



ÚSTAVNÝ SÚD SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Hlavná 110, 042 65 Košice 1

P. O. Box E – 35

PREHEAD VYBRANÝCH ROZHODNUTÍ ÚSTAVNÉHO SÚDU SLOVENSKEJ REPUBLIKY

za obdobie II./2022
Plénum

Nález:

spisová značka	PL. ÚS 2/2020
populárny názov	Poistné na sociálne a zdravotné poistenie
sudca spravodajca	Luboš Szígeti
druh konania	konanie o súlade právnych predpisov
druh rozhodnutia a spôsob vybavenia	Nález - Nález
dátum rozhodnutia	02.02.2022
dotknuté články ústavy a medzinárodných zmlúv	Dodatkový protokol k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd čl. 1 Dodatkový protokol k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd čl. 1 ods. 1 Ústava Slovenskej republiky čl. 40 Ústava Slovenskej republiky čl. 20 ods. 1 Ústava Slovenskej republiky čl. 1 ods. 1 Ústava Slovenskej republiky čl. 39 ods. 1 zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov § 138 ods. 7 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 § 13 ods. 9 zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov § 138 ods. 6
analytická právna veta	Zásah zákonodarcu zvyšujúci zdroje financovania systému sociálneho zabezpečenia nespôsobuje zásadné zníženie štandardu garancie obsiahnutej v práve na sociálne zabezpečenie (práve naopak, prispieva k rozumnému predpokladu jeho udržania alebo zvýšenia, pozn.). Zvolený spôsob právnej úpravy nemožno považovať ani za „škrtiaci“ alebo príliš drastický, ktorý by dotknuté subjekty nútil k zániku účasti na sociálnom poistení alebo mal za následok iné neakceptovateľné spoločenské javy. Zásah zákonodarcu zvyšujúci zdroje financovania systému zdravotného poistenia nespôsobuje zásadné zníženie štandardu garancie obsiahnutej v práve na zdravotnú starostlivosť. Zvolený spôsob právnej úpravy, ako sa ukázalo v praxi, nemožno považovať ani za príliš drastický, ktorý by dotknuté subjekty nútil k zániku účasti na zdravotnom poistení. Zásah do vlastníckeho práva povinných subjektov spôsobený vykonanou zmenou určenia rozsahu vymeriavacích základov pre platenie poistného do verejných fondov hodnotí ústavný súd ako obmedzenie vlastníckeho práva rešpektujúce spravodlivú rovnováhu medzi súkromným záujmom na ochrane vlastníckeho práva k majetku povinných subjektov a verejným záujmom na posilnení solidarity pri financovaní systémov sociálneho a zdravotného

	poistenia.
skutkový stav a základné fakty	<p>Nesúlاد ustanovenia § 138 ods. 6, 7 a 9 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení: Navrhovatelia (skupina poslancov) uvádzajú, že 1. januára 2017 nadobudol účinnosť zákon č. 285/2016 Z. z., ktorým sa mení a doplňa zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení zákon č. 462/2003 Z. z. o náhrade príjmu pri dočasnej pracovnej neschopnosti zamestnanca a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Touto novelou bolo zmenené znenie ustanovenia § 138 ods. 6, 7 a 9 zákona o sociálnom poistení „zvýšením maximálneho vymeriavacieho základu na platenie poistného na sociálne poistenie z 5-násobku priemernej mesačnej mzdy v národnom hospodárstve na 7-násobok“.</p> <p>V súvislosti s namietaným porušením čl. 1 ods. 1 ústavy navrhovatelia namietajú, že legislatívny proces spojený s predmetnou novelou nebol v súlade s princípmi materiálneho právneho štátu, pričom konkrétne namietajú porušenie princípu právnej istoty vzhľadom na dĺžku legisvakančnej lehoty, legitímne očakávania, svojvôľu zákonodarcu, nedodržanie pravidiel legislatívneho procesu.</p> <p>V súvislosti s namietaným porušením čl. 20 ods. 1 ústavy a čl. 1 dodatkového protokolu sú navrhovatelia toho názoru, že prijatím novely došlo k neprimeranému a svojvoľnému zásahu do ústavou garantovaných majetkových práv zamestnanca, zamestnávateľa a SZČO spôsobených kombináciou neprimeraného ekonomického a časového tlaku. Tento neprimeraný ekonomický a časový tlak na očakávaný majetok je spôsobený neprimeraným zvýšením poistného na sociálne poistenie vo veľmi krátkej legisvakančnej lehote.</p> <p>V súvislosti s namietaným porušením čl. 39 ods. 1 ústavy navrhovatelia zdôraznili, že (podľa judikatúry Ústavného súdu Českej republiky) výsledkom porušenia ekvivalencie medzi zaplateným poistným a následným poistným plnením je neústavná neprimeranosť hmotného zabezpečenia poskytnutého zo sociálneho poistenia.</p> <p>Nesúlاد ustanovenia § 13 ods. 9 zákona č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení:</p> <p>1. januára 2017 nadobudol účinnosť zákon č. 356/2016 Z. z., ktorým sa mení a doplňa 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 a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony v znení neskorších predpisov. Touto novelou bolo zmenené znenie ustanovenia § 13 ods. 9 zákona o zdravotnom poistení „zrušením maximálneho vymeriavacieho základu na platenie poistného na zdravotné poistenie“.</p> <p>V súvislosti s namietaným porušením čl. 1 ods. 1 ústavy navrhovatelia namietajú, že legislatívny proces spojený s predmetnou novelou nebol v súlade s princípmi materiálneho právneho štátu, pričom konkrétne namietajú porušenie princípu právnej istoty vzhľadom na dĺžku legisvakančnej lehoty, legitímne očakávania, svojvôľu zákonodarcu, nedodržanie pravidiel legislatívneho procesu.</p> <p>V súvislosti s namietaným porušením čl. 20 ods. 1 ústavy a čl. 1 dodatkového protokolu navrhovatelia tvrdia, že akékoľvek dane či odvody sú zásahom do pokojného užívania majetku, ktorý je ospravedlnený verejným záujmom spoločnosti na potrebu financovania verejných statkov. Navrhovatelia sa ale domnievajú, že prijatím novely došlo k neprimeranému a svojvoľnému zásahu do ústavou garantovaných majetkových práv zamestnanca, zamestnávateľa a SZČO spôsobených kombináciou neprimeraného ekonomického a časového</p>

	<p>tlaku.</p> <p>V súvislosti s namietaným porušením čl. 40 ústavy navrhovatelia namietajú, že zrušením maximálneho vymeriavacieho základu na platenie poistného na zdravotné poistenie došlo k neakceptovateľnému zásahu do základného práva na zdravotnú starostlivosť, a to porušením ekvivalencie medzi výškou poistného odvedeného do systému zdravotného poistenia a následného poistného plnenia.</p>
<p>z odôvodnenia</p>	<p>K namietanému nesúladu noviel s právom na primerané hmotné zabezpečenie v starobe, pri nespôsobilosti na prácu a pri strate živiteľa podľa čl. 39 ods. 1 ústavy a s právom na bezplatnú zdravotnú starostlivosť na základe zdravotného poistenia podľa čl. 40 ústavy:</p> <p>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.</p> <p>Ústavný súd štandardne aplikuje (pozri napr. PL. ÚS 12/2014) v interpretácii a aplikácii sociálnych práv test racionality pozostávajúci zo 4 krokov vedúcich k záveru o ústavnosti či neústavnosti zákona, ktorý vykonáva ústavne garantované sociálne práva: 1. vymedzenie účelu a podstaty sociálneho práva, teda určitého esenciálneho obsahu. Toto jadro sociálneho práva v posudzovanom prípade vyplýva z čl. 39 ods. 1 ústavy, resp. z čl. 40 ústavy, 2. vyhodnotenie, či sa zákon nedotýka samej existencie sociálneho práva alebo jeho skutočnej realizácie (esenciálneho obsahu). Ak sa nedotýka esenciálneho obsahu sociálneho práva, ďalej 3. posúdenie, či zákonná úprava sleduje legitímny cieľ; teda či nie je svojvoľným zásadným znížením celkového štandardu základných práv, a napokon 4. zváženie otázky, či zákonný prostriedok použitý na jeho dosiahnutie je rozumný (racionálny), aj keď nie nevyhnutne najlepší, najvhodnejší, najúčinnjší či najmúdrejší. Iba pri prípadnom zistení, že zákon svojím obsahom zasahuje do samotného esenciálneho obsahu základného práva, by mal prísť na rad test proporcionality, ktorý by okrem iného vyhodnotil, či zásah do esenciálneho práva je odôvodnený úplnou výnimočnosťou aktuálnej situácie, ktorá by taký zásah ospravedlňovala.</p> <p>Za esenciálny obsah dotknutého práva na sociálne zabezpečenie možno považovať právo občana na zabezpečenie primeraného štandardu prostriedkami sociálneho poistenia vo všetkých tých prípadoch, keď si jednotlivец nedokáže vlastnými silami finančne zabezpečiť živobytie. Implikuje teda povinnosť štátu prostredníctvom systému sociálneho zabezpečenia umožniť občanovi dosiahnuť primeraný štandard nevyhnutný na jeho dôstojnú existenciu.</p> <p>Systém sociálneho zabezpečenia je ovládaný dvoma princípmi (solidárnym a zásluhovým), ktoré z povahy vecí stoja vo vzájomnom protiklade, a je otázkou sociálnej politiky štátu, ktorý z nich je vzhľadom na neustálu zmenu spoločenských okolností (demografický vývoj, stav verejných financií, zvyšovanie priemerného veku dožitia, celkovej životnej úrovne a produktivity práce atď.) posilnený, resp. ustúpivší z vôle zákonodarcu.</p> <p>Zmena horného maximá vymeriavacieho základu pre určenie výšky poistného na sociálne poistenie má čiastočný vplyv na vymedzenie rozsahu participácie poistencov s nadštandardnými príjmami na systéme, ktorý umožňuje realizáciu tohto práva. Z hľadiska fungovania systému má táto zmena vplyv na tvorbu zdrojov, ktoré sú použité na splnenie záväzku štátu zabezpečiť živobytie osoby v prípade finančnej núdze z dôvodov aprobovaných zákonom o sociálnom poistení. Skúmanej otázke teda možno priznať postavenie v širšej sfére tohto</p>

ústavného práva. Nemožno však uvažovať o centrálnom postavení tohto aspektu z hľadiska esencie práva na sociálne zabezpečenie.

Zamýšľaným cieľom právnej úpravy je verejný záujem na „zvýšení miery solidarity“ vysokopríjmových skupín poistencov pre účely použitia takto získaných prostriedkov na zvýšenie príjmov z dávok u nízkoopríjmových poistencov, ktorý ústavný súd považuje za legitímny vzhľadom na demografiou determinovanú zvýšenú nákladovosť systému sociálneho poistenia a nevyhnutnosť zabezpečenia jeho finančnej udržateľnosti pro futurum. Existencia legitímneho cieľa pre zásah do vzdialenejšieho (okrajového) aspektu práva na sociálne zabezpečenie vylučuje úvahy o svojoľnosti napadnutej právnej úpravy. Zásah zákonodarcu zvyšujúci zdroje financovania systému sociálneho zabezpečenia nespôsobuje zásadné zníženie štandardu garancie obsiahnutej v práve na sociálne zabezpečenie (práve naopak, prispieva k rozumnému predpokladu jeho udržania alebo zvýšenia, pozn.). Zvolený spôsob právnej úpravy nemožno považovať ani za „škrtiaci“ alebo príliš drastický, ktorý by dotknuté subjekty nútil k zániku účasti na sociálnom poistení alebo mal za následok iné neakceptovateľné spoločenské javy. Na základe uvedených úvah ústavný súd dospel k záveru o ústavnej konformite napadnutého ustanovenia zákona o sociálnom poistení s čl. 39 ods. 1 ústavy a návrhu v tejto časti nevyhovet.

Podstatným obsahom práva na bezplatnú zdravotnú starostlivosť je garancia poskytnutá štátom, že svojim občanom v prípade choroby alebo zhoršenia ich zdravotného stavu zabezpečí zdravotnú starostlivosť na náklady systému zdravotného poistenia v rozsahu korelujúcom potrebám zdravotného stavu poistenca bez ohľadu na výšku jeho finančnej účasti v systéme verejného zdravotného poistenia, avšak s prihliadnutím na dostupné zdroje systému. Zdravotné poistenie teda nemožno považovať za poistenie v právnom slova zmysle. Ide o systém ovládaný zásadou plnej solidarity založený na redistribúcii zdrojov získaných z príspevkov platiteľov poistného, resp. štátu.

Účelom spornej právnej úpravy presadiť verejný záujem na vyššom stupni solidarity všetkých skupín poistencov a odstránení deformity systému (spôsobenej zakotvením hornej hranice vymeriavacieho základu), ktorá znižovala mieru solidarity u najvyšších príjmových skupín v porovnaní s poistencom, ktorý dosahoval príjem na hornej hranici vymeriavacieho základu. Ústavný súd aj v tomto prípade považuje takto stanovený cieľ za legitímny, čo vylučuje úvahy o svojoľnosti napadnutej právnej úpravy. Zásah zákonodarcu zvyšujúci zdroje financovania systému zdravotného poistenia nespôsobuje zásadné zníženie štandardu garancie obsiahnutej v práve na zdravotnú starostlivosť. Zvolený spôsob právnej úpravy, ako sa ukázalo v praxi, nemožno považovať ani za príliš drastický, ktorý by dotknuté subjekty nútil k zániku účasti na zdravotnom poistení. Na základe uvedených úvah ústavný súd dospel k záveru aj o ústavnej konformite napadnutých ustanovení zákona o zdravotnom poistení s čl. 40 ústavy a návrhu v tejto časti nevyhovet.

K namietanému nesúladu namietaných právnych úprav s právom na ochranu vlastníctva podľa čl. 20 ods. 1 ústavy a na pokojné užívanie majetku podľa čl. 1 dodatkového protokolu:

V intenciách „benevolentnejšieho prieskumu“ (modifikovaný test proporcionality pre finančné povinnosti k verejným rozpočtom) hodnotí ústavný súd zásah do vlastníckeho práva povinných subjektov spôsobený vykonanou zmenou určenia rozsahu vymeriavacích základov pre platenie poistného do verejných fondov ako obmedzenie vlastníckeho práva rešpektujúce spravodlivú rovnováhu medzi súkromným záujmom na ochrane vlastníckeho práva k majetku povinných subjektov a verejným záujmom na posilnení solidarity pri financovaní systémov sociálneho a zdravotného poistenia. Uvedený zásah nie je neprimeranou záťažou na strane 19 povinných subjektov z dôvodu poskytnutia čiastočných zákonných kompenzácií (vo forme recipročnej úpravy maximálnych

denných vymeriavacích základov pre určenie sumy nemocenskej dávky a úpravy koeficientu priemerného osobného mzdového bodu na účely výpočtu výšky dôchodkových dávok v oblasti sociálneho poistenia, ako aj zavedením zvýšených paušálnych daňových výdavkov, čím došlo v niektorých prípadoch k zníženiu vymeriavacích základov pre platbu poistného na zdravotné poistenie) s tým, že ide o systém, z ktorého na druhej strane tie isté subjekty benefitujú v prípade zhoršenia zdravotného stavu alebo finančnej núdze. Hmotné zabezpečenie vysokoprájmových skupín v starobe a pri nespôsobilosti na prácu bolo zvýšením hornej sadzby vymeriavacieho základu na sociálne poistenie posilnené (napr. v súvislosti s tým, že výška dôchodku z tzv. „II. piliera“ je závislá aj od množstva usparených prostriedkov, pozn.). Preto sa nejaví uloženie zvýšenej povinnosti participácie ako extrémne disproportčné. Zároveň nemožno uvažovať o porušení princípu rovnosti povinných subjektov, keďže nová právna úprava smeruje práve k odstráneniu tejto diskrepancie v systéme zdravotného poistenia. Pokiaľ v tejto súvislosti navrhovatelia poukazujú na nižšiu mieru náhrady vysokoprájmových skupín poistencov formou vyplácaných dávok zo sociálneho poistenia s maximálnym stropom v pomere k zvýšeným odvodom do systému, ústavný súd zastáva názor, že ide o zásah ústavne udržateľný sledujúci legitímny cieľ zvýšenia solidarity.

Z pohľadu ochrany nerušeného užívania majetku podľa čl. 1 dodatkového protokolu, ide o zásah ospravedlniteľný verejným záujmom spoločnosti na finančnej únosnosti systémov verejného poistenia, z ktorých sa financujú verejné statky. Všetky atribúty zlučiteľnosti s garanciami čl. 1 dodatkového protokolu sporný zásah spĺňa, a preto ani ochrana slobodného užívania majetku podľa čl. 1 dodatkového protokolu nebráni štátu prijímať také zákony v oblasti sociálnej politiky, ktoré považuje pri zohľadnení judikovaných podmienok za potrebné a vhodné.

K namietanému porušeniu zásad právneho štátu podľa čl. 1 ods. 1 ústavy z dôvodu väd v legislatívnom procese:

Zákaz tzv. prílepku - V oboch prípadoch bola sporná právna úprava prijatá na poslanecký pozmeňujúci návrh predložený v súlade s § 29 ods. 1 zákona o rokovacom poriadku vo Výbore Národnej rady Slovenskej republiky pre sociálne veci, resp. vo Výbore Národnej rady Slovenskej republiky pre zdravotníctvo. Predmetný poslanecký návrh dopĺňal čl. I predloženého vládneho návrhu zákona, teda tú časť vládneho návrhu zákona, ktorá upravuje základné vzťahy tvoriace predmet jeho úpravy (novela zákona o sociálnom poistení, resp. o zdravotnom poistení, pozn.). Nešlo teda o nový návrh zákona, resp. tzv. „prílepok“, ktorý by predstavoval nepriamu novelizáciu iného nesúvisiaceho právneho predpisu.

Absencia dôvodovej správy - tejto vade nemožno pripísať potrebnú ústavnú relevanciu pre jej nižšiu intenzitu, keďže rozpoznateľný legitímny účel predmetná úprava materiálne sledovala aj bez jeho explicitného vyjadrenia formou dôvodovej správy.

Krátkosť legisvakačných lehôt - Legisvakančná lehota zmeny zákona o sociálnom poistení bola 65, resp. 60 dní, čo ústavný súd nepovažuje za významne problematické z hľadiska jej dĺžky značne presahujúcej dispozitívny zákonný minimálny limit (15 dní), ktorá poskytla povinným subjektom dostatočný časový priestor na adaptáciu na zmenené podmienky. Ústavný súd ju z hľadiska pnutia s princípom právnej istoty podľa čl. 1 ods. 1 ústavy považuje za ústavne akceptovateľnú. Zásadné výhrady má však ústavný súd k štvordňovej legisvakančnej lehote stanovenej v prípade novely zákona o zdravotnom poistení. Za naliehavý všeobecný záujem vláda aj národná rada označili súvis novely aj s procesom 4. etapy oddlžovania nemocníc, ktorý si vyžiadal zvýšené dodatočné zdroje, pričom na tento účel mali byť použité aj prostriedky získané napadnutou novelou. Ústavný súd pri hodnotení ústavnej konformity tohto postupu vzal do úvahy aj fakt, že ide o normu upravujúcu vzťah k verejnému

	<p>rozpočtu, ktorá musí mať začiatok účinnosti stanovený k 1. januáru kalendárneho roka, ako aj to, že vo vzťahu k významnej skupine povinných subjektov (SZČO) sa reálne uplatnila s dostatočným časovým odstupom z dôvodu výkonu ročného zúčtovania poistného k 30. septembru 2017. Zvýšený ekonomický tlak bol vyvinutý najmä 23 na skupinu zamestnávateľov, ktorý však bol rozložený po 1/12 zvýšených výdavkov postupne v každom kalendárnom mesiaci. S časovým odstupom je však zrejmé, že nešlo o tlak likvidačný.</p> <p>Ústavný súd preto návrhu skupiny poslancov ani na vyslovenie nesúladu napadnutých ustanovení s čl. 1 ods. 1 ústavy nevyhovel.</p>
<p>použité odkazy na relevantnú judikatúru ústavného súdu, ESELP a iných súdov</p>	<p>PL. ÚS 12/2014, nález sp. zn. PL. ÚS 5/2012, nález sp. zn. PL. ÚS 9/2014, PL. ÚS 29/05</p> <p>ESELP: Gasus Dosier und Fördertechnik GmbH. v. Holandsko, č. 15375/89, rozsudok ESELP z 23. 2. 1995, bod 60, a Wasa Liv Ömsesidigt, Försäkringsbolaget Valands Pensionsstiftelse a ďalší v. Švédsko, č. 13013/87, rozhodnutie Komisie zo 14. 12. 1998, DR 58, s. 186, Handyside v. Spojené kráľovstvo, č. 5493/72, rozsudok ESELP zo 7. 12. 1976;</p> <p>Ústavný súd ČR: Pl. ÚS 24/07, Pl. ÚS 29/08, Pl. ÚS 77/06 a Pl. ÚS 55/10</p>
<p>súvisiace právne predpisy</p>	
<p>klúčové slová</p>	<p>zdravotné poistenie</p> <p>práva a slobody – hospodárske, sociálne a kultúrne práva-právo na ochranu zdravia</p> <p>práva a slobody – hospodárske, sociálne a kultúrne práva-právo na primerané hmotné zabezpečenie</p>

Spracovalo Analytické oddelenie Kancelárie Ústavného súdu Slovenskej republiky

Upozornenie :

Prehľad vybraných rozhodnutí Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „prehľad“) je neoficiálnym dokumentom, ktorý slúži výlučne na informovanie o rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“). Prehľad zostavuje Analytické oddelenie Odboru súdnych poradcov a súdnej agendy Kancelárie Ústavného súdu Slovenskej republiky z rozhodnutí ústavného súdu, písomne vyhotovených a odoslaných účastníkom konania v danom období. Prehľad nezaväzuje ústavný súd a nenahrádza jednotlivé rozhodnutia ústavného súdu, z ktorých bol zostavený.