzhľadom na prebiehajúcu reformu zdravotného systému sa preto napadnuté ustanovenie nejaví byť ako diskriminačné z dôvodu veku vo vzťahu k určitej skupine študentov vysokých škôl.*

*Z tohto dôvodu podľa nášho názoru nemohlo dôjsť k obmedzeniu základných práv tejto skupiny osôb podľa čl. 13 ods. 4 ústavy a k narušeniu princípu rovnosti podľa čl. 12 ods. 1 a 2 v spojení s čl. 35 ods. 1, čl. 40 a čl. 42 ods. 1, 2 a 4 ústavy.*

*Čo sa týka uvádzania úpravy v práve Európskej únie (str. 9 podania), domnievame sa, že táto nemá oporu vo vzťahu k napadnutému ustanoveniu a podstate problému.*

*Charta základných práv EÚ sa síce odvoláva na univerzálne hodnoty ľudskej dôstojnosti, slobody, rovnosti, solidarity, zásady demokracie a právneho štátu, avšak podľa čl. 51 ods. 1 sú jej ustanovenia určené pre inštitúcie, orgány a úrady EÚ a tiež pre členské štáty, výlučne ak vykonávajú právo EÚ. A taktiež spomenutý čl. 10 Zmluvy o fungovaní EÚ v platnom znení obmedzuje zameranie EÚ na boj proti diskriminácii iba pri vymedzovaní a uskutočňovaní svojich politik a činnosti.*

*Uvedené je potrebné vykladať vo väzbe na právomoc EÚ, pričom výlučnú upravuje čl. 3 citovanej zmluvy (5 oblastí) a spoločnú právomoc s členskými štátmi, v rámci ktorej sú aj „spoločné otázky bezpečnosti v záležitostiach verejného zdravia“ upravuje čl. 4 ods. 2 citovanej zmluvy. Najpodstatnejšie je však ust. čl. 168 ods. 7 citovanej zmluvy, podľa ktorého „Pri činnosti EÚ sa rešpektuje zodpovednosť členských štátov za vymedzenie ich zdravotnej politiky, za organizáciu a poskytovanie zdravotníckych služieb a zdravotnej starostlivosti. Zodpovednosť členských štátov zahŕňa správu zdravotníckych služieb a zdravotnej starostlivosti, ako aj rozdeľovanie zdrojov, ktoré sú im pridelené.“.*

*Z uvedeného vyplýva, že oblasť zdravotného poistenia je ponechaná vo výlučnej právomoci jednotlivých členských štátov. (Tomuto nasvedčuje aj čl. 35 Charty základných práv EÚ, ktorý pri úprave práva na prístup k preventívnej zdravotnej starostlivosti a práve využívať lekársku starostlivosť odkazuje na podmienky ustanovené vo vnútroštátnych právnych predpisoch.)*

*K smernici 2000/78/ES a judikatúre Súdneho dvora EÚ k jej výkladu poukazujeme na účel smernice, upravený v jej čl. 1, ktorým je ustanovenie všeobecného rámca pre boj proti diskriminácii v zamestnaní a povolani, ako aj jej rozsah, upravený v čl. 3 ods. 1, podľa ktorého sa bude táto smernica vzťahovať na všetky osoby, napr. vo vzťahu k podmienkam prístupu k zamestnaniu, k prístupu ku všetkým typom a úrovniam odbornej prípravy, či podmienkam zamestnania a pracovným podmienkam. Z vymedzeného je teda zrejmé, že uvedená smernica sa nevzťahuje, a to ani nepriamo, na oblasť zdravotného poistenia, preto ju nemožno v danom prípade použiť ako relevantný argument.*

*... Na základe vyššie uvedeného Národná rada Slovenskej republiky navrhuje, aby Ústavný súd Slovenskej republiky návrhu v celom rozsahu nevyhovel.»*

Vláda, zastúpená ministerstvom spravodlivosti, vo svojom stanovisku zo 17. augusta 2011 k návrhu skupiny poslancov uviedla:

*„Vláda Slovenskej republiky zastúpená Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky sa v plnom rozsahu stotožňuje so stanoviskom Národnej rady Slovenskej republiky k návrhu skupiny poslancov na začatie konania vedenom na Ústavnom súde Slovenskej republiky pod sp. zn. PL. ÚS 98/2011 a v podrobnostiach odkazuje na toto stanovisko.*

*Zrušenie povinnosti štátu platiť zdravotné odvody za študentov starších ako 30 rokov nemožno považovať za zásah do základných práv a slobôd týchto osôb v rozsahu a v kvalite, ktorá by zakladala protiústavnosť tohto právneho riešenia.*

*Napadnuté ustanovenie neobmedzuje právo na ochranu zdravia ani na bezplatnú zdravotnú starostlivosť. Skutočnosť, že zákon vylúčil časť študentov zo skupiny poistencov štátu, za ktorých poistné na zdravotné poistenie platí štát, neobmedzuje právo študentov na poskytovanie bezplatnej zdravotnej starostlivosti, pretože títo sú aj naďalej povinne zúčastnení na zdravotnom poistení.*

*Taktiež námietka o zásahu do práva na vzdelanie, ako aj do práva na slobodnú voľbu povolania a prípravu nie je opodstatnená, pretože napadnuté ustanovenie nezasahuje do tohto práva (oblasť zdravotného poistenia je nezávislá a fungujúca na odlišných princípoch ako oblasť vzdelávania, preto ich nemožno považovať ako priamo súvisiace). Skutočnosť, že študent starší ako 30 rokov je povinný platiť odvody na zdravotné poistenie, neobmedzuje jeho právo podľa čl. 42 ods. 1, 2 a 4 a čl. 35 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.*

*Napadnutá právna úprava nie je ani diskriminačná, keďže neupravuje ani podmienky prístupu k zdravotnej starostlivosti ani poskytovanie zdravotnej starostlivosti ako takej. Napadnuté ustanovenie možno považovať za opatrenie sociálnej politiky štátu, vychádzajúcej z princípu solidarity, ktoré je však zároveň nepochybne ovplyvnené stavom verejných financií a celkovej hospodárskej situácie štátu. Vzhľadom na prebiehajúcu reformu zdravotného systému sa preto napadnuté ustanovenie nejaví byť ako diskriminačné z dôvodu veku vo vzťahu k určitej skupine študentov vysokých škôl.*

*Z uvedených dôvodov nemohlo dôjsť k obmedzeniu základných práv študentov starších ako 30 rokov a k narušeniu princípu rovnosti podľa čl. 12 ods. 1 a 2 v spojení s čl. 35 ods. 1, čl. 40 a čl. 42 ods. 1, 2 a 4 Ústavy Slovenskej republiky.*

*Na základe vyššie uvedeného Vláda Slovenskej republiky zastúpená Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky navrhuje, aby Ústavný súd Slovenskej republiky návrhu skupiny poslancov na začatie konania nevyhovel.“*

Po vyjadrení nedôvery vláde Ivety Radičovej 11. októbra 2012, konaní predčasných volieb 10. marca 2012 a konštituovaní novej vlády 4. apríla 2012 ústavný súd opakovane požiadal novozvolenú národnú radu a novovymenovanú vládu o vyjadrenie k návrhu.

Predseda národnej rady vo svojom prípise z 20. marca 2013 uviedol, že národná rada „nebude... zasielať ďalšie vyjadrenie a vo veci netrvám na ústnom pojednávaní“.

Vláda, zastúpená ministrom spravodlivosti, v prípise z 15. marca 2013 oznámila ústavnému súdu, že nezotrváva na stanovisku ministerky spravodlivosti a doručí ústavnému súdu nové stanovisko a že zotrváva na oznámení ministerky spravodlivosti

z 19. augusta 2011 a netrvá na ústnom pojednávaní. V stanovisku vlády doručenom ústavnému súdu 19. júna 2013 sa uvádza:

*„Vláda Slovenskej republiky, zastúpená Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky, sa stotožňuje s návrhom skupiny poslancov z dôvodu nevyhnutnosti posúdenia právnej úpravy Ústavným súdom Slovenskej republiky. Zákonné ustanovenia, stanovujúce vekovú hranicu, ktorou je fyzická osoba obmedzená pri uplatňovaní si svojich práv, zakladajú prinajmenšom pochybnosti o ich súlade s Ústavou SR ako i inými medzinárodnými zmluvami o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Najmarkantnejším sa pritom javí možný rozpor právnej úpravy s princípom zákazu diskriminácie. Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky teda môže stanoviť určité mantinely pre tvorbu slovenskej legislatívy, s cieľom predchádzania možného porušovania ľudských práv.*

*Pokiaľ sa týka vecnej stránky návrhu, a teda konkrétneho posúdenia súladu predmetných ustanovení s Ústavou SR, Dohovorom o ochrane ľudských práva a základných slobôd a jeho dodatkovým protokolom. Vláda Slovenskej republiky takéto posúdenie prenecháva plne na uvážení Ústavného súdu Slovenskej republiky, ako jediného orgánu na to zmocnenému a kompetentnému.*

*Vláda Slovenskej republiky zastúpená ministrom spravodlivosti Slovenskej republiky súhlasí, aby Ústavný súd Slovenskej republiky v súlade s ustanovením § 30 ods. 2 zákona č. 38/1993 Z. z. upustil od ústneho pojednávania.“*

Na výzvu ústavného súdu z 20. júna 2013 právny zástupca navrhovateľov 8. júla 2013 oznámil, že navrhovatelia netrvajú na ústnom pojednávaní.

Vzhľadom na oznámenia účastníkov konania ústavný súd v súlade s § 30 ods. 2 zákona o ústavnom súde upustil od ústneho pojednávania, keďže dospel k názoru, že od ústneho pojednávania nemožno očakávať ďalšie objasnenie veci.

### **III.**

#### **Ústavnoprávne východiská pre rozhodovanie ústavného súdu**

Predmetom konania pred ústavným súdom podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy je rozhodovanie o návrhu skupiny poslancov, ktorá žiada vysloviť nesúlad § 11 ods. 7 písm. a) zákona č. 580/2004 Z. z. v časti „do dovŕšenia 30 roku veku“ s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1 a 2, čl. 13 ods. 3 a 4, čl. 35 ods. 1, čl. 40 a čl. 42 ods. 1, 2 a 4 ústavy, s čl. 14 dohovoru a s čl. 2 dodatkového protokolu.

Podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy rozhoduje ústavný súd 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.

Podľa čl. 1 ods. 1 ústavy Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Neviaže sa na nijakú ideológiu ani náboženstvo.

Podľa čl. 2 ods. 2 ústavy štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

Podľa čl. 12 ods. 1 ústavy ľudia sú slobodní a rovní v dôstojnosti i v právach. Základné práva a slobody sú neodňateľné, nescudziteľné, nepremlčateľné a nezrušiteľné.

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.

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

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.

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.

Podľa čl. 40 ústavy každý má právo na ochranu zdravia. Na základe zdravotného poistenia majú občania právo na bezplatnú zdravotnú starostlivosť a na zdravotnícke pomôcky za podmienok, ktoré ustanoví zákon.

Podľa čl. 42 ods. 2 ústavy každý má právo na vzdelanie. Školská dochádzka je povinná. Jej dĺžku po vekovú hranicu ustanoví zákon.

Podľa čl. 42 ods. 4 ústavy zákon ustanoví, za akých podmienok majú občania pri štúdiu právo na pomoc štátu.

Podľa čl. 51 ods. 1 ústavy domáhať sa práv uvedených v čl. 35, 36, 37 ods. 4, čl. 38 až 42 a čl. 44 až 46 ústavy sa možno len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú.

Navrhovatelia sa v súvislosti s napadnutým ustanovením zákona č. 580/2004 Z. z. (upravujúcim o. i. aj namietanú vekovú hranicu 30 rokov na účely platenia poistného na zdravotné poistenie štátom za študentov denného štúdia do získania vysokoškolského vzdelania druhého stupňa, okrem externej formy štúdia, ktorým priznal status nezaopatrených detí) ako nesúladným s označenými článkami ústavy „dotýkajú“ v zásade troch sociálnych práv garantovaných ústavou, a to základného práva na slobodnú voľbu povolania a prípravu naň, základného práva na ochranu zdravia a na bezplatnú zdravotnú starostlivosť na základe zdravotného poistenia a základného práva na vzdelanie.

Ústavný súd už pri svojej rozhodovacej činnosti uviedol, že hospodárske, sociálne a kultúrne práva a slobody „sú právami druhej generácie, ktorých podoba a obsah v podstatnej miere závisí od ekonomických a hospodárskych možností štátu“

(PL. ÚS 19/08), a je pre ne podstatné to, že sa ich podľa čl. 51 ods. 1 ústavy možno „domáhať... len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú“, teda len v rozsahu vyvoditeľnom z citovanej ústavnej výhrady, prostredníctvom ktorej ústava poskytuje zákonodarcovi nepochybne väčší priestor (v porovnaní s inými skupinami základných práv a slobôd) pre voľnú úvahu (uváženie) na účely určenia, v akom rozsahu, kvalite a za akých podmienok ich bude garantovať. V tejto súvislosti však ústavný súd už vyslovil právny názor, že „priestor pre voľnú úvahu poskytnutý ústavou zákonodarcovi pri prijímaní týchto zákonov nemožno chápať absolútne; jej limity treba hľadať predovšetkým v ústavných princípoch a v požiadavke ochrany ďalších hodnôt, na ktorých je ústava založená a ktoré chráni. Tieto základné práva už svojou povahou síce nabádajú k právnej úprave zo strany štátu (ktorá naplní jeho obsah), ten však nesmie zasiahnuť samotnú podstatu týchto práv a ani sa dotknúť iných práv zakotvených ústavou a dohovorom. Ústavný súd môže v rámci abstraktnej kontroly ústavnosti vysloviť nesúlad len v prípadoch, ak právna norma nerešpektuje konkrétne ústavné garancie niektorého zo základných práv, na ktoré odkazuje čl. 51 ods. 1 ústavy (PL. ÚS 11/2013).

Ústavný súd sa už pri svojej rozhodovacej činnosti (PL. ÚS 11/2013) odvolal na ústavnú teóriu, podľa ktorej k reálnemu uskutočňovaniu väčšiny hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv sa „vyžaduje určité pozitívne plnenie zo strany štátu (status positivus)...“ (PALÚŠ, I. – SOMOROVÁ, L. Štátne právo Slovenskej republiky. Vydanie druhé. Košice : UPJŠ, 2008, s. 161), t. j. jeho zákonný obsah a rozsah, ako aj ústavné garancie ich zabezpečovania štátom bezprostredne súvisia s doktrínou tzv. pozitívneho záväzku štátu, ku ktorej sa ústavný súd výslovne prihlásil vo veci vedenej pod sp. zn. II. ÚS 8/96, keď uviedol, že „*Pozitívnym záväzkom štátu sa chránia aj práva a slobody ustanovené v Ústave Slovenskej republiky. Obsahom pozitívneho záväzku štátu je povinnosť podniknúť opatrenia na ochranu práv, ktoré v ústave priznal občanovi...*“.

Ústavný súd doktrínu pozitívneho záväzku štátu uplatnil aj pri ďalších svojich rozhodnutiach, napr. vo veciach vedených pod sp. zn. PL. ÚS 2/04 alebo sp. zn. PL. ÚS 17/2008, pričom sa k nej v niektorých prípadoch minimálne nepriamo prihlásil (PL. ÚS 3/08).

Ústavný súd Českej republiky má k sociálnym právam garantovaným Listinou základných práv a slobôd (ďalej len „listina“), ktorá je súčasťou aj ústavného poriadku Slovenskej republiky, rozsiahlu judikatúru. Jej súčasťou je aj právny názor (Pl. ÚS 2/08), podľa ktorého pojmovým znakom sociálnych práv je skutočnosť, že nemajú bezpodmienečnú povahu a možno sa ich domáhať len v medziach zákonov (čl. 41 ods. 1 listiny). Toto ustanovenie (čl. 41 ods. 1 listiny) dáva právomoc zákonodarcovi ustanoviť konkrétne podmienky realizácie sociálnych práv. Zákonná úprava nesmie byť v rozpore s ústavnými princípmi, t. j. príslušné zákony nesmú ústavou zaručené sociálne práva poprieť či anulovať. Pri vykonávaní ústavnej úpravy zakotvenej v listine zákonodarca musí postupovať podľa čl. 4 ods. 4 listiny, podľa ktorého pri používaní ustanovení o medziach základných práv a slobôd sa musí prihliadať na ich podstatu a zmysel. Pri sociálnych právach možno konštatovať, že ich súhrnným obmedzením je práve skutočnosť, že nie sú priamo vymáhateľné na základe listiny. Ich obmedzenosť spočíva práve v nevyhnutnosti ich zákonnej úpravy, ktorá je zároveň podmienkou ich konkrétnej realizácie.

Na základe uvedených téz odvodil Ústavný súd Českej republiky základné právo na „zákonodarcom transparentne určený komponent ekvivalencie (primeranosti) vo verejnom dôchodkovom, nemocenskom a zdravotnom poistení, a to v takej miere, ktorá ešte zachováva povahu právneho inštitútu poistenia a nemení ich na daň“.

Každý systém sociálneho zabezpečenia v širšom slova zmysle (do ktorého treba zahrnúť aj zdravotnú starostlivosť) obsahuje určitý stupeň zvýhodnenia alebo znevýhodnenia rôznych sociálnych skupín podľa toho, či uplatňovaný systém sociálneho zabezpečenia preferuje skôr princíp solidarity alebo zásadu ekvivalencie (primeranosti).

Ústavný súd Českej republiky sa vo svojej rozhodovacej činnosti (v náleze Pl. ÚS 2/08) vyjadril aj k princípu solidarity, a to takýmto spôsobom: «Miera uznania princípu solidarity závisí od úrovne etického chápania spoluzitia v spoločnosti, jej kultúrnosti, ale aj zmyslu jednotlivca pre spravodlivosť a spolupatričnosť s ostatnými

a zdieľanie ich osudu v určitom čase a mieste. Solidaritu možno z pohľadu jednotlivca vnímať ako vnútornú alebo vonkajšiu. Vnútorná solidarita je daná citovou blízkosťou vzťahu k ostatným, je spontánna, uplatňuje sa predovšetkým v rodine a v ďalších partnerských spoločenstvách. Štát do tohto vzťahu spravidla nezasahuje, alebo len veľmi obmedzene (pozri rodinnoprávne vzťahy upravené zákonom o rodine). Vonkajšej solidarite táto citová blízkosť chýba, a súhlas jednotlivca pri jej uplatňovaní je preto zložitejší. Ide napríklad o solidaritu bohatých s chudobnými, schopných s menej schopnými, zdravých s chorými. Štát v tejto oblasti uplatňuje svoju mocensko-vrchnostenskú funkciu veľmi aktívne. Prostredníctvom princípu solidarity sa uskutočňuje prerozdeľovanie, t. j. pohyb prenášajúci zdroje od jedných k druhým – tým odkázaným. Solidarita má svoje hranice. Nemôže mať natoľko „vychýlenú“ podobu, aby ju tí, ktorých postihuje, pociťovali ako neprimeranú, neproporcionálnu, alebo dokonca nespravodlivú a odňali jej svoj tichý súhlas. V mene solidarity môže štát postihovať len takú časť majetku schopného, aby súčasne nedeštruoval aktivitu jeho výkonu a nedostal sa za ústavnú hranicu ochrany majetku.» (resp. systém, v ktorom sa uplatňuje, pozn.).

Zdravotné poistenie je jedným z verejnoprávných systémov poistenia zabezpečujúcich poskytovanie zdravotnej starostlivosti, ktoré sa spravuje pravidlami zásadne odlišnými, aké platia v súkromnoprávnej sfére.

Systém verejného zdravotného poistenia je povinný sociálnopoistný systém, založený na všeobecnej/generálnej solidarite poistencov tohto systému, ktorý vytvára priestor nielen pre akceptovanie platenia poistného v závislosti od príjmu poistencov, ale vytvára aj možnosť, aby za určitý okruh poistencov prebral povinnosť platiť poistné štát (tzv. poistenci štátu).

Zákonná úprava platenia poistného na zdravotné poistenie štátom za zákonom ustanovené osoby nebola, a zrejme ani v budúcom období nebude, nemenná (platenie poistného za určitý okruh poistencov je vlastný aj ďalším sociálnopoistným systémom, akým je napr. dôchodkové poistenie, nemocenské poistenie zastrešené aj s ďalšími sociálnopoistnými podsystemami pod sociálne poistenie).

Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 7/1993 Z. z. o zriadení Národnej poisťovne a o financovaní zdravotného poistenia, nemocenského poistenia a dôchodkového poistenia, ktorý bol účinný od 1. januára 1993 a bol zrušený 1. januára 1995, zaznamenal za jeden rok v okruhu osôb, za ktoré platí poisťné štát, tri zmeny. V zákone Národnej rady Slovenskej republiky č. 273/1994 Z. z. o zdravotnom poistení, financovaní zdravotného poistenia, o zriadení Všeobecnej zdravotnej poisťovne a o zriaďovaní rezortných, odvetvových, podnikových a občianskych zdravotných poisťovní, ktorý ho nahradil a bol účinný od 1. januára 1995 do 1. januára 2005, bolo zmenené ustanovenie o platení poisťného štátom sedemkrát. V zákone č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení a o zmene a doplnení zákona č. 95/2002 Z. z. o poisťovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov (v znení zákona č. 718/2004 Z. z.), ktorý nadobudol účinnosť od 1. januára 2005 a je platný, došlo k zmene v úprave poisťného štátom za ustanovený okruh osôb dosiaľ 14-krát. Vymedzenie okruhu osôb, za ktoré platí poisťné štát, je predmetom preskúmania ústavného súdu po prvý raz.

Zákon č. 499/2010 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení a o zmene a doplnení zákona č. 95/2002 Z. z. o poisťovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov s účinnosťou od 1. januára 2011, komplexne upravil v § 11 ods. 7 zákona č. 580/2004 Z. z. okruh osôb, za ktoré platiteľom poisťného na zdravotné poistenie je štát. V tejto súvislosti k dosiaľ dvom definíciám/pojmom nezaopatreného dieťaťa v našom právnom poriadku pribudla k definícii nezaopatreného dieťaťa v zákone č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení na účely sociálneho poistenia, ktorá tvorí aj časť definície vymedzenia nezaopatreného dieťaťa v zákone č. 580/2004 Z. z. na účely zdravotného poistenia, a k definícii v zásade univerzálneho vymedzenia nezaopatreného dieťaťa v zákone č. 600/2003 Z. z. o prídavku na dieťa a o zmene a doplnení zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov aj nová definícia nezaopatreného dieťaťa na účely zdravotného poistenia v § 11 ods. 7 písm. a) tohto znenia:

„nezaopatrené dieťa (podľa § 9 a § 10 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov, pozn.); za nezaopatrené dieťa sa na účely tohto zákona

považuje aj fyzická osoba do dovŕšenia 26 roku veku, ktorá študuje na prvej vysokej škole najdlhšie do získania vysokoškolského vzdelania druhého stupňa, štúdium ktorého podľa študijného programu nepresiahlo štandardnú dĺžku, okrem externej formy štúdia (podľa § 60 zákona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, pozn.); poistencom štátu je aj v období prázdnin až do vykonania štátnych záverečných skúšok alebo do zápisu na vysokoškolské štúdium tretieho stupňa v dennej forme štúdia, ak zápis na vysokoškolské štúdium tretieho stupňa bol vykonaný do konca kalendárneho roka, v ktorom bolo získané vysokoškolské vzdelanie druhého stupňa v dennej forme štúdia.“

Táto definícia zaznamenala od 1. januára 2011 ďalšie zmeny realizované

- zákonom č. 133/2011 Z. z. s účinnosťou od 1. mája 2011, podľa ktorého platí poistné štát za „nezaopatrené dieťa; za nezaopatrené dieťa sa na účely tohto zákona považuje aj fyzická osoba do dovŕšenia 30 roku veku, ktorá študuje na vysokej škole najdlhšie do získania vysokoškolského vzdelania druhého stupňa, okrem externej formy štúdia, poistencom štátu je aj v období prázdnin až do vykonania štátnych záverečných skúšok alebo do zápisu na vysokoškolské štúdium tretieho stupňa v dennej forme štúdia, ak zápis na vysokoškolské štúdium tretieho stupňa bol vykonaný do konca kalendárneho roka, v ktorom bolo získané vysokoškolské vzdelanie druhého stupňa v dennej forme štúdia,“ a

- zákonom č. 421/2012 Z. z. s účinnosťou od 1. januára 2013, podľa ktorého sa «V § 11 ods. 7 písm. a) sa slová „tretieho stupňa v dennej forme štúdia, ak zápis na vysokoškolské štúdium tretieho stupňa bol vykonaný do konca kalendárneho roka, v ktorom bolo získané vysokoškolské vzdelanie druhého stupňa v dennej forme štúdia“, nahrádzajú slovami „druhého stupňa alebo tretieho stupňa v dennej forme štúdia, ak zápis na vysokoškolské štúdium druhého stupňa alebo tretieho stupňa bol vykonaný do konca kalendárneho roka, v ktorom bolo získané vysokoškolské vzdelanie prvého stupňa alebo druhého stupňa v dennej forme štúdia»,

takže v súčasnosti platný a účinný § 11 ods. 7 písm. a) zákona č. 580/2004 Z. z. znie takto:

„(7) Štát je platiteľom poistného, ak v odseku 8 nie je ustanovené inak, za

a) nezaopatrené dieťa; za nezaopatrené dieťa sa na účely tohto zákona považuje aj fyzická osoba, ktorá študuje na vysokej škole najdlhšie do získania vysokoškolského vzdelania druhého stupňa, okrem externej formy štúdia, poisťencom štátu je aj v období prázdnin až do vykonania štátnych záverečných skúšok alebo do zápisu na vysokoškolské štúdium druhého stupňa alebo tretieho stupňa v dennej forme štúdia, ak zápis na vysokoškolské štúdium druhého stupňa alebo tretieho stupňa bol vykonaný do konca kalendárneho roka, v ktorom bolo získané vysokoškolské vzdelanie prvého stupňa alebo druhého stupňa v dennej forme štúdia.“

Z uvedeného vyplýva, že ani ostatná novela zákona č. 580/2004 Z. z. účinná od 1. januára 2013 neodstránila navrhovateľmi napadnutú vekovú hranicu 30 rokov, a preto táto námietka navrhovateľov bude predmetom meritórneho preskúmavania v kontexte aktuálneho znenia zákona č. 580/2004 Z. z. v čase rozhodovania ústavného súdu.

Aj systémy zdravotného poistenia, resp. poskytovania zdravotnej starostlivosti v iných štátoch, majú vekové obmedzenia platenia poisťného za „nezaopatrené“ osoby štátom [podľa systému MISSOC (Mutual Information System on Social Protection), ktorý poskytuje podrobné porovnávacie a pravidelne aktualizované informácie o národných systémoch sociálnej ochrany vrátane zdravotnej starostlivosti z 32 štátov, 12 oblastí sociálnej ochrany a vo viac ako 30 kategóriách]. Z informácií získaných z tohto systému aktualizovaného naposledy k 1. januáru 2014, vyplýva, že pokiaľ ide o participáciu štátu na platení poisťného/príspevkov na zdravotné poistenie nezaopatrených osôb, táto existuje; súčasne existujú diferencované vekové obmedzenia nezaopatrených/študujúcich detí pohybujúce sa v zásade v rozpätí 18 až 26 rokov. Rovnako existujú diferencované vekové obmedzenia v „rodinných“ systémoch zdravotného poistenia s „oprávnenými“, resp. „závislými“ osobami/rodinnými príslušníkmi taktiež v zásade v rozmedzí 18 až 26 rokov. Status nezaopatrených, resp. oprávnených/závislých osôb v týchto vekových kategóriách majú spravidla osoby, ktoré študujú, pričom však v niektorých prípadoch je uznaná len denná forma štúdia.

#### IV.

## Ústavnoprávne posúdenie napadnutej právnej úpravy a závery ústavného súdu

Navrhovatelia napádajú vekové obmedzenie osôb, ktoré študujú na vysokej škole v dennej forme štúdia najdlhšie do získania vysokoškolského vzdelania druhého stupňa v § 11 ods. 7 písm. a) ) zákona č. 580/2004 Z. z. na účely platenia poistného na zdravotné poistenie za tieto osoby štátom do dovŕšenia veku 30 rokov, ako nesúladne s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1 a 2, čl. 13 ods. 3 a 4, čl. 35 ods. 1, čl. 40 a čl. 42 ods. 1, 2 a 4 ústavy, s čl. 14 dohovoru a s čl. 2 dodatkového protokolu.

V rozhodovacej praxi ústavného súdu, ale aj iných (zahraničných) ústavných súdov, resp. medzinárodných súdnych orgánov, sa kryštalizujú sféry právnej úpravy, k ústavnej kontrole ktorých pristupuje súdny orgán ochrany ústavnosti so zvýšenou pozornosťou, čo sa prejavuje predovšetkým v intenzite (hĺbke) súdneho prieskumu. Naopak, existujú určité sféry právnej úpravy, pri rozhodovaní ktorých sú ústavné súdy zdržanlivejšie, rešpektujúc vyššiu mieru uváženia parlamentu (zákonodarného zboru) ako občanmi (voličmi) priamo legitimovaného ústavného orgánu [v právnej teórii k tejto problematike pozri napr. ONDŘEJEK, P. Princip proporcionality a jeho role při interpretaci základních práv a slobod. Praha : Leges, 2012, s. 81 a nasl. (Pl. ÚS 5/2012)].

Ústavný súd Českej republiky vo svojej judikatúre (Pl. ÚS 2/08) zovšeobecnil vo vzťahu k ústavnému zakotveniu sociálnych práv tieto tézy:

- pre prieskum ústavnosti zákonov obsahujúcich úpravu sociálnych práv je daný užší priestor v porovnaní so základnými právami podľa druhej, tretej a piatej hlavy listiny; tento priestor je vymedzený jej čl. 41 ods. 1 a čl. 4 ods. 4,
- pri ich úprave je zakázaná (vylúčená) svojvôľa,
- zákonná úprava sociálnych práv (čl. 41 ods. 1 listiny) je nevyhnutná.

Ústavné súdy zasahujú v rámci ústavného prieskumu do právnych úprav predovšetkým vtedy, ak je napadnutá právna úprava prejavom svojvôle zákonodarcu,

prip. predstavuje intenzívny zásah do sféry hodnôt chránených ústavou, osobitne všeobecných ústavných princípov a tiež ľudských práv a základných slobôd.

Výrazom ústavného zákazu svojvôle pri úprave práv a povinností subjektov je ústavný princíp rovnosti. Jeho obsahom sa zaoberal vo svojej rozhodovacej činnosti už Ústavný súd Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky, ktorý v tejto súvislosti vyslovil záver, že rovnosť treba chápať ako relatívnu kategóriu, nie absolútne (nález Pl. ÚS 22/92 z 8. 10. 1992).

Navrhovatelia namietajú predovšetkým rozpor napadnutej právnej úpravy s princípom zákazu diskriminácie a porušenia princípu rovnosti.

Ústavný súd už vo veci vedenej pod sp. zn. PL. ÚS 7/2013 vyslovil názor, že „aj pri uplatňovaní základných práv druhej generácie (hospodárske, sociálne a kultúrne práva) môže bez akejkoľvek pochybnosti dôjsť k porušeniu všeobecnej zásady rovnosti a zákazu diskriminácie podľa čl. 12 ods. 2 ústavy“.

Zákaz diskriminácie ustanovený čl. 12 ods. 2 ústavy je ústavnou zásadou, ktorá vzhľadom na svoju podstatu a účel presahuje medze základných práv a slobôd a má relevanciu dokonca aj pre výklad a uplatnenie tých článkov ústavy, ktoré sa nevzťahujú na základné práva a slobody. V materiálnom právnom štáte zákaz diskriminácie predstavuje príkaz, ktorý ústavodarca adresoval štátu ako jeho pozitívny záväzok (PL. ÚS 14/98, I. ÚS 17/99 a PL. ÚS 1/2012).

V judikatúre viacerých ústavných súdov, ako aj v ústavnej doktríne [pozri napr. BOBEK, M. – BOUČKOVÁ, P. – KÚHN, Z (eds.). *Rovnosť a diskriminácia*. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 183 a nasl.] sa rozlišuje medzi akcesorickou rovnosťou, pri ktorej ide o skúmanie porušenia rovnosti v spojení s porušením určitého základného práva alebo slobody, a neakcesorickou rovnosťou, pri ktorej ide o skúmanie porušenia rovnosti bez priamej väzby na porušenie určitého konkrétneho základného práva (zjednodušene).

Ústavný súd vo svojej doterajšej judikatúre, vychádzajúc z dikcie čl. 12 ods. 2 ústavy „Základné práva a slobody sa zaručujú... bez ohľadu na...“, preferuje akcesorický prístup k preskúmvaniu namietaného porušenia rovnosti, pričom zdôrazňuje, že „Princípy zákazu diskriminácie a rovnosti ľudí nie sú spravidla chránené samy osebe, ale len v súvislosti s porušením iného základného práva a slobody“ (PL. ÚS 13/09). Klasický prístup k diskriminácii založený na komponentoch akcesority ústavný súd aplikoval napr. vo veciach PL. ÚS 33/95, PL. ÚS 36/95, PL. ÚS 37/95, PL. ÚS 38/95, PL. ÚS 43/95, PL. ÚS 12/97, PL. ÚS 18/97, PL. ÚS 4/00, PL. ÚS 21/00, PL. ÚS 15/03, PL. ÚS 38/03, PL. ÚS 15/06, PL. ÚS 3/08, PL. ÚS 11/08, PL. ÚS 13/09, PL. ÚS 19/09 alebo PL. ÚS 11/2011.

Ústavný súd sa vo svojej doterajšej judikatúre pokúsil aj o pojmové vymedzenie priamej diskriminácie, o ktorú ide vtedy, ak právna úprava určuje, že „s určitou skupinou osôb sa zaobchádza v porovnateľnej situácii menej výhodným spôsobom ako s inou skupinou osôb, ak sa tak deje na základe tzv. kvalifikovaného kritéria.“ (napr. PL. ÚS 13/09, PL. ÚS 7/2013).

Ústavný súd v súvislosti s posudzovaním rozporu napadnutej právnej úpravy s princípom zákazu diskriminácie a s porušením princípu rovnosti odkazuje na svoju judikatúru, a to na nález sp. zn. PL. ÚS 11/2013, ktorý obsahuje ucelenú ústavnoprávnu analýzu oboch princípov, založenú na argumentácii obsiahnutej aj v ďalších judikátoch ústavného súdu, na judikatúru Ústavného súdu Českej republiky a judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva.

Ústavný súd vo svojej judikatúre vytvoril aj test diskriminácie, ktorý vo svojej podstate zodpovedá obdobným testom uplatňovaným v judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva, ako aj v judikatúre Súdneho dvora Európskej únie. Tento test sa pre väčšiu zrozumiteľnosť postupu ústavného súdu pri jeho vykonávaní člení na zisťovanie, či

- v posudzovanom prípade ide o rovnaké alebo objektívne porovnateľné subjekty (prvý krok),
- sa nerovnaké zaobchádzanie opiera o ústavne prípustný dôvod nerovnakého zaobchádzania (druhý krok),
- porušenie rovnosti spôsobuje ujmu (tretí krok) a
- zásah možno alebo nemožno ospravedlniť [štvrtý krok (porovnaj m. m. PL. ÚS 7/2013)].

Aplikujúc tento test na posudzovanú vec a uskutočniač jeho prvý krok, ústavný súd konštatuje, že napadnutou právnou úpravou v zásade reálne nedošlo na základe ňou určeného vekového kritéria k vyčleneniu tejto časti študentov vo vekovej kategórii nad 30 rokov mimo okruh študentov denného štúdia do získania vysokoškolského vzdelania druhého stupňa, okrem externej formy štúdia.

V rámci druhého kroku ústavný súd pripúšťa, že na základe aplikácie napadnutej právnej úpravy reálne môže však dôjsť/dochádza k nerovnakému zaobchádzaniu s touto skupinou študentov denného štúdia do získania vysokoškolského vzdelania druhého stupňa, okrem externej formy štúdia, avšak len v súvislosti pri ich hodnotení za nezaopatrené deti na účely zdravotného poistenia z dôvodu prekročenia zákonom ustanovenej vekovej hranice 30 rokov. Ústavný súd sa nestotožňuje s argumentáciou navrhovateľov, že pri ustanovení tejto vekovej hranice zákonodarcom absentuje legitímny cieľ takejto právnej úpravy a aj jeho primerané zdôvodnenie zákonodarcom, prípadne predkladateľom. Veková hranica pri vymedzení pojmu nezaopatreného dieťaťa nie je ničím cudzím v podsystemoch sociálneho zabezpečenia v širokom slova zmysle. Naopak, uplatňuje sa všade; na škodu veci je však to, že v každom podsysteme sociálneho zabezpečenia Slovenskej republiky je táto veková hranica iná, pričom ústavný súd poukazuje na to, že na účely zdravotného poistenia je veková hranica pre uznanie dieťaťa za nezaopatrené najvyššia. Podľa názoru ústavného súdu vymedzenie pojmu nezaopatreného dieťaťa viazanosťou na jeho prípravu na budúce povolanie, resp. na štúdium, v spojení s vekovou hranicou je ústavne akceptovateľné a takéto pojmové vymedzenie nemožno považovať za ústavne neprípustné.

V rámci tretieho kroku testu diskriminácie ústavný súd navyše konštatuje, že navrhovateľmi spochybňované viazanie vymedzenia pojmu nezaopatreného dieťaťa o. i. na vekovú hranicu na účely zdravotného poistenia nijakým spôsobom neobmedzuje jeho základné právo na vzdelanie a na prípravu na slobodne zvolené povolanie, neobmedzuje ani jeho právo na poskytovanie bezplatnej zdravotnej starostlivosti poskytovanej na základe zdravotného poistenia. Riešenie, ktoré zákonodarca zvolil, teda nespôsobuje ujmu na základných právach takejto osoby nad 30 rokov ako študenta, ako to tvrdia navrhovatelia, a preto tejto časti návrhu skupiny poslancov nevyhovelo.

Ústavný súd v tejto súvislosti konštatuje, že platenie poistného na zdravotné poistenie štátom za určitý okruh osôb, aj keď je súčasťou systému zdravotného poistenia, nie je ústavou garantovaným základným právom, a preto v posudzovanej veci zákonom ustanovená veková hranica relevantná pre vymedzenie pojmu nezaopatreného dieťaťa na účely platenia poistného zaň štátom nielenže netvorí súčasť čl. 12 ods. 2 ústavy a nie je ani v čl. 14 dohovoru explicitne vymenovaným zakázaným dôvodom nerovnakého zaobchádzania (diskriminácie), ale nie je ani zásahom do navrhovateľmi označených základných práv (štvrtý krok). Pokiaľ ide o argumentáciu navrhovateľov úpravou diskriminácie v práve Európskej únie, ústavný súd poukazuje na stanovisko národnej rady k tejto časti sťažnosti (s. 4 – 5 stanoviska), s ktorým sa stotožňuje.

Ústavný súd Českej republiky vo svojej judikatúre (Pl. ÚS 19/13) na preskúmanie sociálnych práv „skonštruoval“ a rozvinul“ tzv. test rozumnosti (nálezy Pl. ÚS 61/04, Pl. ÚS 83/06, Pl. ÚS 54/10) pozostávajúci taktiež zo štyroch nasledujúcich krokov:

1. vymedzenie zmyslu a podstaty sociálneho práva, teda jeho esenciálneho obsahu,
2. zhodnotenie, či sa zákon nedotýka samotnej existencie sociálneho práva alebo skutočnej realizácie jeho esenciálneho obsahu,
3. posúdenie, či zákonná úprava sleduje legitímny cieľ, teda či nie je svojvoľným zásadným znížením celkového štandardu základných práv, a
4. posúdenie otázky, či zákonný prostriedok použitý na jeho dosiahnutie je rozumný (racionálny), hoci nemusí byť nevyhnutne najlepší, najvhodnejší, najúčinnnejší či najmúdrejší.

Ak však dospeje ústavný súd v druhom kroku tohto testu k záveru, že napadnutá právna úprava sa dotýka samotnej existencie niektorého z týchto práv alebo skutočnej realizácie jeho esenciálneho obsahu (k takémuto záveru ústavný súd nedospel, pozn.), posúdi prípustnosť zásahu do tohto práva v rámci „všeobecného“ testu proporcionality. To znamená, že bude v nasledujúcom poradí hodnotiť, či

- predmetný zásah sleduje legitímny (ústavne aprobovaný) cieľ jeho obmedzenia,
- je tento zásah na dosiahnutie tohto cieľa vhodný (požiadavka vhodnosti),
- tento cieľ nemožno dosiahnuť iným spôsobom, ktorý by bol k dotknutému základnému právu šetrnejší (požiadavka nevyhnutnosti), a
- záujem na dosiahnutí tohto cieľa v rámci určitého právneho vzťahu preváži nad dotknutým základným právom (požiadavka proporcionality v užšom slova zmysle).

Ak nebude pritom splnená niektorá z týchto podmienok, ústavnému súdu nezostane nič iné, len konštatovať nesúlady s ústavným poriadkom. Rovnako ústavný súd postupuje aj v prípadoch, keď by dôvod v porušení práva mal spočívať súčasne v porušení princípu rovnosti.

Aplikujúc na preskúvanú vec „test rozumnosti“, ústavný súd dospel na základe posúdenia napadnutej právnej úpravy k týmto záverom:

Vychádzajúc z vymedzenia zmyslu a podstaty v návrhu označených sociálnych práv, s ktorými má byť napadnutá právna úprava podľa navrhovateľov v nesúlade, ústavný súd konštatuje, ako už aj bolo uvedené, že zákonné vymedzenie ďalšieho okruhu nezaopatrených detí, za ktoré platí poisťné na zdravotné poistenie štát (nad rámec nezaopatrených detí definovaných v zákone č. 461/2003 Z. z.), viažuce sa na v zákone č. 580/2004 Z. z. identifikované štúdium a vek študenta – do 30 rokov – podľa názoru ústavného súdu nesúvisí so základnými právami garantovanými v čl. 35 ods. 1, čl. 40 a čl. 42 ods. 1 a 2 ústavy, ako ani s právom garantovaným v čl. 2 (ods. 2) dodatkového protokolu, a v tejto súvislosti odkazuje aj na právny názor národnej rady v jej stanovisku k návrhu v časti viažucej sa na túto problematiku (s. 4 stanoviska).

Vzhľadom na to, že napadnutá právna úprava sa týka zákonnej úpravy ustanovenia podmienok na uplatnenie základného práva na bezplatnú zdravotnú starostlivosť na základe zdravotného poistenia, ktorá bola prijatá v kontexte s čl. 51 ods. 1 ústavy, ústavný súd považoval za potrebné osobitne vyjadriť svoj globálny právny názor na uvedenú právnu úpravu. Podľa názoru ústavného súdu štát/zákonodarcu má právo v súlade s čl. 40 v spojení s čl. 51 ods. 1 ústavy upraviť podmienky poskytovania bezplatnej zdravotnej starostlivosti na základe (verejného) zdravotného poistenia. Pritom ústavný súd v zásadnej zhode s inými (zahraničnými) súdmi či medzinárodnými súdnymi orgánmi za sféru, v rámci ktorej rešpektuje vysokú mieru autonómie (uváženia) zákonodarcu vo svojej doterajšej judikatúre, označil najmä oblasť sociálnej politiky a sociálnych práv, keď napr. v konaní vedenom pod sp. zn. PL. ÚS 96/2011 v (nevyhovujúcom) náleze z 28. novembra 2012 uviedol, že „... sociálne práva uvedené v ústavnom texte sú značne ekonomicky a politicky podmienené. Z ich povahy a v zmysle tradičného ústavného práva vyplýva značný priestor pre zákonodarcu na úpravu najmä plnení uhrádzaných zo štátneho rozpočtu, pričom však ultimátnym limitom uváženia zákonodarcu je ľudská dôstojnosť v jej sociálnom kontexte“ (PL. ÚS 96/2011).

Európsky súd pre ľudské práva v tejto súvislosti vo svojej judikatúre uviedol, že „považuje za prirodzené, že rámec voľnej úvahy ponechaný zákonodarcovi pri uskutočňovaní sociálnej a hospodárskej politiky by mal byť dostatočne široký, preto Súd bude rešpektovať zákonodarcu v jeho predstave, čo je verejný záujem, ledaže by jeho úsudku zjavne chýbal rozumný základ“ (James a iní v. United Kingdom, rozsudok z 21. 2. 1986, séria A, č. 98, bod 54; obdobne Hutten – Czapská v. Poľsko, sťažnosť č. 35014/97, rozsudok z 19. 6. 2006, bod 166).“.

Ustanovenie okruhu osôb, za ktoré štát platí poistné na zdravotné poistenie vrátane okruhu nezaopatrených detí – študentov denného štúdia do získania vysokoškolského vzdelania druhého stupňa, okrem externej formy štúdia, do vekovej hranice 30 rokov, po ktorú sa budú považovať na tento účel za nezaopatrené deti, sa podľa názoru ústavného súdu nevymyká z rámca porovnateľných úprav nášho a ani európskych sociálnych systémov. Je legitímne, neprekračujúce rozumnú mieru a je uplatnením princípu sociálnej

solidarity ako esenciálnej náležitosti každého sociálneho systému, ktorým verejné zdravotné poistenie bezpochyby je.

Vychádzajúc z uvedených záverov, ústavný súd dospel k záveru, že z hľadiska posudzovanej rovnosti podľa čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy a čl. 14 dohovoru je napadnutá právna úprava z ústavného hľadiska akceptovateľná a udržateľná.

Rovnako sa podľa názoru ústavného súdu nemožno stotožniť s tvrdením skupiny poslancov, podľa ktorého je napadnutá právna úprava v nesúlade so základnými právami označenými v návrhu aj v spojení s čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy, z ktorých dikcie možno vyvodiť, že v rozpore s týmito ustanoveniami ústavy by bola taká právna úprava, podľa ktorej by zákonné obmedzenie základných práv alebo slobôd neplatilo rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky (v posudzovanom prípade na študentov denného štúdia do získania vysokoškolského vzdelania druhého stupňa, okrem externej formy štúdia vo vekovej kategórii nad 30 rokov), a nezohľadňovalo by podstatu a zmysel základných práv, ako aj zásadu, že takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ. Je zjavné, že v posudzovanom prípade to tak nie je, keďže napadnutá právna úprava pôsobí na dotknuté skupiny fyzických osôb (študentov denného štúdia do získania vysokoškolského vzdelania druhého stupňa, okrem externej formy štúdia) rovnako. Vychádzajúc z uvedeného, ústavný súd dospel k záveru, že napadnutá právna úprava je aj v tomto prípade z ústavného hľadiska akceptovateľná a udržateľná.

Vo vzťahu k namietanému nesúladu napadnutej právnej úpravy s čl. 2 ods. 2 ústavy ústavný súd uvádza, že namietaný nesúlad s čl. 2 ods. 2 ústavy by nastal len úplným vybočením z právomoci národnej rady (porov. napr. PL. ÚS 19/95 – vyšetrovacía komisia). Tá však riadne prijala zákon, a preto z tohto dôvodu nedošlo k nesúladu s čl. 2 ods. 2 ústavy (m. m. PL. ÚS 99/2011).

Výsledky/závery vykonaných testov nepreukázali porušenie ústavného princípu rovnosti, čo znamená jednak vylúčenie svojvôle pri odlišovaní subjektov a práv a jednak zákaz diskriminácie ako imanentnej súčasťou právneho štátu, ktorej normatívne vyjadrenie

je obsiahnuté v čl. 1 ods. 1 ústavy. Rovnako nepreukázali rozpor napadnutej právnej úpravy s princípom proporcionality. Na tomto základe ústavný súd nedospel k záveru o rozpore napadnutej právnej úpravy s princípom právneho štátu garantovaným v čl. 1 ods. 1 ústavy.

Vzhľadom na uvedené ústavný súd rozhodol tak, ako to je uvedené vo výroku tohto nálezu.

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

V Košiciach 3. decembra 2014