



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 3/09-143

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí pléna 17. februára 2010 v konaní o návrhu skupiny 49 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpených advokátom JUDr. J. O., B., ktorým namietajú nesúladi § 15 ods. 6 a § 86d zákona č. 581/2004 Z. z. o zdravotných poisťovniach, dohľade nad zdravotnou starostlivosťou a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 2, čl. 13 ods. 3 a 4, čl. 20 ods. 1 a 4, čl. 35 ods. 1 a čl. 55 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a čl. 12, čl. 43, čl. 48 a čl. 56 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva, prerokoval návrh na zmenu návrhu na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky doručený Ústavnému súdu Slovenskej republiky 23. decembra 2009 a takto

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

Návrh na zmenu návrhu na začatie konania **n e p r i p ú ť a .**

### **O d ô v o d n e n i e :**

#### **I.**

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 15. októbra 2008 doručený návrh skupiny 49 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „skupina poslancov“ alebo „navrhovatelia“), zastúpených advokátom JUDr. J. O., B. (ďalej len „právny zástupca skupiny poslancov“), na začatie konania o súlade § 15 ods. 6 a § 86d zákona č. 581/2004 Z. z. o zdravotných poisťovniach, dohľade nad zdravotnou starostlivosťou a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o zdravotných poisťovniach“) s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 2, čl. 13 ods. 3 a 4, čl. 20 ods. 1 a 4, čl. 35 ods. 1 a čl. 55 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“), čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) a čl. 12, čl. 43, čl. 48 a čl. 56 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva (ďalej aj „pôvodný návrh“).

Následne skupina poslancov prostredníctvom svojho právneho zástupcu doručila 13. februára 2009 ústavnému súdu podanie označené ako „*Doplnenie a zmena návrhu*“ (ďalej len „doplnok“), v ktorom v nadväznosti na skutočnosť, že namietané ustanovenie § 15 ods. 6 zákona o zdravotných poisťovniach bolo medzičasom doplnené zákonom č. 581/2008 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 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 neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 581/2008 Z. z.“), najmä žiadala, aby ústavný súd prijal ich pôvodný návrh na ďalšie konanie v znení zohľadňujúcim nové znenie namietaného ustanovenia § 15 ods. 6 zákona o zdravotných poisťovniach, t. j. znenie podľa novelizácie vykonanej zákonom č. 581/2008 Z. z.

Navrhovatelia navrhli, aby ústavný súd po prijatí ich návrhu na začatie konania (v znení doplnku) na ďalšie konanie nálezom takto rozhodol:

*„Ustanovenia § 15 ods. 6 a § 86d zákona č. 581/2004 Z. z. o zdravotných poisťovniach, dohľade nad zdravotnou starostlivosťou a o zmene a doplnení niektorých*

*zákonov v znení neskorších predpisov nie sú v súlade s ustanoveniami čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 2, čl. 13 ods. 3 a 4, čl. 20 ods. 1 a 4, čl. 35 ods. 1 a čl. 55 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a čl. 12, 43, 48 a 56 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva.“*

Ústavný súd pôvodný návrh skupiny poslancov v znení doplnku predbežne prerokoval a uznesením č. k. PL. ÚS 3/09-60 z 25. februára 2009 ho prijal na ďalšie konanie.

Po prijatí návrhu na ďalšie konanie právny zástupca skupiny poslancov doručil ústavnému súdu 23. decembra 2009 podanie z 21. decembra 2009 označené ako „*Zmena návrhu podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky*“ (ďalej aj „*zmena návrhu*“), podľa ktorého v nadväznosti na skutočnosť, že článkom VIII zákona č. 192/2009 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, bol zmenený a doplnený aj zákon o zdravotných poisťovniach, požiadal o ďalšiu zmenu pôvodného návrhu, ktorú koncentrovane vyjadril v novom znení petitu.

Podľa nového znenia petitu právny zástupca skupiny poslancov navrhuje, aby ústavný súd o návrhu skupiny poslancov nálezom takto rozhodol:

*„Ustanovenia § 15 ods. 6 a § 86d zákona č. 581/2004 Z. z. o zdravotných poisťovniach, dohľade nad zdravotnou starostlivosťou a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov nie sú v súlade s ustanoveniami čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 2, čl. 13 ods. 3 a 4, čl. 20 ods. 1 a 4, čl. 35 ods. 1 a čl. 55 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a čl. 18, 49, 54 a 63 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.*

*Ustanovenia § 61 ods. 1 druhá a tretia veta zákona č. 581/2004 Z. z. o zdravotných poisťovniach, dohľade nad zdravotnou starostlivosťou a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov nie sú v súlade s ustanoveniami čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 2, čl. 13 ods. 3 a 4, čl. 20 ods. 1 a 4, čl. 35 ods. 1 a čl. 55 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a čl. 18, 49, 54 a 63 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.*

*Ustanovenie § 61 ods. 2 zákona č. 581/2004 Z. z. o zdravotných poisťovniach, dohľade nad zdravotnou starostlivosťou a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov nie je v súlade s ustanoveniami čl. 55 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky.“*

Právny zástupca skupiny poslancov odôvodňuje navrhovanú zmenu pôvodného návrhu skupiny poslancov najmä takto:

*«... Zákonom č. 192/2009 nebolo síce priamo dotknuté žiadne z ustanovení výslovne napádaných návrhom (jeho petitom), avšak podstata tejto novej právnej úpravy spočíva v tom, že:*

- a) je obsiahnutá v rovnakom právnom predpise (zákone č. 581/2004), s rovnakým predmetom právnej úpravy (pôsobenie zdravotných poisťovní),*
- b) mení úpravu ekonomických a iných vzťahov zdravotných poisťovní,*
- c) dopĺňa úpravu napádanú návrhom tak, že jej protiústavné pôsobenie potvrdzuje a ďalej rozvíja.*

*Potvrdením týchto vecných súvislostí je aj to, že v tomto podaní odkazujeme v nemalom rozsahu aj na návrh. Z toho teda vyplýva, že právna úprava napádaná návrhom tvorí s právnou úpravou napádanou týmto podaním jeden uzavretý komplex vecných vzťahov (prinajmenšom z hľadiska ich nepriaznivých dôsledkov). Jediný zásadný rozdiel spočíva v tom, že kým zo skutkového stavu popísaného v návrhu vyplýva hrozba nepriaznivého dopadu napádanej právnej úpravy predovšetkým na akcionárov zdravotných poisťovní (nakolko táto právna úprava bráni rozdeliť medzi akcionárov zisk), zo skutkového stavu popísaného ďalej v tomto podaní vyplýva hrozba nepriaznivého dopadu napádanej právnej úpravy predovšetkým priamo na zdravotné poisťovne ako subjekty práv (nakolko*

*táto právna úprava nepostihuje priamo majetkové práva akcionárov, ale postihuje majetkové práva zdravotných poisťovní v súvislosti s poisťným kmeňom tvoriacim súčasť ich majetkovej entity). Majetkové práva akcionárov sú však aj tak (i keď „len“ nepriamo) dotknuté, tým, že sú majetkovo angažovaní v zdravotnej poisťovni, ktorej majetkové vzťahy sú napádanou právnou úpravou dotknuté. Táto právna úprava je v tomto zmysle teda len rozvinutím nepriaznivého dopadu právnej úpravy napádanej už návrhom.»*

Súčasťou zmeny návrhu je aj návrh na pozastavenie účinnosti § 61 ods. 1 druhej a tretej vety a § 61 ods. 2 zákona o zdravotných poisťovniach z dôvodu, že „v dôsledku ich aplikácie sú ohrozené základné práva a slobody a dotknutým subjektom hrozí značná hospodárska škoda“.

## II.

Ako už bolo uvedené, ústavný súd pôvodný návrh skupiny poslancov v znení podľa doplnku predbežne prerokoval a uznesením č. k. PL. ÚS 3/09-60 z 25. februára 2009 ho podľa § 25 ods. 3 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“) prijal na ďalšie konanie. Keďže vo výroku označeného uznesenia ústavný súd neobmedzil rozsah, v akom ho prijal na ďalšie konanie, možno konštatovať, že návrh navrhovateľov bol prijatý na ďalšie konanie v celom rozsahu navrhovanom navrhovateľmi, t. j. v rozsahu namietaného nesúladu § 15 ods. 6 a § 86d zákona o zdravotných poisťovniach s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 2, čl. 13 ods. 3 a 4, čl. 20 ods. 1 a 4, čl. 35 ods. 1 a čl. 55 ods. 1 a 2 ústavy, čl. 1 dodatkového protokolu, čl. 14 dohovoru a čl. 12, čl. 43, čl. 48 a čl. 56 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva.

Právny zástupca skupiny poslancov doručil ústavnému súdu zmenu návrhu 23. decembra 2009, t. j. po prijatí pôvodného návrhu skupiny poslancov v znení doplnku na ďalšie konanie. Podstatou zmeny návrhu je rozšírenie pôvodného návrhu skupiny poslancov aj o namietaný nesúlad § 61 ods. 1 druhej a tretej vety zákona o zdravotných poisťovniach s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 2, čl. 13 ods. 3 a 4, čl. 20 ods. 1 a 4, čl. 35 ods. 1 a čl. 55 ods. 1 a 2

ústavy, čl. 1 dodatkového protokolu, čl. 14 dohovoru a čl. 18, čl. 49, čl. 54 a čl. 63 Zmluvy o založení Európskej únie.

Podľa názoru právneho zástupcu navrhovateľov, *«Formálno-procesná prípustnosť navrhovanej zmeny návrhu v tejto veci vyplýva z dikcie ust. § 95 ods. 1 O. s. p. v spojení s ust. § 31a zákona 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 č. 38/1993“).».*

Podľa § 95 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku (ďalej aj „OSP“) navrhovateľ môže za konania so súhlasom súdu meniť návrh na začatie konania. Zmenený návrh treba ostatným účastníkom doručiť do vlastných rúk, pokiaľ neboli prítomní na pojednávaní, na ktorom došlo k zmene.

Podľa § 31a zákona o ústavnom súde ak tento zákon neustanovuje inak a povaha veci to nevyklučuje, použijú sa na konanie pred ústavným súdom primerane ustanovenia Občianskeho súdneho poriadku alebo Trestného poriadku.

Podľa § 25 ods. 1 zákona o ústavnom súde ústavný súd návrh predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa, ak tento zákon neustanovuje inak.

Podľa § 25 ods. 3 zákona o ústavnom súde ak sa návrh neodložil alebo neodmietol, prijme sa na ďalšie konanie v rozsahu, ktorý sa vymedzí vo výroku uznesenia o prijatí návrhu.

K primeranému použitiu § 95 ods. 1 OSP na konanie pred ústavným súdom (v nadväznosti na ustanovenia § 25 ods. 1 a 3 zákona o ústavnom súde) sa ústavný súd vyslovil už v konaní vedenom pod sp. zn. I. ÚS 36/02, keď uviedol:

«Ak... ústavný súd pri predbežnom prerokovaní návrh neodloží alebo neodmietne, prijme ho na ďalšie konanie „v rozsahu, ktorý sa vymedzí vo výroku uznesenia o prijatí návrhu“ (§ 25 ods. 3 zákona o ústavnom súde), a táto zvláštnosť konania pred ústavným

súdom vylučuje možnosť navrhovateľa meniť návrh na začatie konania s odvolaním sa prostredníctvom § 31a zákona o ústavnom súde na primerané použitie § 95 ods. 1 OSP, tak ako sa jeho použitia dovoľávali sťažovatelia za účelom dosiahnutia zmeny predmetu tohto konania vymedzeného už v uznesení o prijatí ich sťažnosti na ďalšie konanie.»

Citovaný právny názor tvorí súčasť konštantnej judikatúry ústavného súdu a je štandardne uplatňovaný najmä v konaní o sťažnostiach podľa čl. 127 ods. 1 ústavy (pozri napr. I. ÚS 109/02, I. ÚS 196/03, III. ÚS 196/08, III. ÚS 225/08, IV. ÚS 305/09). V konaní o súlade právnych predpisov sa od tohto právneho názoru ústavný súd odklonil vo veci sp. zn. PL. ÚS 29/95, keď na začiatku ústneho pojednávania akceptoval návrh predkladateľa, ktorý predmet konania rozšíril aj o ďalšie ustanovenie (§ 29 bod 5) zákona Slovenskej národnej rady č. 44/1989 Zb. o rokovacom poriadku Slovenskej národnej rady v znení neskorších predpisov, ktoré s pôvodne namietaným ustanovením (§ 55a) legislatívno-technicky bezprostredne súviselo. Obdobne ústavný súd akceptoval rozšírenie pôvodného návrhu na začatie konania po jeho prijatí na ďalšie konanie aj vo veci vedenej pod sp. zn. PL. ÚS 3/03.

V súvislosti s návrhom právneho zástupcu skupiny poslancov na zmenu návrhu ústavný súd zvažoval, či existujú dôvody hodné osobitného zreteľa na to, aby sa odklonil od svojho štandardného postupu vyplývajúceho z podstaty a účelu ustanovenia § 25 ods. 3 zákona o ústavnom súde, a vzal pritom do úvahy najmä

- a) vzájomnú súvislosť medzi pôvodným návrhom na začatie konania a predloženým návrhom na jeho zmenu,
- b) aktuálny stav konania o pôvodnom návrhu skupiny poslancov,
- c) skutočnosť, či návrh na zmenu návrhu spĺňa formálne požiadavky vyplývajúce z doterajšej judikatúry ústavného súdu.

Vo vzťahu k vzájomnej súvislosti medzi pôvodným návrhom na začatie konania a predloženým návrhom na jeho zmenu ústavný súd na jednej strane akceptoval argumentáciu právneho zástupcu skupiny poslancov, že zmenou návrhu sa domáha rozšírenia pôvodného návrhu o ďalšie ustanovenie zákona o zdravotných poisťovniach, t. j.

rovnakého právneho predpisu ako pôvodný návrh, pričom nepochybne ide aj o ustanovenie „... s rovnakým predmetom právnej úpravy (pôsobenie zdravotných poisťovní)“, ktoré „mení úpravu ekonomických a iných vzťahov zdravotných poisťovní...“. Na druhej strane však ústavný súd konštatoval, že medzi pôvodne namietanými ustanoveniami zákona o zdravotných poisťovniach (§ 15 ods. 6 a § 86d) a ustanoveniami namietanými zmenou návrhu (§ 61 ods. 1 druhá a tretia veta) neexistuje priama príčinná súvislosť, pričom namietaný nesúlad § 61 ods. 1 druhej a tretej vety zákona o zdravotných poisťovniach s právnymi predpismi vyššieho stupňa právnej sily môže tvoriť predmet samostatného návrhu na začatie konania pred ústavným súdom podľa čl. 125 ods. 1 ústavy.

Z hľadiska procesnej ekonómie je akceptácia návrhu právneho zástupcu skupiny poslancov na zmenu návrhu značne diskutabilná, keďže v rámci konania o pôvodnom návrhu si ústavný súd už vyžiadal stanoviská účastníkov konania (Národnej rady Slovenskej republiky a vlády Slovenskej republiky ako vedľajšieho účastníka konania) a v záverečnom štádiu sa nachádza už aj príprava ústneho pojednávania vo veci. Za daných okolností by akceptácia zmeny návrhu z časového hľadiska nepochybne spôsobila značné predĺženie konania o návrhu skupiny poslancov.

Ústavný súd po preskúmaní návrhu na zmenu návrhu predloženého „len“ právnym zástupcom skupiny poslancov, t. j. bez formálne vyjadreného súhlasu jednotlivých poslancov, konštatoval, že ide o procesný návrh, ktorý nespĺňa formálne požiadavky vyplývajúce z doterajšej judikatúry ústavného súdu. Už v konaní vedenom pod sp. zn. PL. ÚS 17/98 totiž ústavný súd vyslovil právny názor, že v konaní o súlade právnych predpisov „skupina poslancov je špecifický navrhovateľ. Od každého poslanca, ktorý podpísal pôvodný návrh, je potrebný prejav vôle pri takom rozšírení návrhu, v ktorom sa nerozširuje argumentácia k pôvodnému návrhu, ale rozširuje vecný okruh predmetu konania.“. Za daných okolností by pri rešpektovaní doterajšej judikatúry bolo potrebné k vysloveniu súhlasu so zmenou návrhu žiadať, aby právny zástupca skupiny poslancov doplnil návrh na zmenu návrhu o podpisy tých poslancov, ktorí podpísali pôvodný návrh, na dôkaz toho, že súhlasia s rozšírením návrhu.

Po zohľadnení uvedených skutočností ústavný súd rozhodol tak, ako to je uvedené vo výroku tohto rozhodnutia.

Potom, ako ústavný súd zmenu návrhu nepripustil, bolo už bez právneho významu zaoberať sa návrhom na pozastavenie účinnosti § 61 ods. 1 druhej a tretej vety a § 61 ods. 2 zákona o zdravotných poisťovniach.

K tomuto uzneseniu sa pripája odlišné stanovisko sudcov Milana Ľalíka, Ľubomíra Dobríka a Rudolfa Tkáčika.

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

V Košiciach 17. februára 2010