ZBIERKA ZÁKONOV
SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Ročník 2020

Vyhlásené: 4. 12. 2020 Vyhlásená verzia v Zbierke zákonov Slovenskej republiky

Obsah dokumentu je právne záväzný.

347

NÁLEZ
Ústavného súdu Slovenskej republiky
PL. ÚS 14/2020-50

V mene Slovenskej republiky

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 4. novembra 2020 v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a zo sudcov Jany Baricovej (sudkyňa spravodajkyňa), Ladislava Duditša, Libora Duľu, Miroslava Duriša, Rastislava Kaššáka, Jany Laššákovej, Miloša Maďara, Petra Molnára, Petra Straku, Ľuboša Szigetiho a Martina Vernarského prerokoval návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) a čl. 130 ods. 1 písm. e) Ústavy Slovenskej republiky a § 74 a nasl. zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 413/2019 Z. z. o súlade § 102c ods. 3 zákona 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 s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 2 v spojení s čl. 20 ods. 1 a s čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a takto

r o z h o d o l :

Ustanovenie § 102c ods. 3 zákona 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 nie je v súlade s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 2 v spojení s čl. 20 ods. 1 a čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

O d ô v o d n e n i e :

I.
Predmet konania a odôvodnenie návrhu generálneho prokurátora Slovenskej republiky

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 7. mája 2020 doručený návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky (ďalej len „generálny prokurátor“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) a čl. 130 ods. 1 písm. e) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a § 74 a nasl. zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 413/2019 Z. z. (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) o súlade § 102c ods. 3 zákona 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 (ďalej len „zákon o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych

pracovníkoch a stavovských organizáciách v zdravotníctve“) s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 2 v spojení s čl. 20 ods. 1 a s čl. 46 ods. 1 ústavy.

2. Generálny prokurátor v odôvodnení návrhu na začatie konania uvádza:

«*Namietaná právna úprava je diskriminačná, znevýhodňuje časť veriteľov pri prístupe k súdnej ochrane bez legitímneho dôvodu, čo je v rozpore s čl. 46 ods. 1 ústavy a zasahuje do ich základného práva vlastniť majetok. Zákonodarca má nespochybniteľné právo prostredníctvom legislatívy umožňovať predstaviteľom výkonnej moci hospodárne nakladať s verejnými financiami, toto jeho právo však nie je absolútne. V rámci svojej normotvornej činnosti je významne limitovaný, a to práve obsahom základných práv. Národná rada má povinnosť zaistiť súlad právnej úpravy s ľudskými právami tak, ako sú vymedzené v záväzných vnútroštátnych a medzinárodných prameňoch práva.*

I. *Protiústavnosť vylúčenia pohľadávok vzniknutých v súvislosti so zabezpečovaním a s poskytovaním zdravotnej starostlivosti s ústavou v zmysle nálezu ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 21/00*

Do 6. decembra 2000 bolo účinné ustanovenie § 235 zákona č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) v nasledovnom znení:

„Z exekúcie podľa tohto zákona sú vylúčené pohľadávky vzniknuté v súvislosti so zabezpečovaním a s poskytovaním zdravotnej starostlivosti podľa osobitných predpisov.“

Toto ustanovenie bolo predmetom prieskumu ústavného súdu, pričom ústavný súd v náleze sp. zn. PL. ÚS 21/00 zo dňa 15. novembra 2000 vyslovil, že § 235 Exekučného poriadku nie je v súlade s čl. 12 ods. 2 a čl. 46 ods. 1 ústavy.

V bode IV.2. ústavný súd uviedol, že obmedzenia súdnej exekúcie sú prípustným prostriedkom uplatňovaným pri nútenom výkone súdnych a iných rozhodnutí. Tieto obmedzenia majú rozmanitý účel. Základným účelom obmedzenia súdnej exekúcie je však zabezpečiť neexekvovateľnosť určitej časti majetku povinného tak, aby povinný mohol existovať (prežiť) napriek exekúcii, prípadne aby mohol plniť úlohy, na ktoré je určený alebo zriadený zákonným spôsobom. Ústavný súd ďalej skonštatoval, že obmedzenia súdnej exekúcie sú prípustné aj vtedy, ak treba vylúčiť zo súdnej exekúcie také majetkové hodnoty, ktoré slúžia všeobecne prospešným účelom alebo predstavujú hodnoty uvedené v čl. 4 ústavy.

Ústavný súd pokračoval, že zo súdnej exekúcie nemôžu byť vylúčené pohľadávky, ktoré sú už vykonateľné, t. j. boli právoplatne judikované spôsobom, ktorý predpisuje procesné právo. Z podstaty exekúcie súčasne vyplýva, že nemôže byť obmedzená vo vzťahu k veriteľom (oprávneným). Na takýto postup ani podľa ústavného súdu neexistuje žiadny relevantný dôvod, pretože veriteľ nemá byť kvôli čomu obmedzovaný. Veriteľ uplatňuje nárok na exekučnoprávnu ochranu a táto ochrana sa mu musí poskytnúť ako súčasť práva na súdnu ochranu za podmienok ustanovených zákonom.

Uvedené podmienky nesmú byť koncipované tak, aby znamenali pre veriteľa vylúčenie práva na súdnu ochranu kvôli právnej povahe nútene vymáhanej pohľadávky alebo kvôli právnemu dôvodu jej vzniku. Z preskúmavaného ustanovenia § 235 Exekučného poriadku nevyplývala žiadna skutočnosť, ktorá by objektívne a rozumne odôvodnila rozdiel medzi postavením veriteľa (oprávneného), ktorý má pohľadávku vzniknutú zo zabezpečenia a poskytovania zdravotnej starostlivosti a veriteľom (oprávneným), ktorý má inú vykonateľnú pohľadávku. Za takú skutočnosť nemožno považovať právny dôvod vzniku pohľadávky, a to, že pohľadávka by bola vymáhaná od subjektu, ktorý poskytuje zdravotnú starostlivosť.

V zmysle nálezu PL. ÚS 21/00 nie je v súlade s ústavou, ak sa zákonom určí vzťah medzi vykonateľnou pohľadávkou a judikovanou povinnosťou splniť túto pohľadávku tak, že sa

odstráni, hoci len na obmedzenú dobu (vtedy dvoch rokov), vykonateľnosť pohľadávky v exekučnom konaní. To nemožno podľa názoru ústavného súdu považovať za legitímny prostriedok dosiahnutia zamýšľaného cieľa, ktorým bola podľa odôvodnenia návrhu novely Exekučného poriadku ochrana zadlženého zdravotníctva. Legitímnym prostriedkom totiž nemôže byť zásah do právoplatnosti a vykonateľnosti rozhodnutia, ktorým sa taká pohľadávka judikovala, pretože takýto zásah je v právnom štáte akceptovateľný len ako dôsledok a výsledok riadneho alebo mimoriadneho opravného postupu upraveného zákonom, ktorý patrí do kompetencie súdu.

Ústavný súd zdôraznil, že bola nastolená oprávnená otázka, či možno (tak, ako bolo uvedené v ustanovení § 235 Exekučného poriadku) odstraňovať vykonateľnosť pohľadávky, t. j. pohľadávky, ktorá bola už priznaná v riadne uskutočnenom procesnom postupe nezávislého súdu (iného orgánu právnej ochrany), a teda bola štátnou mocou uznaná za existujúcu, splatnú a nútene vymáhateľnú. Pripustiť takýto prostriedok ochrany dlžníkov (povinných) by totiž v konečnom dôsledku mohlo viesť k tomu, že by sa legislatívne mohol ľubovoľne rozširovať rozsah pohľadávok, a tým aj veriteľov, ktorí by nemohli požiadať o exekučnoprávnu ochranu podľa Exekučného poriadku.

Ústavný súd dospel k jednoznačnému záveru, podľa ktorého takéto legislatívne úpravy v právnom štáte nie sú vôbec prípustné. Napokon, ústavný súd dodal, že žiaden iný veriteľ už nie je obmedzený v prístupe k exekučnoprávnej ochrane len z dôvodu zlej finančnej situácie povinného (dlžníka) a súčasne z dôvodu, že pohľadávka vznikla z dôvodu obsiahnutého v osobitnom predpise (právna úprava zabezpečenia a poskytovania zdravotníckej starostlivosti).

II. *Druhý pokus zákonodarcu o zavedenie exekučnej imunity pre majetok niektorých právnických osôb poskytujúcich zdravotnícku starostlivosť*

Zákonodarca sa ani po vyslovení nesúladu ustanovenia § 235 Exekučného poriadku s ústavou evidentne nevzdal svojho zámeru, ktorým bolo zavedenie dvoch kategórií povinných v oblasti zdravotníctva. Tentokrát však zvolil inú taktiku, a to zaradenie ustanovenia obsahujúceho exekučnú imunitu voči určitým skupinám povinných do zákona 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 (ďalej len „zákon č. 578/2004 Z. z.“).

Ustanovenie § 102c zákona č. 578/2004 Z. z. z pohľadu ústavného práva je súčasťou slovenského právneho poriadku od 1. októbra 2006 v nasledovnom znení:

„Z exekúcii podľa osobitného predpisu 80) sa vylučuje do 31. decembra 2007

a) *majetok v správe štátnej organizácie, ktorá bola zriadená podľa osobitného predpisu 61) na poskytovanie zdravotnej starostlivosti a nebola ku dňu účinnosti tohto zákona prevedená podľa osobitného predpisu, 65)*

b) *majetok neziskovej organizácie, ktorá vznikla premenou podľa osobitného predpisu 63) zo štátnej organizácie uvedenej v písmene a),*

c) *majetok obce v správe rozpočtovej alebo príspevkovej organizácie zriadenej na poskytovanie zdravotnej starostlivosti,*

d) *majetok samosprávneho kraja v správe rozpočtovej alebo príspevkovej organizácie zriadenej na poskytovanie zdravotnej starostlivosti,*

e) *finančné prostriedky na účtoch organizácií uvedených v písmenách a) až d) a finančné prostriedky, ktoré sú určené pre organizácie uvedené v písmenách a) až d) na poskytovanie zdravotnej starostlivosti, služieb súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti*

a služieb súvisiacich so zabezpečovaním zdravotnej starostlivosti."

Ústavný súd v konaní sp. zn. PL. ÚS 26/06 pozastavil účinnosť predmetného ustanovenia, pričom rozhodnutie o pozastavení účinnosti bolo zverejnené v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 18/2007 Z. z. s účinnosťou od 12. januára 2007.

Zákonodarca uvedomujúc si chôdzu po tenkom ľade obmedzil časovú pôsobnosť ustanovenia § 102c zákona č. 578/2004 Z. z. (od 1. októbra 2006) do 31. decembra 2007. Práve z dôvodu časovo obmedzenej pôsobnosti preskúmavaného ustanovenia a skutočnosti, že predmet konania pred ústavným súdom zanikol, bol ústavný súd nútený konanie o jeho súlade § 102c zákona č. 578/2004 Z. z. zastaviť uznesením PL. ÚS 26/06-47 z 30. apríla 2008.

Ústavný súd sa napriek tomu v uznesení o zastavení konania z časti zaoberal aj otázkou ústavnosti ustanovenia § 102c zákona č. 578/2004 Z. z. v konaní vedenom pod sp. zn. PL. ÚS 26/06, pričom konštatoval, že v druhovo rovnakej veci už ústavný súd rozhodoval a vyslovil svoj právny názor (t. j. právny názor na vylúčenie zdravotníckych zariadení z exekúcie) svojím nálezom sp. zn. PL. ÚS 21/00 z 15. novembra 2000, ktorý považuje za stabilnú súčasť svojej judikatúry.

III. *Ďalšie pokračovanie v neústavných legislatívnych praktikách zákonodarcu*

Takmer rovnaké znenie ustanovenia § 102c zákona č. 578/2004 Z. z. nadobudlo účinnosť aj od 1. júna 2009 ako § 102 ods. 2 zákona č. 578/2004 Z. z., avšak s jednou zmenou. Jeho časová pôsobnosť bola vymedzená na ešte kratšie obdobie, a to do 31. decembra 2009. Počas týchto siedmich mesiacov nestihli oprávnené subjekty návrh na začatie konania o súlade s ústavou ani podať.

Opätovne sa rovnaké znenie § 102c zákona č. 578/2004 Z. z. objavuje v slovenskom právnom poriadku po prijatí zákona č. 87/2018 Z. z. o radiačnej ochrane a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorým bol (s účinnosťou od 1. apríla 2018) do ustanovenia § 102c zákona č. 578/2004 Z. z. doslova vsunutý odsek 3, podľa ktorého:

„Z exekúcií podľa osobitného predpisu 80) sa vylučuje do 31. decembra 2020

a) *majetok v správe štátnej organizácie, ktorá bola zriadená podľa osobitného predpisu 61) na poskytovanie zdravotnej starostlivosti a nebola ku dňu účinnosti tohto zákona prevedená podľa osobitného predpisu, 65)*

b) *majetok neziskovej organizácie, ktorá vznikla premenou podľa osobitného predpisu 63) zo štátnej organizácie uvedenej v písmene a),*

c) *majetok obce v správe rozpočtovej alebo príspevkovej organizácie zriadenej na poskytovanie zdravotnej starostlivosti,*

d) *majetok samosprávneho kraja v správe rozpočtovej alebo príspevkovej organizácie zriadenej na poskytovanie zdravotnej starostlivosti,*

e) *finančné prostriedky na účtoch organizácií uvedených v písmenách a) až d) a finančné prostriedky, ktoré sú určené pre organizácie uvedené v písmenách a) až d) na poskytovanie zdravotnej starostlivosti, služieb súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti a služieb súvisiacich so zabezpečovaním zdravotnej starostlivosti."*

Národná rada je jediným ústavodarným a zákonodarným orgánom Slovenskej republiky (čl. 72 ústavy), t. j. ide o ústavodarný orgán par excellance, ktorý okrem iného prijíma zákony priamo záväzné v zásade pre všetky osoby nachádzajúce sa pod jurisdikciou Slovenskej republiky, vrátane zákonov upravujúcich postavenie osôb vo výkone trestu odňatia slobody, resp. majúce na ne bezprostredný dosah. Nemalo by dochádzať k opakovanému prijímaniu

zákonných ustanovení s časovo obmedzeným rozsahom. Jediným dôvodom ich dočasnosti je snaha znemožniť určitým osobám domôcť sa ich práva zákonnými prostriedkami. Takýto postup zákonodarcu je účelový a v rozpore so základnými piliermi právneho štátu. Jedným z cieľov krátkosti časových období, počas ktorých boli jednotlivé (takmer totožné) ustanovenia účinné, bolo a je znemožniť prípadné preskúmanie ich súladu s ústavou na ústavnom súde.

IV. *Ochrana vyvolených povinných vs. druhové vymedzenie majetku v zdravotníctve*

Na slovenskom trhu poskytovania zdravotnej starostlivosti pôsobí rôznorodá skupina subjektov: subjekty, ktoré boli v minulosti štátne, avšak prešli transformáciou a sú v súčasnosti akciovými spoločnosťami, bývalé štátne zariadenia, ktoré taktiež prešli transformáciou, avšak sú doposiaľ napojené na štátny rozpočet ako príspevkové organizácie, subjekty zriadené samosprávou a subjekty financované zo súkromných zdrojov. Dôležité je, že všetky tieto subjekty poskytujú zdravotnú starostlivosť na základe rovnakého zákona a majú rovnaké postavenie s jedinou výnimkou, a tou je ochrana určitej skupiny subjektov (definovaných v písm. a) až e) ustanovenia § 102c ods. 3 zákona č. 578/2004 Z. z.). Určití poskytovatelia sú teda zvýhodnení pred ostatnými subjektmi poskytujúcimi zdravotnú starostlivosť.

Ďalším faktorom, ktorý umocňuje záver o diskriminácii niektorých subjektov poskytujúcich zdravotnú starostlivosť je fakt, že pred prípadnou exekúciou je chránený všetok majetok vybraných subjektov, nielen ten, ktorý by bolo možné definovať ako majetok slúžiaci na verejnoprospešný účel. Ad absurdum teda môže dôjsť k exekúcii magnetického rezonančného tomografu súkromného poskytovateľa zdravotnej starostlivosti, ale u priorizovaného poskytovateľa zdravotnej starostlivosti nebude môcť byť vykonávaná exekúcia ani na skladové zásoby papiera a ceruziek.

Teoreticky by bolo možné v zmysle nálezu sp. zn. PL. ÚS 21/00 vylúčiť zo súdnej exekúcie také majetkové hodnoty, ktoré slúžia všeobecne prospešným účelom alebo predstavujú hodnoty uvedené v čl. 4 ústavy. Muselo by však ísť o druhové určenie týchto majetkových hodnôt v zdravotníctve bez ohľadu na to, kto je ich vlastníkom. Nie je totiž prípustné, aby zákon priorizoval určitú skupinu zdravotníckych zariadení (s majetkovou štruktúrou napojenou na štát) pred súkromnými zdravotníckymi zariadeniami. Možno uvažovať o prípadnej súladnosti právnej úpravy, podľa ktorej by exekúcii nepodliehali zdravotnícke zariadenia slúžiace na bezprostrednú záchranu života (napr. pľúcne ventilácie a pod.), avšak bez ohľadu na subjekt, ktorý má postavenie povinného.

V súčasnosti platná selektívna ochrana pred exekúciou porušuje princíp rovnosti a je diskriminačná, pričom v určitých prípadoch môže vykazovať aj známky retroaktivity. Pri aplikácii ustanovenia § 102c zákona č. 578/2004 Z. z. totiž môže dôjsť k situácii, kedy veriteľ nebude môcť vymáhať už súdom judikovanú pohľadávku, v prípade ktorých bol podaný návrh na vykonanie exekúcie podľa práva platného do 1. apríla 2018. Vo vzťahu k určitým pohľadávkam je teda namietané ustanovenie spôsobilé zasiahnuť významne do práva na prístup k súdu podľa § 46 ods. 1 ústavy spôsobom narušujúcim legitímne očakávania a prinášajúcim právnu neistotu.

V. *Legitímne očakávanie*

Podľa čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd má každá fyzická alebo právnická osoba právo pokojne užívať svoj majetok. Nikoho nemožno zbaviť jeho majetku s výnimkou verejného záujmu a za podmienok, ktoré ustanovuje zákon a všeobecné zásady medzinárodného práva. Predchádzajúce ustanovenie nebráni právu štátov prijímať zákony, ktoré považujú za nevyhnutné, aby upravili užívanie majetku v súlade so všeobecným záujmom a zabezpečili platenie dani a iných poplatkov alebo pokút.

V zmysle judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva pod pojem majetok patria aj spoločenské podiely či akcie v obchodných spoločnostiach (pozri napr. Sté S a T. c. Švédsko, rozsudok ESĽP z 1L decembra 1986), je teda nepochybné, že čl. 1 dodatkového protokolu možno aplikovať aj na poskytovateľov zdravotnej starostlivosti.

Európsky súd pre ľudské práva vykladá a aplikuje čl. 1 dodatkového protokolu tak, že tento článok chráni popri „existujúcom majetku" aj také „majetkové hodnoty vrátane právnych nárokov", o ktorých môže dotknutá osoba tvrdiť, že má aspoň „legitímne očakávame", že bude efektívne požívať svoje majetkové právo (Pine Valley Development Ltd. a iní v. Írsko, rozsudok ESĽP z 29. novembra 1991 a Pressos Compania Naviera S. S. a iní v. Belgicko, rozsudok ESĽP z 20. novembra 1995). Na túto skutočnosť poukázal vo svojej judikatúre aj ústavný súd, keď napr. vo veciach sp. zn. II. ÚS 389/09 alebo sp. zn. II. ÚS 91/2010 uviedol, že za majetok v zmysle čl. 1 dodatkového protokolu podľa judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva sa považuje nielen existujúci majetok vo vlastníctve fyzickej alebo právnickej osoby, teda veci alebo iné aktíva, ktorých vlastníkom je táto osoba, ale i majetok, nadobudnutie vlastníctva ku ktorému môže fyzická alebo právnická osoba legitímne očakávať, pričom vo viacerých veciach posudzoval existenciu legitímnych očakávaní ako súčasť obsahu práva na majetok nielen z hľadiska práva garantovaného čl. 1 dodatkového protokolu, ale aj z hľadiska základného práva garantovaného čl. 20 ods. 1 ústavy (napr. PL. ÚS 15/08, II. ÚS 91/2010, PL. ÚS 11/08, II. ÚS 389/09, II. ÚS 322/09, III. ÚS 318/08, PL. ÚS 3/08,1. ÚS 205/07).

K otázke legitímneho očakávania judikoval ústavný súd aj v náleze sp. zn. PL. ÚS 3/09 z 26. januára 2011 týkajúcom sa zákazu zisku zdravotných poisťovní, pričom zdôraznil, že na legitímne očakávania je nevyhnutné nazerať aj v kontexte generálneho princípu právneho štátu fixovaného v čl. 1 ods. 1 ústavy, ktorého integrálnou súčasťou je aj princíp právnej istoty a ochrany dôvery všetkých subjektov práva v právny poriadok (m. m. II. ÚS 48/97, PL. ÚS 37/99, PL. ÚS 49/03, PL. ÚS 25/00, PL. ÚS 1/04, PL. ÚS 6/04 atď.). Ústavný súd v tejto súvislosti už vyslovil (PL. ÚS 12/05), že v súlade s tendenciami príznačnými pre modernú európsku konštitucionalistiku podlieha z hľadiska princípu právnej istoty ochrane aj tzv. legislatívne očakávanie (legitimate expectation, der Vertrauenschutz), ktoré je užšou kategóriou ako právna istota. Štát, aj keď nekoná retroaktívne alebo nezasiahne do nadobudnutých práv, môže vertikálnym mocenským zásahom, napríklad náhlou, resp. neočakávanou zmenou pravidiel, na ktoré sa adresáti právnych noriem spoliehali, porušiť princíp právneho štátu. Ide o jeden z množstva konkrétnych výrazov princípu materiálneho právneho štátu, v ktorom sú všetci nositelia verejnej moci vrátane parlamentu podriadení ústave a jej princípom. Všeobecný princíp právneho štátu je kľúčový princíp, na ktorom je budovaný celý právny poriadok i celý systém fungovania nášho štátu. Znamená to, že tento princíp sa premieta bez rozdielu do všetkých oblastí spoločenského života. Ústavný súd ako orgán ochrany ústavnosti je povinný rešpektovať rámec právneho štátu, v ktorom je okrem iného garantovaná právna istota vrátane ochrany legálne nadobudnutých práv, ako aj legitímnych očakávaní a tiež trvácnosť a stabilita právnych noriem a je zakázaná svojvôľa v činnosti orgánov verejnej moci, parlament z toho nevynímajúc (PL. ÚS 16/06, m. m. tiež PL. ÚS 12/05).«

3. Na základe uvedenej argumentácie generálny prokurátor je toho názoru, že „*... ustanovenie § 102c ods. 3 zákona č. 578/2004 Z. z. je v rozpore s ústavou, doterajšou judikatúrou ústavného súdu, nerešpektuje základné princípy demokratického a právneho štátu a ohrozuje základné práva a slobody, pretože porušuje rovnosť subjektov práva a ich právo na ochranu majetku a ich prístup k spravodlivosti*".

4. V odôvodnení návrhu na začatie konania generálny prokurátor napokon uvádza:

„Dňa 31. decembra 2020 samotné návrhom namietané ustanovenie § 102c ods. 3 zákona č. 578/2004 Z. z. stratí účinnosť, avšak takéto bezprecedentné praktiky zákonodarcu, ktorými sa

snaží obísť základné zásady právneho fungovania štátu, by nemali zostať bez povšimnutia.

Z uvedených dôvodov preto predkladám návrh na posúdenie súladu ustanovenia § 102c ods. 3 zákona 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 s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 2 v spojení s čl. 20 ods. 1 a s čl. 46 ods. 1 ústavy.“

5. Na základe uvedených skutočností generálny prokurátor navrhuje, aby ústavný súd po prijatí jeho návrhu na ďalšie konanie vydal tento nález:

„Ustanovenie § 102c ods. 3 zákona 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 nie je v súlade s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 2 v spojení s čl. 20 ods. 1 a s čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.“

6. Generálny prokurátor v návrhu na začatie konania navrhol tiež pozastaviť účinnosť napadnutej právnej úpravy. K návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutej právnej úpravy generálny prokurátor uviedol: „*Som presvedčený, že ďalšie uplatňovanie ustanovenia § 102c zákona č. 578/2004 Z. z. môže ohroziť základné práva a slobody podľa druhej hlavy ústavy (najmä čl. 20 ods. 1 a čl. 46 ods. 1 ústavy), spôsobiť veriteľom vážne hospodárske škody, ako aj spôsobiť iné nenapraviteľné následky, keďže na základe príslušnosti povinného k určitej skupine subjektov odníma veriteľom možnosť domôcť sa efektívne svojich majetkových práv. Vzhľadom na uvedené žiadam, aby ústavný súd v zmysle čl. 125 ods. 2 ústavy pozastavil účinnosť ustanovenia § 102c zákona č. 578/2004 Z. z.*“

II.
Priebeh konania

7. Ústavný súd predbežne prerokoval návrh generálneho prokurátora na vyslovenie nesúladu napadnutých ustanovení zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch a stavovských organizáciách v zdravotníctve s označenými ustanoveniami ústavy na neverejnom zasadnutí pléna 27. mája 2020 a uznesením č. k. PL. ÚS 14/2020-13 ho prijal podľa § 56 ods. 5 zákona o ústavnom súde v celom rozsahu na ďalšie konanie. Návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutej právnej úpravy ústavný súd uvedeným uznesením nevyhovel.

8. Po prijatí návrhu generálneho prokurátora na ďalšie konanie si ústavný súd listom z 20. mája 2020 podľa § 86 ods. 1 zákona o ústavnom súde vyžiadal písomné stanovisko k návrhu generálneho prokurátora od Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) a vlády Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“), za ktorú stanovisko predkladá Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo spravodlivosti“). Ústavný súd zároveň podľa § 58 ods. 3 zákona o ústavnom súde účastníkov konania vyzval, aby sa vyjadrili, či súhlasia s upustením od ústneho pojednávania o prijatom návrhu.

9. Národná rada sa k návrhu generálneho prokurátora vyjadrila podaním č. PREDS-122/2020 z 12. júla 2020, doručeným ústavnému súdu 14. júla 2020, v ktorom ústavnému súdu zároveň oznámila, že súhlasí s upustením od ústneho pojednávania o prijatom návrhu. V prílohe národná rada ústavnému súdu zaslala návrh napadnutého zákona s dôvodovou správou (tlač 760) a prepis rozpravy z 26. schôdze národnej rady z 2. a zo 6. februára 2018.

10. Generálny prokurátor na základe výzvy ústavného súdu, ktorú prevzal 21. októbra 2020, oznámil listom doručeným ústavnému súdu 2. novembra 2020, že súhlasí s upustením od ústneho pojednávania.

11. Vláda zastúpená ministerstvom spravodlivosti výzvu ústavného súdu na zaslanie stanoviska k návrhu generálneho prokurátora prevzala 1. júna 2020, avšak na ňu nereagovala. Ústavný súd preto druhým listom z 10. septembra 2020 opätovne požiadal vládu, resp. ministerstvo spravodlivosti o zaslanie stanoviska, a to v lehote najneskôr do 30. septembra 2020. Tento list bol ministerstvu spravodlivosti doručený 10. septembra 2020, stanovisko vlády však doteraz ústavnému súdu doručené nebolo.

III.

Stanovisko národnej rady k návrhu generálneho prokurátora

12. Národná rada vo svojom stanovisku k návrhu generálneho prokurátora z 12. júla 2020 k záverom navrhovateľa uvádza: «*Je potrebné konštatovať, že identická právna úprava ako v namietanom § 102c ods. 3 zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti bola súčasťou právneho poriadku Slovenskej republiky už viackrát, pričom bola vždy účinná po obmedzený čas. Pred účinnosťou napadnutého ustanovenia § 102c ods. 3 účinného od 1. apríla 2018, ktoré bolo prijaté zákonom č. 87/2018 Z. z., bolo*
- zákonom č. 192/2009 Z. z. prijaté ustanovenie § 102c ods. 2 účinné od 1. júna 2009 do 31. decembra 2009 a pred tým
- zákonom č. 527/2006 Z. z. prijaté ustanovenie § 102c (bez odsekov) v rovnakom znení, ktoré bolo účinné od 1. októbra 2006 do 31. decembra 2007.

Napadnuté ustanovenie bolo prakticky „skopírované“ z predchádzajúcich noviel zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti a v súčasnosti má platný § 102c tri odseky rovnakého znenia, len s inou časovo obmedzenou účinnosťou.

Ešte pred právnou úpravou v zákone o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti bola súčasťou právneho poriadku Slovenskej republiky obdobná právna úprava v § 235 zákona č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) v znení neskorších predpisov, ktorý znel:

„Z exekúcie podľa tohto zákona sú vylúčené pohľadávky vzniknuté v súvislosti so zabezpečovaním a s poskytovaním zdravotnej starostlivosti podľa osobitných predpisov.“.

Predmetné ustanovenie bolo prijaté zákonom č. 280/199 Z. z. s účinnosťou od 9. novembra 1999 a jeho účinnosť sa predpokladala do 31. decembra 2001.

Ustanovenie § 235 Exekučného poriadku bolo predmetom preskúmavania Ústavným súdom Slovenskej republiky, ktorý vo svojom náleze PL. ÚS 21/00 vyslovil, že dané ustanovenie nie je v súlade s čl. 12. ods. 2 a čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, následkom čoho zanikla jeho účinnosť dňa 6. decembra 2000.

Ustanovenie § 102c (bez odsekov) prijaté zákonom č. 527/2006 Z. z. bolo rovnako predmetom preskúmavania Ústavným súdom Slovenskej republiky, ale vzhľadom na obmedzenú časovú platnosť predmetného ustanovenia, Ústavný súd Slovenskej republiky nestihol vydať rozhodnutie v merite veci a konanie musel uznesením PL. ÚS 26/06-47 zastaviť. V tomto uznesení však na záver uviedol, že „v druhovo rovnakej veci ústavný súd už vyslovil svoj právny názor (t. j. právny názor na vylúčenie zdravotníckych zariadení z exekúcie) svojím nálezom sp. zn. PL. ÚS 21/00 z 15. novembra 2000, ktorý považuje za stabilnú súčasť svojej judikatúry.“.

Pre zaujímavosť je vhodné citovať zo stanoviska vlády Slovenskej republiky k danému konaniu vedenému pod sp. zn. PL. ÚS 26/06 v ktorom sa uvádza:

„Vláda Slovenskej republiky zastúpená Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky uvádza, že keďže napadnuté ustanovenie § 102c sa doplnilo do citovaného zákona až v legislatívnom procese pred Národnou radou Slovenskej republiky bez jej pričinenia, nepovažuje za potrebné zaujímať zásadné stanovisko k predmetnému nesúladu.“

„... Vláda Slovenskej republiky zastúpená Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky súhlasí a prikláňa sa predovšetkým k odôvodneniu predmetného nesúladu uvedenému v bode IV. návrhu skupiny 33 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky z 26. októbra 2006...“

„... Preto je opodstatnený záver o rozpore citovaného ustanovenia § 102c zákona č. 578/2004 Z. z. najmä s čl. 12 ods. 2 a čl. 46 ods. 1 ústavy.“.

Ustanovenie § 102c ods. 2 prijaté zákonom č. 192/2008 Z. z., ktoré bolo účinne de facto len sedem mesiacov, nebolo predmetom preskúmavania Ústavným súdom Slovenskej republiky.

Pre úplnosť je možné uviesť znenie odôvodnení pozmeňovacích návrhov, ktorými sa uvedené ustanovenia stali súčasťou príslušnej novely zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti.

§ 102c ods. 3 bol doplnený do návrhu zákona č. 87/2018 Z. z. pozmeňovacím návrhom na rokovaní Výboru NR SR pre zdravotníctvo s nasledovným odôvodnením:

Uznesením vlády Slovenskej republiky č. 425 z 13. septembra 2017 (ďalej len „uznesenie“) bola schválená „Koncepcia oddlženia zdravotníckych zariadení”, ktorým vláda vyslovila súhlas (bod B.1. uznesenia) s použitím štátnych finančných aktív na realizáciu koncepcie oddlženia vrátane poskytnutia návratnej finančnej výpomoci pre Národnú transfúznu službu SR s cieľom zamedzenia tvorby ďalšieho zadlžovania.

Cieľom navrhovanej úpravy je v súvislosti s realizáciou úlohy C.3. uznesenia a s tým súvisiacim procesom oddlženia a zamedzenia ďalšieho zadlžovania zabezpečiť ochranu práv všetkých veriteľov na ich uspokojenie. S cieľom predísť situácii, kedy existuje riziko špekulácií pri nakladaní s pohľadávkami veriteľov voči zdravotníckym zariadeniam, ktoré by v procese realizácie oddlženia a ozdravenia nemocníc mohlo spôsobiť nerovnoprávne postavenie niektorých veriteľov, ktorých uspokojenie práv by mohlo byť ohrozené, sa navrhuje zriadenie dočasného inštitútu na stabilizáciu nemocnice počas pevne stanovenej lehoty realizácie ozdravných plánov, ktorým sa vylúčia z exekúcií taxatívne vymedzené finančné prostriedky a majetok štátu, samosprávnych krajov a obcí v správe zdravotníckych zariadení až do 31. decembra 2020.

§ 102 ods. 2 bol do návrhu zákona č. 192/2009 Z. z. doplnený pozmeňovacím návrhom v druhom čítaní v pléne Národnej rady Slovenskej republiky s nasledovným odôvodnením:

„Pozmeňujúci návrh rieši zastabilizovanie poskytovania zdravotníckej starostlivosti v čase finančnej krízy, nakoľko je v Slovenskej republike garantovaná zdravotná starostlivosť a služby súvisiace s poskytovaním zdravotnej starostlivosti pre všetkých poistencov verejného zdravotného poistenia. Návrh zabraňuje vzniku situácie, ktorá by mohla viesť k ohrozeniu nielen zdravia, ale aj života ľudí.”.

§ 102 (bez odsekov) bol do návrhu zákona č. 527/2006 Z. z. vložený pozmeňovacím návrhom na rokovaní Výboru NR SR pre zdravotníctvo s nasledovným odôvodnením:

„Navrhuje sa, aby vylúčenie z exekúcií bolo časovo obmedzené do 31. decembra 2007, t. j. do času ukončenia transformácie zdravotníckych zariadení. Navrhovaná úprava v bode 2 reaguje aj na zmenu Občianskeho súdneho poriadku účinnú od 1. septembra 2005, podľa ktorej je súdny výkon rozhodnutia možný, len ak ide o rozhodnutie o výchove maloletých detí. V záujme jednoznačnosti sa presnejšie definujú finančné prostriedky, ktoré majú byť vylúčené z exekúcií.

V odôvodnení pôvodného textu § 235 Exekučného poriadku v znení: „Tento zákon sa nevzťahuje na povinného, ktorým je zdravotnícke zariadenie alebo zdravotná poisťovňa.” a ktorého konečné znenie sa menilo pozmeňovacím návrhom v pléne Národnej rady Slovenskej republiky z dôvodu obáv o jeho súlad s Ústavou Slovenskej republiky sa uvádza:

„Z pôsobnosti Exekučného poriadku sa vynímajú zdravotnícke zariadenia a zdravotné poisťovne. Podstata problému spočíva v nedostatku finančných prostriedkov v zdravotných poisťovniach na úhradu všetkých splatných záväzkov (z cca 13 mld) za zdravotnú starostlivosť poskytovanú zdravotníckymi zariadeniami. V súčasnosti je táto situácia v štádiu, keď výrobcovia, distribútori liekov a iní veritelia týchto zariadení, uplatňujú svoje splatné pohľadávky

spolu s penálmi, resp. úrokom z omeškania na súde a následne v exekučných konaniach (cestou súdnych exekútorov), resp. v konaní o výkone rozhodnutia (cestou súdu). Táto situácia preto vyvoláva krízový stav zdravotníctva a spôsobuje, že pri uplatnení prevažnej časti splatných záväzkov zdravotných poisťovní tieto nebudú schopné poskytnúť žiadne finančné prostriedky zdravotníckym zariadeniam, čo spôsobí ich totálny kolaps.“»

IV.

Znenie napadnutej právnej úpravy a dotknutých ustanovení ústavy

13. Podľa § 102c ods. 3 zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch a stavovských organizáciách v zdravotníctve z exekúcií podľa osobitného predpisu sa vylučuje do 31. decembra 2020

    a) majetok v správe štátnej organizácie, ktorá bola zriadená podľa osobitného predpisu na poskytovanie zdravotnej starostlivosti a nebola ku dňu účinnosti tohto zákona prevedená podľa osobitného predpisu,

    b) majetok neziskovej organizácie, ktorá vznikla premenou podľa osobitného predpisu zo štátnej organizácie uvedenej v písmene a),

    c) majetok obce v správe rozpočtovej alebo príspevkovej organizácie zriadenej na poskytovanie zdravotnej starostlivosti,

    d) majetok samosprávneho kraja v správe rozpočtovej alebo príspevkovej organizácie zriadenej na poskytovanie zdravotnej starostlivosti,

    e) finančné prostriedky na účtoch organizácií uvedených v písmenách a) až d) a finančné prostriedky, ktoré sú určené pre organizácie uvedené v písmenách a) až d) na poskytovanie zdravotnej starostlivosti, služieb súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti a služieb súvisiacich so zabezpečovaním zdravotnej starostlivosti.

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

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

16. Podľa čl. 20 ods. 1 ústavy každý má právo vlastniť majetok. Vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu. Majetok nadobudnutý v rozpore s právnym poriadkom ochranu nepožíva. Dedenie sa zaručuje.

17. Podľa čl. 46 ods. 1 ústavy každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky.

V.

Východiská a právne závery nálezu ústavného súdu

18. Generálny prokurátor namieta nesúlad exekučnej imunity zavedenej napadnutou právnou úpravou, podľa ktorej z exekúcií podľa osobitného predpisu sa vylučuje do 31. decembra 2020 majetok organizácií zriadených na poskytovanie zdravotnej starostlivosti štátom, obcou alebo samosprávnym krajom, finančné prostriedky na účtoch týchto organizácií a finančné prostriedky, ktoré sú určené pre tieto organizácie na poskytovanie zdravotnej starostlivosti, služieb súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti a služieb súvisiacich so zabezpečovaním zdravotnej starostlivosti, s princípmi právneho štátu podľa čl. 1 ods. 1 ústavy a základným právom na rovnaké zaobchádzanie podľa čl. 12 ods. 2 ústavy v spojení so základným právom vlastniť majetok podľa čl. 20 ods. 1 a základným právom na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy. Generálny prokurátor tiež namieta, že pri aplikácii napadnutej právnej úpravy môže dôjsť k situácii, keď veriteľ, v prípade, ak návrh na vykonanie exekúcie podal do nadobudnutia účinnosti napadnutej právnej úpravy, t. j. do 1. apríla 2018, nebude môcť vymáhať už súdom judikovanú pohľadávku, čím napadnutá právna úprava pôsobí retroaktívne a zasahuje do legitímnych očakávaní a právnej istoty

takýchto veriteľov.

19. V súčasnosti pôsobia v oblasti poskytovania zdravotnej starostlivosti subjekty štátne, ktoré ešte neprešli transformáciou, subjekty zriadené samosprávou (obcou a samosprávnym krajom) a osoby súkromného práva. Všetky tieto subjekty poskytujú zdravotnú starostlivosť na základe rovnakého zákona, majú rovnaké postavenie a povinnosti s jednou výnimkou. Majetok a finančné prostriedky poskytovateľov zdravotnej starostlivosti zriadených štátom alebo samosprávou sú podľa napadnutej právnej úpravy vylúčené z exekúcie, pričom majetok a finančné prostriedky ostatných poskytovateľov zdravotnej starostlivosti, v napadnutej právnej úprave neuvedených, t. j. osôb súkromného práva, vyňaté z exekúcie nie sú. Generálny prokurátor preto namieta, že takáto selektívna ochrana pred exekúciou je diskriminačná a porušuje princíp rovnosti pri uplatňovaní základného práva vlastniť majetok podľa čl. 20 ods. 1 ústavy a základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy. Porušenie princípov právneho štátu podľa čl. 1 ods. 1 ústavy prijatím napadnutej právnej úpravy generálny prokurátor namieta z dôvodu, že napadnutá právna úprava predstavuje ústavne neprípustný zásah do uvedených základných práv a z dôvodu, že je v rozpore s legitímnymi očakávaniami dotknutých subjektov a pôsobí retroaktívne.

20. Napadnutá právna úprava sa stala súčasťou zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch a stavovských organizáciách v zdravotníctve na základe čl. VIII zákona č. 87/2018 Z. z. o radiačnej ochrane a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o radiačnej ochrane“), podľa ktorého sa § 102c zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch a stavovských organizáciách v zdravotníctve dopĺňa odsekom 3, ktorého znenie predstavuje napadnutú právnu úpravu. Účinnosť nadobudla 1. apríla 2018 podľa čl. XV zákona o radiačnej ochrane. Majetok a finančné prostriedky organizácií zriadených na poskytovanie zdravotnej starostlivosti štátom, obcou alebo samosprávnym krajom podľa napadnutej právnej úpravy sú vylúčené z exekúcii podľa osobitného predpisu do 31. decembra 2020.

21. Ústavný súd sa už zaoberal vylúčením pohľadávok vzniknutých v súvislosti so zabezpečovaním a poskytovaním zdravotnej starostlivosti z exekúcie podľa osobitného predpisu v náleze vo veci sp. zn. PL. ÚS 21/00. Ústavný súd v uvedenom náleze konštatoval nesúlad napadnutej právnej úpravy [§ 235 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „Exekučný poriadok“)] s čl. 12 ods. 2 a čl. 46 ods. 1 ústavy. Exekučnú imunitu na majetok a finančné prostriedky organizácií zriadených na poskytovanie zdravotnej starostlivosti štátom, obcou alebo samosprávnym krajom následne národná rada zaviedla prostredníctvom novely samotného zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch a stavovských organizáciách v zdravotníctve. Znenie ustanovenia obsahujúceho exekučnú imunitu bolo identické so znením napadnutej právnej úpravy s jediným rozdielom, a to, že majetok a finančné prostriedky predmetných organizácií vylučovala z exekúcií do 31. decembra 2007. Predmetná novela bola predmetom konania pred ústavným súdom, sp. zn. PL. ÚS 26/06, z dôvodu obmedzenia časovej pôsobnosti napadnutej úpravy do 31. decembra 2007 však ústavný súd po uplynutí tejto lehoty konanie o súlade napadnutej právnej úpravy s označenými ustanoveniami ústavy zastavil z dôvodu, že zanikol predmet konania pred ústavným súdom. V uznesení o zastavení konania však ústavný súd uviedol, že v druhovo rovnakej veci ústavný súd už vyslovil svoj právny názor (t. j. právny názor na vylúčenie zdravotníckych zariadení z exekúcie) svojím nálezom sp. zn. PL. ÚS 21/00 z 15. novembra 2000, ktorý považuje za stabilnú súčasť svojej judikatúry. Po uplynutí časovej pôsobnosti predmetnej právnej úpravy národná rada opätovne prijala zákon, ktorým zaviedla predmetnú exekučnú imunitu. Časovú pôsobnosť predmetnej právnej úpravy obmedzila do 31. decembra 2009. Z dôvodu krátkosti času oprávnené subjekty nestihli podať na ústavný súd návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov. Po uplynutí časovej pôsobnosti predmetnej právnej úpravy národná rada prijala návrhom generálneho prokurátora napadnutú právnu úpravu.

22. Aj pri posudzovaní súladu v súčasnosti účinnej napadnutej právnej úpravy ústavný súd považuje za potrebné opätovne zdôrazniť, že v druhovo rovnakej veci (PL. ÚS 21/00) ústavný súd už rozhodol, pričom názory obsiahnuté v predmetnom náleze považuje za stabilnú súčasť svojej judikatúry. Opätovné a neustále snahy národnej rady zaviesť a uplatňovať predmetnú exekučnú imunitu počas vopred určeného pomerne krátkeho časového obdobia, je nutné

považovať za ústavne neakceptovateľné.

23. Ústavný súd sa posúdením súladu exekučnej imunity majetku štátu s označenými článkami ústavy už podrobne zaoberal aj v konaní vo veci sp. zn. PL. ÚS 111/2011 a v konaní vo veci sp. zn. PL. ÚS 1/2017. V odôvodnení nálezov v uvedených veciach ústavný súd konštatoval, že za ústavne a medzinárodnoprávne neakceptovateľnú nemožno považovať exekučnú imunitu ako takú, ale len jej rozsah a koncept vyplývajúci z napadnutej právnej úpravy. Verejný záujem na zachovaní určenia majetku štátu na plnenie jedinečných a nezastupiteľných verejných úloh štátu je nespochybniteľný, ústavne neudržateľný sa však stáva vo chvíli, keď charakter a spôsob jeho normatívneho ukotvenia obmedzuje základné práva fyzických osôb alebo právnických osôb vystupujúcich v právnych vzťahoch so štátom do tej miery, že tieto základné práva a slobody nemožno primerane užívať, takže sa stávajú iluzórnymi.

24. Podľa konštantnej judikatúry ústavného súdu sú ústavou zaručené základné práva a slobody obmedziteľné za podmienok ustanovených v čl. 13 ods. 2, 3 a 4 ústavy. Podľa uvedených ustanovení ústavy základné práva a slobody možno obmedziť len zákonom, pričom zákonné obmedzenia základných práv a slobôd musia platiť rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky, pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel a obmedzenia základných práv a slobôd možno použiť len na ustanovený cieľ. Podľa ustálenej judikatúry ústavného súdu obmedziť základné práva a slobody možno len v záujme dosiahnutia legitímneho cieľa spočívajúceho v ochrane dôležitého verejného záujmu, pričom opatrenie obmedzujúce základné práva a slobody musí byť vo vzťahu k sledovanému cieľu proporcionálne (PL. ÚS 1/2017).

25. Ústavný súd tak aj v tejto veci (obdobne ako vo veciach sp. zn. PL. ÚS 111/2011 a PL. ÚS 1/2017) považoval za potrebné pristúpiť k preskúmaniu, či v napadnutej právnej úprave zákonodarca zachoval spravodlivú rovnováhu medzi potrebami všeobecného záujmu spoločnosti a požiadavkou ochrany základných práv jednotlivca [rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej aj „ESĽP“) z 23. 9. 1982 o sťažnostiach č. 7151/75 a 7152/75 v spojených veciach Sporrong and Lönnroth v. Sweden, § 69].

25.1 Test proporcionality uskutočňovaný v rámci ústavného prieskumu napadnutej právnej úpravy je založený na troch po sebe nasledujúcich krokoch. Prvým krokom je jednak test existencie ústavou nevylúčeného a dostatočne dôležitého cieľa a tiež test racionálnej väzby medzi napadnutou právnou úpravou a ňou sledovaným cieľom (účelom), teda hľadisko vhodnosti. Druhým krokom je zisťovanie kritéria nevyhnutnosti, resp. potrebnosti, či použitia najmenej drastických, resp. šetrnejších prostriedkov k dosiahnutiu cieľa sledovaného napadnutou právnou úpravou. Napokon tretím krokom je hľadisko proporcionality v užšom zmysle slova, ktorého obsah tvorí porovnanie miery zásahov do ústavou chránených hodnôt vyvolané uplatnením napadnutej právnej úpravy (napr. PL. ÚS 11/2013, PL. ÚS 3/09, m. m. PL. ÚS 19/09, m. m. PL. ÚS 23/06).

26. Ústavný súd štandardne vykladá ústavu s prihliadnutím na medzinárodné právo. Vychádza pritom jednak z čl. 1 ods. 2 ústavy, podľa ktorého Slovenská republika uznáva a dodržiava všeobecné pravidlá medzinárodného práva, medzinárodné zmluvy, ktorými je viazaná, a svoje ďalšie medzinárodné záväzky, a v okolnostiach tejto veci aj z čl. 154c ods. 1 ústavy, podľa ktorého medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom pred nadobudnutím účinnosti tohto ústavného zákona, sú súčasťou jej právneho poriadku a majú prednosť pred zákonom, ak zabezpečujú väčší rozsah ústavných práv.

27. Základné práva a slobody podľa ústavy je podľa ústavného súdu potrebné vykladať a uplatňovať v zmysle a duchu medzinárodných zmlúv o ľudských právach a základných slobodách (PL. ÚS 5/93, PL. ÚS 15/98, PL. ÚS 17/00, PL. ÚS 10/2014, PL. ÚS 24/2014, PL. ÚS 1/2017). Ústavný súd tak vždy, pokiaľ to ústava svojím znením nevylučovala, prihliadal pri vymedzení obsahu základných práv a slobôd ustanovených v ústave aj na znenie týchto medzinárodných zmlúv a príslušnú judikatúru, ktorá sa na tieto medzinárodné zmluvy vzťahuje (II. ÚS 55/98, PL. ÚS 10/2010, PL. ÚS 24/2014, PL. ÚS 1/2017).

28. Vzhľadom na uvedené ústavný súd pri posudzovaní súladu napadnutej právnej úpravy s označenými článkami ústavy pristúpil k preskúmaniu, či exekučná imunita majetku organizácií zriadených na poskytovanie zdravotnej starostlivosti štátom, obcou alebo

samosprávnym krajom, finančné prostriedky na účtoch týchto organizácií a finančné prostriedky, ktoré sú určené pre tieto organizácie na poskytovanie zdravotnej starostlivosti, služieb súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti a služieb súvisiacich so zabezpečovaním zdravotnej starostlivosti podľa napadnutej právnej úpravy zasahuje do príslušných v návrhu generálneho prokurátora označených základných práv, resp. ich obmedzuje, a ak áno, či ňou zavedené obmedzenie označených základných práv spĺňa kritériá ústavne a medzinárodne konformného obmedzenia základných práv a slobôd, konkrétne, či obmedzenie označených základných práv zavedením exekučnej imunity podľa napadnutej právnej úpravy je ustanovené zákonom, rešpektuje podstatu označených základných práv, sleduje legitímny cieľ a rešpektuje zásadu proporcionality.

V.1 K namietanému nesúladu napadnutej právnej úpravy s princípom rovnosti v zaobchádzaní podľa čl. 12 ods. 2 ústavy v spojení so základným právom vlastniť majetok podľa čl. 20 ods. 1 ústavy

29. Z argumentácie generálneho prokurátora obsiahnutej v jeho návrhu vyplýva, že jeho námietky smerujúce k vysloveniu nesúladu napadnutých ustanovení zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch a stavovských organizáciách v zdravotníctve s princípom rovnosti v zaobchádzaní podľa čl. 12 ods. 2 ústavy sú spojené s ústavne neprípustným zásahom do základného práva vlastniť majetok podľa čl. 20 ods. 1 ústavy a základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy.

30. 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 k etnickej skupine, majetok, rod alebo iné postavenie. Nikoho nemožno z týchto dôvodov poškodzovať, zvýhodňovať alebo znevýhodňovať. Keďže ústava v tomto svojom článku upravuje zákaz diskriminácie pri uplatňovaní základných práv a slobôd, ktoré sú obsiahnuté v jej druhej hlave, možno konštatovať, že zákaz diskriminácie sa vzťahuje aj na uplatňovanie základného práva vlastniť majetok podľa čl. 20 ods. 1 ústavy, ako aj základného práva na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy.

31. Národná rada je preto povinná prijímať také zákony, ktoré nikoho nediskriminujú pri uplatňovaní v návrhu generálneho prokurátora označených základných práv a slobôd, aj keď nie každý rozdiel, ktorý sa vyskytne v zákonoch upravujúcich výkon určitých základných práv a slobôd, musí byť v rozpore s čl. 12 ods. 2 ústavy, pretože v určitých situáciách sa na prvý pohľad diskriminujúca úprava používa na odstránenie alebo zmiernenie faktickej nerovnosti dotknutých osôb (PL. ÚS 21/00).

32. Ustanovenie čl. 12 ods. 2 ústavy má charakter všeobecného ústavného princípu; ide o všeobecné pravidlo rovnosti, ktoré slúži na generálnu ochranu pred diskrimináciou a vo svojej podstate vyjadruje rovnosť všetkých subjektov práva pred zákonom, pričom v tomto zmysle je adresované všetkým orgánom verejnej moci, ktoré musia vo vzťahu ku všetkým subjektom práva, k ich základným právam a slobodám z hľadiska ich uskutočňovania a uplatňovania pristupovať rovnako, bez ohľadu na okolnosti predpokladané samotnou ústavou [pohlavie, rasu, farbu pleti... (m. m. PL. ÚS 16/08)]. Z čl. 12 ods. 2 ústavy vyplýva subjektívne právo každého, aby nebol diskriminovaný z dôvodov v tomto ustanovení vymenovaných (III. ÚS 39/01, II. ÚS 5/03, PL. ÚS 1/2017). Za diskriminačnú úpravu možno pritom považovať takú právnu úpravu, ktorá rovnaké alebo analogické situácie rieši odchylným spôsobom, resp. odlišné situácie posudzuje rovnako, pričom takýto postup zákonodarca nemôže rozumne odôvodniť legitímnym cieľom a tým, že tento cieľ sa musí dosahovať práve zvoleným legislatívnym riešením (PL. ÚS 21/00, PL. ÚS 6/04, PL. ÚS 1/2017). Tento základný princíp je porušený vždy vtedy, ak sa s jednou skupinou adresátov noriem v porovnaní s inou skupinou zaobchádza inak, hoci medzi oboma skupinami nie sú rozdiely takého druhu a takej závažnosti, ktoré odôvodňujú takéto nerovnaké zaobchádzanie (II. ÚS 5/03).

33. Podľa ústavnej úpravy ochrany práva vlastniť majetok zakotvenej v čl. 20 ods. 1 ústavy každý má právo vlastniť majetok, pričom vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu. Článok 20 ods. 4 ústavy upravuje podmienky prípustného obmedzenia vlastníckeho práva.

34. Článok 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd

(ďalej len „dodatkový protokol“) zahŕňa tri vzájomne súvisiace pravidlá. Prvé, obsiahnuté v prvej vete odseku 1, vyhlasuje za všeobecný princíp pokojné užívanie majetku, druhé, obsiahnuté v druhej vete odseku 1, pokrýva ochranu proti zbaveniu majetku a tretie, obsiahnuté v odseku 2, obsahuje záruku týkajúcu sa kontroly užívania majetku. Druhé a tretie pravidlo pokrývajú osobitné prípady zásahu do práva na pokojné užívanie majetku.

35. Podľa ustálenej judikatúry ústavného súdu majetok, ktorý je predmetom ochrany zaručenej čl. 20 ústavy, zahŕňa nielen veci, ale aj práva a iné majetkové hodnoty (II. ÚS 19/97). Takéto vymedzenie pojmu „majetok“ zodpovedá aj judikatúre ESĽP.

36. Podľa ESĽP pojem „pokojné užívanie svojho majetku“ obsiahnutý v čl. 1 dodatkového protokolu vyjadruje široký medzinárodný právny koncept vlastníctva, ktorý zahŕňa všetky „nadobudnuté“ práva, ktoré predstavujú majetok (rozsudok ESĽP z 26. 6. 1986 vo veci Van Marle a.o. proti Holandsku, sťažnosť č. 8543/79, § 41). Pod pojem „majetok“ podľa čl. 1 dodatkového protokolu tak možno zahrnúť aj nároky, ktoré sú „dostatočne uznané za vykonateľné“ (rozsudok ESĽP z 9. 12. 1994 vo veci Stran Greek Refineries a.o. proti Grécku, sťažnosť č. 13427/87, § 59; rozsudok ESĽP z 28. 9. 2004 vo veci Kopecký proti Slovensku, sťažnosť č. 44912/98, § 25 a nasl.). Rozsah ochrany zaručený čl. 1 dodatkového protokolu tak rozhodne zahŕňa nároky priznané jednotlivcovi „konečným a záväzným“ rozsudkom súdu (rozsudok ESĽP z 9. 12. 1994 vo veci Stran Greek Refineries a.o. proti Grécku, sťažnosť č. 13427/87, § 59 a nasl.). Pojem „majetok“ podľa čl. 1 dodatkového protokolu zahŕňa nároky, vo vzťahu ku ktorým má jednotlivec „legitímne očakávania získania účinného užívania vlastníckeho práva“ (rozsudok ESĽP z 25. 10. 2001 vo veci Saggio proti Taliansku, sťažnosť č. 41879/98, § 24; rozsudok z 12. 7. 2001 vo veci Knieža Hans-Adam II. Lichtenštajnský v. Nemecko, sťažnosť č. 42527/98, § 83). Pre určenie, či takéto „legitímne očakávania“ sú dané, ESĽP požaduje, aby daný nárok mal adekvátny základ v národnom práve, čo je napríklad dané vtedy, keď existuje právoplatné rozhodnutie súdu potvrdzujúce daný nárok (rozsudok ESĽP z 28. 9. 2004 vo veci Kopecký proti Slovensku, sťažnosť č. 44912/98, § 45 a nasl.).

37. V súlade so štruktúrou čl. 1 dodatkového protokolu a vychádzajúc z judikatúry ESĽP, možno rozlíšiť tri typy zásahu do práva na pokojné užívanie majetku podľa čl. 1 dodatkového protokolu: zbavenie majetku (odsek 1 druhá veta), kontrola užívania majetku (odsek 2) a iné zásahy (odsek 1 prvá veta).

38. Podľa judikatúry ESĽP k zbaveniu majetku môže dôjsť nielen na základe formálneho prevedenia vlastníctva k majetku, čo vedie k jeho strate v prospech štátu alebo vo verejnom záujme, ale rovnako tak aj na základe autoritatívneho opatrenia, ktorého účinky sú tak závažné škodlivé ako účinky formálneho zbavenia majetku. V tomto kontexte ESĽP posudzuje, či zostávajúca právna situácia vlastníka mu stále umožňuje zmysluplné užívanie jeho majetku (rozsudok ESĽP z 28. 10. 1999 vo veci Brumarescu proti Rumunsku, sťažnosť č. 28342/95, § 77).

39. Napadnutú právnu úpravu možno zaradiť aj pod „iný zásah“ do práva pokojne užívať majetok (ako zbavenie majetku), za ktorý ESĽP označil prípad nevykonania súdneho alebo správneho rozhodnutia v prospech oprávneného vlastníka (rozsudok ESĽP z 2. 3. 2004 vo veci Popescu proti Rumunsku, sťažnosť č. 48102/99, § 80) a prípad intervencie zákonodarcu do prebiehajúceho konania (rozsudok ESĽP z 9. 12. 1994 vo veci Stran Greek Refineries a.o. proti Grécku, sťažnosť č. 13427/87, § 68).

40. To, že právna úprava exekučnej imunity majetku štátu spadá do rámca vecnej pôsobnosti čl. 20 ods. 1 ústavy (ako aj čl. 1 ods. 1 dodatkového protokolu), ústavný súd už konštatoval v náleze vo veci sp. zn. PL. ÚS 111/2011. Podľa ústavného súdu nútený výkon rozhodnutia podľa exekučného práva sa totiž vždy musí nevyhnutne pojmovo spájať nie iba s tvrdeným majetkovým nárokom, ale v dôsledku existencie exekučného titulu s už konštituovaným legitímnym očakávaním splnenia vykonateľne judikovanej pohľadávky veriteľa voči štátu.

41. Vzhľadom na uvedené možno konštatovať, že napadnutá právna úprava predstavuje zásah do práva na pokojné užívanie majetku.

42. Za nesúladnú s princípom rovnosti v zaobchádzaní v spojení so základným právom vlastniť majetok možno považovať takú právnu úpravu ochrany majetku, ktorá rovnaké alebo analogické situácie rieši odlišným spôsobom, pričom takýto postup nemožno odôvodniť legitímnym cieľom a tým, že tento cieľ sa musí dosahovať práve zvoleným legislatívnym riešením.

43. Podľa ústavného súdu exekučná imunita majetku a finančných prostriedkov organizácií zriadených na poskytovanie zdravotnej starostlivosti štátom, obcou alebo samosprávnym krajom podľa napadnutej právnej úpravy pôsobí diskriminačne, keďže zaobchádza s jednou skupinou osôb (s organizáciami zriadenými na poskytovanie zdravotnej starostlivosti štátom, obcou alebo samosprávnym krajom) v porovnaní s inou skupinou (organizáciami zriadenými na poskytovanie zdravotnej starostlivosti podľa súkromného práva) inak, a to tak, že zatiaľ čo subjektom patriacim do prvej skupiny priznáva exekučnú imunitu ich majetku a finančných prostriedkov, subjektom patriacim do druhej skupiny takúto exekučnú imunitu nepriznáva, hoci medzi oboma skupinami nie sú rozdiely takého druhu a takej závažnosti (obe skupiny osôb v rámci svojej činnosti sledujú verejnoprospešný účel spočívajúci v poskytovaní zdravotnej starostlivosti, a tým v ochrane zdravia a života ľudí), ktoré by odôvodňovali takéto nerovnaké zaobchádzanie. Podľa ústavného súdu neexistuje ústavne akceptovateľný dôvod na rozdielne zaobchádzanie s poskytovateľmi zdravotnej starostlivosti s ohľadom na to, či sú organizáciami zriadenými štátom, obcou a samosprávnym krajom, alebo sú právnickými osobami podľa súkromného práva. Takýto dôvod neuvádzajú ani účastníci konania.

44. Exekučná imunita majetku a finančných prostriedkov organizácií zriadených na poskytovanie zdravotnej starostlivosti štátom, obcou a samosprávnym krajom podľa napadnutej právnej úpravy pôsobí diskriminačne aj z dôvodu rozdielneho zaobchádzania medzi veriteľmi tých poskytovateľov zdravotnej starostlivosti, ktorých zriaďovateľom je štát, obec alebo samosprávny kraj (predstavujúcimi jednu skupinu adresátov právnych noriem regulujúcich nútený výkon rozhodnutí), a veriteľmi poskytovateľov zdravotnej starostlivosti, ktorí sú právnickými osobami zriadenými podľa súkromného práva (predstavujúcimi druhú skupinu adresátov právnych noriem regulujúcich nútený výkon rozhodnutí). Inakosť zaobchádzania tkvie v neprimeranom obmedzení a sťažení, ba až v nemožnosti veriteľov štátu, obcí a samosprávnych krajov domôcť sa uspokojenia svojich vykonateľne potvrdených pohľadávok, ak ich štát, obec alebo samosprávny kraj dobrovoľne neuspokoja. Ani pre rozdielne zaobchádzanie s týmito skupinami osôb neexistuje podľa ústavného súdu ústavne akceptovateľný dôvod. Takýto dôvod neuvádzajú ani účastníci konania.

45. Keďže napadnutá právna úprava predstavuje obmedzenie princípu rovnosti v zaobchádzaní a jeho výkonu v spojení so základným právom vlastniť majetok, resp. základným právom na pokojné užívanie majetku, ústavný súd pristúpil k preskúmaniu, či toto obmedzenie rešpektuje už uvádzané ústavne požiadavky prípustného obmedzenia základných práv a slobôd.

46. Aj keď je princíp rovnosti v moderných demokraciách a podľa ústavy fundamentálnym princípom, napriek tomu neznamená absolútnu rovnosť, totiž absolútne rovnaké zaobchádzanie s každým a v každej situácii. Právo na rovnaké zaobchádzanie, resp. zákaz diskriminácie je, rovnako ako iné ústavou garantované práva, obmedziteľné za podmienok ustanovených v čl. 13 ods. 2, 3 a 4 ústavy vrátane rešpektovania princípu proporcionality. Pre ústavne prípustné obmedzenie základného práva sa požaduje existencia legitímneho cieľa spočívajúceho v dôležitom verejnom záujme a primeranosť prostriedku na jeho dosiahnutie.

47. Obdobne ako podľa ústavy, aj ESĽP uznáva, že zásah do základných práv a slobôd možno považovať za prípustný, iba ak k nemu dochádza na základe zákona, ak sleduje verejný záujem a ak je vo vzťahu k nemu proporcionálny. Podľa judikatúry ESĽP štáty požívajú širokú mieru uváženia pri určovaní verejného záujmu. Iba zbavenie majetku preukázateľne bez rozumného základu neuspokojuje požiadavku sledovania verejného záujmu (rozsudok ESĽP z 28. 7. 1999 vo veci Immobiliare Saffi proti Taliansku, sťažnosť č. 22774/93, § 49).

48. V posudzovanej veci je nesporné, že exekučná imunita štátu podľa napadnutej právnej úpravy je v zmysle čl. 13 ods. 2 ústavy a čl. 1 dodatkového protokolu ustanovená zákonom.

49. Navyše, obmedzenie základného práva na rovnaké zaobchádzanie v spojení so základným právom vlastniť majetok, resp. základným právom na pokojné užívanie majetku, exekučnou imunitou majetku a finančných prostriedkov organizácií poskytujúcich zdravotnú starostlivosť zriadených štátom, obcou a samosprávnym krajom podľa napadnutej právnej úpravy rešpektuje podstatu uvedených základných práv. Uvedené obmedzenie totiž neohrozuje uvedené základné práva ako také, pretože jeho účinkom nie je odňatie vlastníctva pohľadávky voči štátu, obci alebo samosprávnemu kraju, ale „len“ značné sťaženie jej núteného vymoženia.

50. Pokiaľ ide o cieľ spočívajúci v ochrane verejného záujmu, ktorý exekučná imunita majetku

štátu podľa napadnutej právnej úpravy sleduje, z dôvodovej správy k napadnutej právnej úprave ani z rozpravy schôdzí národnej rady, na ktorých bola napadnutá právna úprava prerokovaná a schválená, nevyplýva žiadny legitímny cieľ, ktorý by ospravedlňoval rozdielnosť v zaobchádzaní medzi poskytovateľmi zdravotnej starostlivosti s ohľadom na to, kto je ich zriaďovateľom, či orgán verejnej moci, alebo subjekt súkromného práva, a tiež medzi veriteľmi poskytovateľov zdravotníckej starostlivosti s ohľadom na to, kto je ich zriaďovateľom. Zo stanoviska národnej rady možno vyvodiť, že dôvodom prijatia napadnutej právnej úpravy je oddlženie zdravotníckych zariadení a zamedzenie ich ďalšieho zadlžovania. Napadnutá právna úprava má podľa stanoviska národnej rady riešiť krízový stav zdravotníctva a zabrániť vzniku situácie, ktorá by mohla viesť k ohrozeniu zdravia a života ľudí.

51. Za legitímny cieľ obmedzenia výkonu základného práva na rovnaké zaobchádzanie v spojení so základným právom vlastniť majetok nemožno považovať oddlženie zdravotníckych zariadení a zamedzenie ich ďalšieho zadlžovania. Ekonomický faktor, šetrenie finančných prostriedkov verejných rozpočtov, je pri skúmaní podmienok ústavne prípustného obmedzenia výkonu ľudských práv prvej generácie, v posudzovanej veci základného práva na rovnaké zaobchádzanie v spojení so základným právom vlastniť majetok, neprípustný (PL. ÚS 16/2018). Ochranu zdravia a života ľudí možno nepochybne považovať za ústavou chránenú hodnotu, legitímny cieľ obmedzenia výkonu základných práv a slobôd uznaných ústavou, vrátane princípu rovnosti v zaobchádzaní v spojení so základným právom vlastniť majetok, ktoré napadnutá právna úprava obmedzuje.

52. Ústavný súd sa už vyjadril (PL. ÚS 11/96, PL. ÚS 111/2011), že využívanie majetku pre potreby verejného záujmu môže byť dôvodom na obmedzenie nielen vlastníckeho práva, ale aj ďalších základných práv alebo slobôd, uplatňovaním ktorých by tento majetok prestal slúžiť potrebám verejného záujmu. Exekučnú imunitu majetku a finančných prostriedkov štátu, obcí a samosprávnych krajov, slúžiacich na poskytovanie zdravotnej starostlivosti, podľa napadnutej právnej úpravy možno považovať za prostriedok dosiahnutia verejného záujmu – ochrany zdravia a života ľudí. Z pohľadu sledovania verejného záujmu je legitímna, a teda je spôsobilým dôvodom obmedzenia práva vlastniť majetok, resp. pokojne užívať majetok.

53. Pokiaľ ide o kritérium vhodnosti, t. j. či exekučná imunita majetku a finančných prostriedkov štátu, obcí a samosprávnych krajov podľa napadnutej právnej úpravy je pre dosiahnutie ňou sledovaného cieľa ochrany zdravia a života ľudí objektívne vhodná a racionálna, ústavný súd konštatuje, že zákonodarcom zvolené opatrenie sa javí ako spôsobilé dosiahnuť zamýšľaný cieľ. V situácii, keď vlastník pohľadávky voči poskytovateľovi zdravotnej starostlivosti, ktorého zriaďovateľom je štát, obec alebo samosprávny kraj, disponuje exekučným titulom a iniciuje začatie exekučného konania, je exekučná imunita na jeho majetok a finančné prostriedky účinnou zábranou proti definitívnej eliminácii využívania tohto majetku na verejné účely (PL. ÚS 111/2011). Exekučná imunita umožňuje, aby majetok, ktorý je jej predmetom, nebol prostredníctvom výkonu rozhodnutia legálne „vyňatý“ z napĺňania verejného záujmu.

54. Napadnutú právnu úpravu však nemožno považovať za vhodný prostriedok dosiahnutia ňou sledovaného cieľa ochrany zdravia a života ľudí z dôvodu, že v prípade poskytovateľov zdravotnej starostlivosti, ktorých zriaďovateľom nie je štát, obec alebo samosprávny kraj, nezabraňuje exekúcii ich majetku, ktorý bezprostredne slúži na zabezpečovanie zdravotnej starostlivosti.

55. Pokiaľ ide o druhý krok testu proporcionality, kritérium nevyhnutnosti, t. j. či cieľ sledovaný exekučnou imunitou podľa napadnutej právnej úpravy nie je možné dosiahnuť prostredníctvom iných opatrení, ktoré základné právo na rovnaké zaobchádzanie v spojení so základným právom vlastniť majetok, resp. základným právom na pokojné užívanie majetku, neobmedzujú vôbec alebo ho obmedzujú v menšom rozsahu ako exekučná imunita podľa napadnutej právnej úpravy, ústavný súd je toho názoru, že napadnutá právna úprava nerešpektuje kritérium nevyhnutnosti vzhľadom na rozsah exekučnej imunity, ktorú zavádza, keďže exekučná imunita zavedená napadnutou právnou úpravou sa vzťahuje v podstate na všetok majetok poskytovateľov zdravotnej starostlivosti zriadených štátom, obcou alebo samosprávnym krajom. Umožňuje tak zabráneniu exekúcii majetku, ktorý neslúži priamo na poskytovanie zdravotnej starostlivosti, a tým na ochranu zdravia a života ľudí.

56. Podľa generálneho prokurátora napadnutou právnou úpravou je „pred prípadnou exekúciou chránený všetok majetok vybraných subjektov, nielen ten, ktorý by bolo možné definovať ako majetok slúžiaci na verejnoprospešný účel. Ad absurdum teda môže dôjsť k exekúcii

magnetického rezonančného tomografu súkromného poskytovateľa zdravotnej starostlivosti, ale u priorizovaného poskytovateľa zdravotnej starostlivosti nebude môcť byť vykonávaná exekúcia ani na skladové zásoby papiera a ceruziek.“ Ani národná rada, ani vláda vo svojich vyjadreniach toto tvrdenie generálneho prokurátora nespochybňujú. Napadnutá právna úprava tak zavádza absolútnu exekučnú imunitu na všetok majetok a finančné prostriedky organizácií zriadených na poskytovanie zdravotnej starostlivosti štátom, obcou a samosprávnym krajom.

57. Napadnutú právnu úpravu nemožno považovať ani za nevyhnutný prostriedok na dosiahnutie ochrany zdravia a života ľudí, keďže v prípade poskytovateľov zdravotnej starostlivosti, ktorých zriaďovateľom je štát, obec alebo samosprávny kraj, pred exekúciou nechráni iba majetok slúžiaci na verejnoprospešný účel – ochranu zdravia a života ľudí, ale chráni vo svojej podstate všetok ich majetok, t. j. aj majetok, ktorý bezprostredne neslúži na poskytovanie zdravotnej starostlivosti.

58. Aj keď možno konštatovať, že k dispozícii nie sú žiadne iné nástroje ochrany využitia majetku orgánov verejnej moci na verejný účel, v posudzovanom prípade na ochranu zdravia a života ľudí, ako je zavedenie exekučnej imunity na majetok slúžiaci na daný verejnoprospešný účel, legitímny cieľ sledovaný exekučnou imunitou podľa napadnutej právnej úpravy je možné dosiahnuť prostredníctvom iných opatrení, ktoré by účinne chránili majetok subjektov verejného práva určený na plnenie verejných úloh a zároveň by základné práva podľa ústavy, v posudzovanom prípade princípu rovnosti v zaobchádzaní v spojení so základným právom vlastniť majetok, resp. základným právom na pokojné užívanie majetku, obmedzovali v menšom rozsahu ako exekučná imunita zavedená napadnutou právnou úpravou.

59. Podľa ústavného súdu legislatívne riešenie exekučnej imunity majetku poskytovateľov zdravotnej starostlivosti by malo mať takú podobu, ktorá na jednej strane rešpektuje verejný záujem na ochrane majetku slúžiacom na ochranu zdravia a života ľudí, ale na druhej strane umožňuje veriteľovi pohľadávok voči poskytovateľom zdravotnej starostlivosti, a to bez ohľadu na to, kto je ich zriaďovateľom, či subjekt verejnej moci, alebo subjekt súkromného práva, domôcť sa uspokojenia primeranej časti svojej pohľadávky z majetku, ktorý neslúži priamo na poskytovanie zdravotnej starostlivosti.

60. Z napadnutej právnej úpravy nevyplýva žiadna skutočnosť, ktorá by objektívne a rozumne odôvodňovala rozdiel medzi postavením veriteľa (oprávneného), ktorý má pohľadávku vzniknutú zo zabezpečenia a poskytovania zdravotnej starostlivosti voči poskytovateľovi zdravotnej starostlivosti, ktorého zriaďovateľom je štát, obec alebo samosprávny kraj, a veriteľom (oprávneným), ktorý má pohľadávku vzniknutú zo zabezpečenia a poskytovania zdravotnej starostlivosti voči poskytovateľovi zdravotnej starostlivosti, ktorého zriaďovateľom nie je štát, obec alebo samosprávny kraj (ale je ním subjekt súkromného práva), alebo má inú vykonateľnú pohľadávku. Za takúto skutočnosť nemožno považovať právny dôvod vzniku pohľadávky, a to, že pohľadávka má byť vymáhaná od subjektu, ktorý poskytuje zdravotnú starostlivosť (PL. ÚS 21/00).

61. V záujme efektívneho zamedzenia ohrozenia poskytovania zdravotnej starostlivosti by sa zákonodarcom zavedená exekučná imunita majetku a finančných prostriedkov poskytovateľov zdravotnej starostlivosti mala vzťahovať v rovnakom rozsahu na všetkých, aj neštátnych poskytovateľov zdravotnej starostlivosti, pretože aj v prípade neštátnych poskytovateľov zdravotnej starostlivosti môže byť potencionálne ohrozené poskytovanie zdravotnej starostlivosti, ak ich majetok a finančné prostriedky nebudú chránené exekučnou imunitou.

62. Na konštatovanie nesúladu napadnutej právnej úpravy so základnými právami a slobodami podľa ústavy postačuje, ak napadnutá právna úprava nie je vhodná, prípadne nevyhnutná pre dosiahnutie ňou sledovaného legitímneho cieľa. Ak napadnutá právna úprava neprejde prvými dvoma krokmi testu proporcionality, nie je potrebné preskúmavať ju optikou jeho tretieho kroku, ktorou je proporcionalita v užšom zmysle slova.

63. Keďže exekučná imunita zavedená napadnutou právnou úpravou nepredstavuje vhodný a nevyhnutný prostriedok na dosiahnutie legitímneho cieľa, ktorý sleduje a ktorým je ochrana zdravia a života ľudí, čím ústavne neprípustným spôsobom obmedzuje princíp rovnosti v zaobchádzaní podľa čl. 12 ods. 2 ústavy v spojení so základným právom vlastniť majetok podľa čl. 20 ods. 1 ústavy, ústavný súd dospel k záveru, že exekučná imunita majetku štátu podľa napadnutého ustanovenia § 102c ods. 3 zákona o poskytovateľoch zdravotnej

starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch a stavovských organizáciách v zdravotníctve nie je v súlade s čl. 12 ods. 2 v spojení s čl. 20 ods. 1 ústavy.

64. Nad rámec ústavný súd dodáva, že posúdenie rozsahu exekučnej imunity štátu ústavný súd už preskúmaval aj v rámci tretieho kroku testu proporcionality (PL. ÚS 111/2011), ktorého obsah tvorí porovnanie miery zásahov do ústavou chránených hodnôt vyvolané uplatnením napadnutej právnej úpravy.

65. Napadnutá právna úprava neobstojí ani z hľadiska tretieho kritéria testu proporcionality, ktorým je proporcionalita v užšom zmysle slova. V rámci nej je potrebné porovnať mieru, v akej exekučná imunita majetku a finančných prostriedkov organizácií zriadených na poskytovanie zdravotnej starostlivosti štátom, obcou alebo samosprávnym krajom podľa napadnutej právnej úpravy na jednej strane uspokojuje verejný záujem o zachovanie určenia majetku štátu, obcí alebo samosprávnych krajov na plnenie verejných úloh, akou je ochrana zdravia a života ľudí, a na druhej strane mieru ujmy na základnom práve na rovnaké zaobchádzanie v spojení so základným právom vlastniť majetok, resp. základnom práve pokojne užívať majetok, ktorá sa s uplatňovaním napadnutej právnej úpravy spája.

66. Napadnutá právna úprava poskytuje organizáciám zriadeným na poskytovanie zdravotnej starostlivosti štátom, obcou a samosprávnym krajom v podstate absolútnu exekučnú imunitu. Exekučná imunita podľa napadnutej právnej úpravy sa vzťahuje v podstate na všetok ich hnuteľný a nehnuteľný majetok a ich finančné prostriedky určené na poskytovanie zdravotnej starostlivosti, služieb súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti a služieb súvisiacich so zabezpečovaním zdravotnej starostlivosti. Výkladom a contrario napadnutej právnej úpravy možno dospieť k záveru, že z exekúcie nie sú vylúčené len finančné prostriedky, ktoré nie sú určené na poskytovanie zdravotnej starostlivosti, služieb súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti a služieb súvisiacich so zabezpečovaním zdravotnej starostlivosti. Hoci exekučná imunita zavedená napadnutou právnou úpravou neznamená úplnú apriórnu nemožnosť exekúcie, keďže exekučnej imunite nepodliehajú určité finančné prostriedky organizácií zriadených na poskytovanie zdravotnej starostlivosti štátom, obcou a samosprávnym krajom, rozsah exekučnej imunity podľa napadnutej právnej úpravy však naznačuje mimoriadnu náročnosť procesu legálneho domáhania sa uspokojenia veriteľovej pohľadávky. Na druhej strane, majetok a finančné prostriedky organizácií poskytujúcich zdravotnú starostlivosť zriadených subjektmi súkromného práva podliehajú exekúcii bez obmedzenia a bez ohľadu na ich účel, t. j. aj vtedy, ak slúžia na poskytovanie zdravotnej starostlivosti.

67. Miera, ktorou sa podľa napadnutej právnej úpravy uspokojuje verejný záujem na ochrane zdravia a života prostredníctvom poskytovania zdravotnej starostlivosti, tak nie je vysoká, keďže exekučná imunita podľa napadnutej právnej úpravy sa vzťahuje len na všetok majetok poskytovateľov zdravotnej starostlivosti zriadených štátom, obcou a samosprávnym krajom a nevzťahuje sa na poskytovateľov zriadených podľa súkromného práva. Táto nie vysoká miera uspokojenia verejného záujmu však spôsobuje značnú ujmu v princípe rovnosti zaobchádzaní v spojení so základným právom vlastniť majetok, resp. základným právom pokojne užívať majetok, keďže de facto môže úplne zabrániť vymoženiu veriteľovej pohľadávky judikovanej platným a vykonateľným exekučným titulom, a to aj jej uspokojením z majetku neslúžiaceho bezprostredne na poskytovanie zdravotnej starostlivosti, čím sa uvedené základné práva veriteľa stavajú do roviny iluzórnosti.

V.2 K namietanému nesúladu napadnutej právnej úpravy s princípom rovnosti v zaobchádzaní podľa čl. 12 ods. 2 ústavy v spojení so základným právom na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy

68. Ak generálny prokurátor v návrhu namieta nesúlad napadnutej právnej úpravy s princípom rovnosti v zaobchádzaní podľa čl. 12 ods. 2 ústavy aj v spojení so základným právom na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 2 ústavy ústavný súd s poukazom na svoju doterajšiu judikatúru uvádza, že účelom čl. 46 ods. 1 ústavy, uznávajúceho základné právo na súdnu a inú právnu ochranu, je zaručiť každému prístup k súdnej ochrane, k súdu alebo inému orgánu právnej ochrany. Základné právo zaručené čl. 46 ods. 1 ústavy umožňuje každému, aby sa stal po splnení predpokladov ustanovených zákonom účastníkom súdneho konania (m. m PL. ÚS 21/00).

69. Za nesúladnú s princípom rovnosti v zaobchádzaní v spojení so základným právom na súdnu

ochranu možno považovať takú právnu úpravu prístupu k súdnej ochrane, ktorá rovnaké alebo analogické situácie rieši odlišným spôsobom, pričom takýto postup nemožno odôvodniť legitímnym cieľom a tým, že tento cieľ sa musí dosahovať práve zvoleným legislatívnym riešením (m. m PL. ÚS 21/00).

70. Takto vymedzený obsah základného práva na súdnu ochranu sa uplatňuje aj v nútenom výkone súdneho a iného rozhodnutia. Aj vo výkone rozhodnutia alebo v súdnej exekúcii sa musí zaručiť každému prístup k súdnej ochrane, ak splní predpoklady ustanovené zákonom. K naplneniu záruk na prístup k súdnej ochrane v zmysle citovaného článku ústavy dochádza až vtedy, keď uplatnené právo je efektívne vykonané. Ochrana poskytovaná súdnymi exekútormi podľa Exekučného poriadku je súdnou ochranou (PL. ÚS 21/00). Tento záver vychádza z toho, že súdny exekútor je štátom určenou a splnomocnenou osobou na vykonávanie núteného výkonu exekučných titulov (ustanovenie § 2 Exekučného poriadku), t. j. na nútený výkon súdnych a iných rozhodnutí. Jeho činnosť závisí od toho, či mu súd vydá poverenie na vykonanie exekúcie (ustanovenie § 55 a nasl. Exekučného poriadku), a v celom rozsahu je viazaný rozhodnutiami exekučného súdu (ustanovenie § 3 Exekučného poriadku). Potvrdenie toho, že exekučno-právna ochrana tvorí súčasť súdnej ochrany, vyplýva aj zo systému opravných prostriedkov v exekúcii podľa Exekučného poriadku. O návrhoch, námietkach a ďalších prostriedkoch procesnej obrany a ochrany povinného, oprávneného a tretích osôb rozhoduje výlučne exekučný súd.

71. S poukazom na už uvedené rozhodnutie ústavného súdu PL. ÚS 21/00 a závery z neho vyplývajúce za diskriminačnú právnu úpravu možno považovať takú právnu úpravu prístupu k súdnej ochrane, ktorá rovnaké alebo analogické situácie rieši odchylným spôsobom, pričom takýto postup nie je možné rozumne odôvodniť legitímnym cieľom a tým, že tento cieľ sa musí dosahovať práve zvoleným legislatívnym riešením. K obmedzeniu základného práva na prístup k súdu, resp. obmedzeniu princípu rovnosti v zaobchádzaní v spojení so základným právom na súdnu ochranu, preto dochádza vtedy, ak zákonodarca upraví predpoklady efektívneho prístupu k súdnej ochrane určitej skupiny subjektov inak (užšie alebo vylučujúcim spôsobom) iba z dôvodu, že ich nárok na súdnu ochranu sa uplatňuje voči určitej skupine iných subjektov bez toho, aby mal k takému postupu objektívne a primerané dôvody. Zákonodarca totiž pri obmedzovaní efektívneho prístupu k súdu u porovnateľnej skupiny subjektov práva musí sledovať legitímny cieľ a musí na jeho dosiahnutie použiť také právne prostriedky, ktoré sú k sledovanému cieľu v primeranom vzťahu proporcionality s osobitným zreteľom na podstatu ústavne zaručeného práva na súdnu ochranu (m. m PL. ÚS 21/00).

72. Napadnutá právna úprava predstavuje obmedzenie princípu rovnosti v zaobchádzaní v spojení so základným právom na súdnu ochranu, pretože svojím znením vylučuje určitú skupinu oprávnených veriteľov (veriteľov poskytovateľov zdravotnej starostlivosti, ktorých zriaďovateľom je štát, obec alebo samosprávny kraj) zo súdnej exekúcie podľa Exekučného poriadku. Táto skupina veriteľov má v dôsledku toho oslabené postavenie. Napadnutá právna úprava ju diskriminuje tým, že jej nevytvára rovnaké právne prostredie ako ostatným veriteľom (veriteľom poskytovateľov zdravotnej starostlivosti, ktorých zriaďovateľom nie je štát, obec alebo samosprávny kraj).

73. Diskriminačné dôsledky napadnutej právnej úpravy vo vzťahu k základnému právu na súdnu ochranu spočívajú v tom, že iba jedna skupina oprávnených (veritelia poskytovateľov zdravotnej starostlivosti, ktorých zriaďovateľom nie je štát, obec alebo samosprávny kraj) môže podať návrh na vykonanie exekúcie podľa Exekučného poriadku.

74. Oprávnený, ktorý je veriteľom poskytovateľa zdravotnej starostlivosti, ktorého zriaďovateľom je štát, obec alebo samosprávny kraj, po 1. apríli 2018 nemôže nútene vymôcť podľa Exekučného poriadku svoje právo na základe právoplatne judikovanej pohľadávky. Právo na nútený výkon vykonateľného rozhodnutia pre takého oprávneného po 1. apríli 2018 zaniklo.

75. Vzhľadom na uvedené je potrebné konštatovať, že napadnutá právna úprava porušuje/obmedzuje základné právo veriteľov poskytovateľov zdravotnej starostlivosti, ktorých zriaďovateľom je štát, obec alebo samosprávny kraj, na rovnosť v zaobchádzaní pri poskytovaní súdnej ochrany v exekučnom konaní, pretože veritelia, ktorí sú oprávnení z pohľadávok zo zabezpečenia a poskytovania zdravotnej starostlivosti voči poskytovateľom zdravotnej starostlivosti, ktorých zriaďovateľom je štát, obec alebo samosprávny kraj, sú veriteľmi ako ostatní veritelia, a napriek tomu vo vzťahu k súdnej exekúcii sa im odopiera možnosť núteného výkonu podľa Exekučného poriadku po dobu jedného roka a deviatich mesiacov, čo

nemožno hodnotiť inak ako diskrimináciu.

76. Napokon, postavenie veriteľov poskytovateľov zdravotnej starostlivosti, ktorých zriaďovateľom nie je štát, obec alebo samosprávny kraj a ktorí sa podľa napadnutej právnej úpravy môžu domáhať vymoženia svojej judikovanej pohľadávky v konaní podľa Exekučného poriadku, nezakladá žiadnu ich faktickú alebo inú nerovnosť proti iným oprávneným subjektom (veriteľom poskytovateľov zdravotnej starostlivosti, ktorých zriaďovateľom je štát, obec alebo samosprávny kraj), ktorú by bolo potrebné vyrovnať zvýhodnením, ktoré im napadnutá právna úprava priznáva.

77. Je však potrebné uviesť, že obmedzenia súdnej exekúcie sú prípustným prostriedkom uplatňovaným pri nútenom výkone súdnych a iných rozhodnutí. Tieto obmedzenia môžu mať rozmanitý účel. Základným účelom obmedzenia súdnej exekúcie je však zabezpečiť neexekvovateľnosť určitej časti majetku povinného tak, aby povinný mohol existovať (prežiť) napriek exekúcii, prípadne aby mohol plniť úlohy, na ktoré je určený alebo zriadený zákonným spôsobom. Obmedzenia súdnej exekúcie sú prípustné aj vtedy, ak je potrebné vylúčiť zo súdnej exekúcie také majetkové hodnoty, ktoré slúžia všeobecne prospešným účelom alebo predstavujú hodnoty uvedené v čl. 4 ústavy. Ústavne prípustná môže byť tiež právna úprava, ktorá vymedzuje okruh osôb, ktoré požívajú exekučnoprávnu imunitu so zreteľom na ich postavenie, kam možno zaradiť orgány verejnej moci a cudzie štáty (PL. ÚS 21/00).

78. Základné právo na súdnu ochranu, resp. princíp rovnosti v zaobchádzaní v spojení so základným právom na súdnu ochranu, však nemá absolútnu povahu. Zákon môže ustanoviť postup, ktorým sa toto základné právo obmedzí, zúži alebo iným spôsobom modifikuje. Na takýto postup však musí existovať legitímny, všeobecne akceptovateľný a spoločensky prospešný cieľ, ktorého dosiahnutie odôvodňuje zásah do základného práva na súdnu ochranu, resp. princípu rovnosti v zaobchádzaní v spojení so základným právom na súdnu ochranu. Aj pri takomto obmedzení však musí zostať zachovaná podstata práva na prístup k súdu, ktorý je jedným zo závažných aspektov spravodlivého konania pred súdom (PL. ÚS 21/00).

79. Z dôvodovej správy k napadnutej právnej úprave ani z rozpravy na schôdzi národnej rady, na ktorej bola napadnutá právna úprava prerokovaná a schválená, nevyplýva žiadny legitímny cieľ, ktorý by ospravedlňoval rozdielnosť v zaobchádzaní medzi veriteľmi poskytovateľov zdravotníckej starostlivosti s ohľadom na ich zriaďovateľa. Zo stanoviska národnej rady možno vyvodiť, že dôvodom prijatia napadnutej právnej úpravy je oddlženie zdravotníckych zariadení a zamedzenie ich ďalšieho zadlžovania. Napadnutá právna úprava má podľa stanoviska národnej rady riešiť krízový stav zdravotníctva a zabrániť vzniku situácie, ktorá by mohla viesť k ohrozeniu zdravia a života ľudí.

80. Ochranu zdravia a života ľudí možno nepochybne považovať za ústavou chránenú hodnotu, legitímny cieľ obmedzenia výkonu základných práv a slobôd uznaných ústavou vrátane princípu rovnosti v zaobchádzaní v spojení so základným právom na súdnu ochranu, ktoré napadnutá právna úprava obmedzuje. Za legitímny cieľ obmedzenia výkonu základného práva na rovnaké zaobchádzanie v spojení so základným právom na súdnu ochranu však nemožno považovať oddlženie zdravotníckych zariadení a zamedzenie ich ďalšieho zadlžovania. Ekonomický faktor, šetrenie finančných prostriedkov verejných rozpočtov, je pri skúmaní podmienok ústavne prípustného obmedzenia výkonu ľudských práv prvej generácie v posudzovanej veci základného práva na rovnaké zaobchádzanie v spojení so základným právom na súdnu ochranu neprípustný (PL. ÚS 16/2018).

81. Napadnutú právnu úpravu nemožno považovať ani za vhodný a ani za nevyhnutný prostriedok dosiahnutia ňou sledovaného cieľa ochrany zdravia a života ľudí. Jednak v prípade poskytovateľov zdravotnej starostlivosti, ktorých zriaďovateľom nie je štát, obec alebo samosprávny kraj, nezabraňuje exekúcii ich majetku, ktorý bezprostredne slúži na zabezpečovanie zdravotnej starostlivosti, a jednak v prípade poskytovateľov zdravotnej starostlivosti, ktorých zriaďovateľom je štát, obec alebo samosprávny kraj, pred exekúciou nechráni iba majetok slúžiaci na verejnoprospešný účel – ochranu zdravia a života ľudí, ale chráni vo svojej podstate všetok ich majetok, t. j. aj majetok, ktorý bezprostredne neslúži na poskytovanie zdravotnej starostlivosti.

82. Z napadnutej právnej úpravy nevyplýva žiadna skutočnosť, ktorá by objektívne a rozumne odôvodňovala rozdiel medzi postavením veriteľa (oprávneného), ktorý má pohľadávku

vzniknutú zo zabezpečenia a poskytovania zdravotnej starostlivosti voči poskytovateľovi zdravotnej starostlivosti, ktorého zriaďovateľom je štát, obec alebo samosprávny kraj, a veriteľom (oprávneným), ktorý má pohľadávku vzniknutú zo zabezpečenia a poskytovania zdravotnej starostlivosti voči poskytovateľovi zdravotnej starostlivosti, ktorého zriaďovateľom nie je štát, obec alebo samosprávny kraj (ale je ním subjekt súkromného práva), alebo má inú vykonateľnú pohľadávku. Za takúto skutočnosť nemožno považovať právny dôvod vzniku pohľadávky, a to, že pohľadávka má byť vymáhaná od subjektu, ktorý poskytuje zdravotnú starostlivosť (PL. ÚS 21/00).

83. Napadnutá právna úprava určila vzťah medzi vykonateľnou pohľadávkou a judikovanou povinnosťou splniť túto pohľadávku tak, že odstránila, hoci len na presne vymedzené obdobie do 31. decembra 2020, vykonateľnosť pohľadávky v exekučnom konaní. To nemožno podľa názoru ústavného súdu považovať za legitímny prostriedok dosiahnutia zamýšľaného cieľa. Legitímnym prostriedkom totiž nemôže byť zásah do právoplatnosti a vykonateľnosti rozhodnutia, ktorým sa taká pohľadávka judikovala, pretože takýto zásah je v právnom štáte akceptovateľný len ako dôsledok a výsledok riadneho alebo mimoriadneho opravného postupu upraveného zákonom, ktorý patrí do kompetencie súdu.

84. Pripustiť odstránenie vykonateľnosti pohľadávky, t. j. pohľadávky, ktorá bola priznaná v riadne uskutočnenom procesnom postupe nezávislého súdu (iného orgánu právnej ochrany), a teda bola štátnou mocou uznaná za existujúcu, splatnú a nútene vymáhateľnú, by v konečnom dôsledku mohlo viesť k tomu, že by sa legislatívne mohol ľubovoľne rozširovať rozsah pohľadávok, a tým aj veriteľov, ktorí by nemohli požiadať o exekučnoprávnu ochranu podľa Exekučného poriadku.

85. Takéto legislatívne úpravy nie sú v právnom štáte vôbec prípustné. Žiaden iný veriteľ (ako veriteľ poskytovateľa zdravotnej starostlivosti zriadeného štátom, obcou alebo samosprávnym krajom) už nie je obmedzený v prístupe k exekučnoprávnej ochrane len z dôvodu zlej finančnej situácie povinného (dlžníka) a súčasne z dôvodu, že pohľadávka vznikla z dôvodu obsiahnutého v osobitnom predpise (právnej úprave zabezpečenia a poskytovania zdravotnej starostlivosti).

86. V žiadnom právnom poriadku nie sú zo súdnej exekúcie vylúčené pohľadávky, ktoré sú už vykonateľné, t. j. boli právoplatne judikované spôsobom, ktorý predpisuje procesné právo. Z podstaty exekúcie súčasne vyplýva, že nemôže byť obmedzená vo vzťahu k veriteľom (oprávneným). Na to neexistuje žiadny relevantný dôvod, pretože veriteľ nemá byť kvôli čomu obmedzovaný. Veriteľ uplatňuje nárok na exekučnoprávnu ochranu a táto ochrana sa mu musí poskytnúť ako súčasť práva na súdnu ochranu za podmienok ustanovených zákonom. Tieto podmienky nesmú byť koncipované tak, aby znamenali pre veriteľa vylúčenie práva na súdnu ochranu kvôli právnej povahe nútene vymáhanej pohľadávky alebo kvôli právnemu dôvodu jej vzniku (PL. ÚS 21/00).

87. Na základe uvedeného ústavný súd dospel k záveru, že ustanovenie § 102c ods. 3 zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch a stavovských organizáciách v zdravotníctve nie je v súlade s čl. 12 ods. 2 v spojení s čl. 46 ods. 1 ústavy.

V.3 K namietanému nesúladu napadnutej právnej úpravy s princípom právneho štátu podľa čl. 1 ods. 1 ústavy

88. Pokiaľ ide o namietaný nesúlad napadnutej právnej úpravy s princípom právneho štátu podľa čl. 1 ods. 1 ústavy, ústavný súd konštatuje, že medzi základné úlohy právneho štátu patrí vytvorenie právnych a faktických garancií uplatňovania základných práv a slobôd (PL. ÚS 8/2016). V prípade, ak sa uplatňovanie základných práv a slobôd dotknutých osôb má realizovať prostredníctvom osobitnej právnej úpravy prijatej na ich vykonanie, úloha štátu spočíva v prijatí a uplatňovaní takej právnej úpravy, ktorá bude platiť rovnako pre všetky osoby nachádzajúce sa v rovnakej alebo porovnateľnej situácii a nebude zavádzať diskrimináciu na základe ľubovôle zákonodarcu.

89. Ústavný súd konštantne judikuje, že čl. 1 ods. 1 ústavy vyjadruje „najvšeobecnejší princíp“, ktorý sa v Slovenskej republike uplatňuje a od ktorého sa odvíjajú jednotlivé práva a slobody, ktorých porušením automaticky dochádza aj k porušeniu toho princípu. Podľa konštantnej judikatúry ústavného súdu princíp právneho štátu ustanovený v čl. 1 ods. 1 ústavy je základným ústavnoprávnym princípom v Slovenskej republike. Ak zákonodarca uplatní svoju

zákonodarnú právomoc v nesúlade s iným ustanovením ústavy, zároveň tým poruší aj základný princíp ústavnosti ustanovený čl. 1 ods. 1 ústavy (PL. ÚS 15/98, PL. ÚS 1/2017, PL. ÚS 8/2016).

90. Navyše, napadnutá právna úprava porušuje princíp právnej istoty a ochrany dôvery občanov v právny poriadok, súčasťou čoho je i zákaz spätného (retroaktívneho) pôsobenia právnych predpisov, resp. ich ustanovení, ktoré sú imanentnými znakmi právneho štátu, a to tým, že znemožňuje veriteľom právoplatne judikovaných a vykonateľných pohľadávok voči poskytovateľom zdravotnej starostlivosti zriadených štátom, obcou alebo samosprávnym krajom, vymáhať podľa Exekučného poriadku ich pohľadávky. Napadnutá právna úprava narúša legitímne očakávania takýchto veriteľov a prináša im právnu neistotu.

91. V ústavnom poriadku Slovenskej republiky platí zásada, podľa ktorej ten, kto konal, resp. postupoval na základe dôvery v platný a účinný právny predpis (jeho noriem), nemôže byť vo svojej dôvere k nemu sklamaný spätným pôsobením právneho predpisu alebo niektorého jeho ustanovenia (PL. ÚS 36/95). Uplatňovaním princípu právnej istoty v právnom štáte sa spája požiadavka všeobecnosti, platnosti, trvácnosti, stability, racionálnosti a spravodlivého obsahu právnych noriem (PL. ÚS 15/98, PL. ÚS 1/04, PL. ÚS 8/04).

92. Napadnutú právnu úpravu nie je možné uplatniť, pretože došlo k nadobudnutiu určitého právneho statusu a s ním spojených legitímnych očakávaní, v opačnom prípade dochádza k porušeniu legitímnych očakávaní domôcť sa právoplatne judikovaných a vykonateľných pohľadávok plnením zo strany štátu.

93. Vychádzajúc z uvedeného, ústavný súd dospel k záveru, že napadnuté ustanovenie § 102c ods. 3 zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch a stavovských organizáciách v zdravotníctve nie je v súlade s čl. 1 ods. 1 ústavy.

VI.
Vyhlásenie a účinky nálezu ústavného súdu

94. Podľa čl. 125 ods. 3 ústavy ak ústavný súd svojím rozhodnutím vysloví, že medzi právnymi predpismi uvedenými v odseku 1 je nesúlad, strácajú príslušné predpisy, ich časti, prípadne niektoré ich ustanovenia účinnosť. Orgány, ktoré tieto právne predpisy vydali, sú povinné do šiestich mesiacov od vyhlásenia rozhodnutia ústavného súdu uviesť ich do súladu s ústavou, ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami vyhlásenými spôsobom ustanoveným zákonom. Ak tak neurobia, také predpisy, ich časti alebo ustanovenia strácajú platnosť po šiestich mesiacoch od vyhlásenia rozhodnutia.

95. Podľa čl. 125 ods. 6 ústavy rozhodnutie ústavného súdu vydané podľa odsekov 1, 2 a 5 sa vyhlasuje spôsobom ustanoveným na vyhlasovanie zákonov. Právoplatné rozhodnutie ústavného súdu je všeobecne záväzné.

96. Podľa § 68 ods. 2 zákona o ústavnom súde rozhodnutia ústavného súdu v konaní o súlade právnych predpisov, v konaní o súlade medzinárodných zmlúv, v konaní o súlade predmetu referenda, v konaní o výklad ústavy a ústavných zákonov, v konaní o sťažnosti proti výsledku referenda, v konaní o sťažnosti proti výsledku ľudového hlasovania, v konaní o uvoľnení funkcie prezidenta a v konaní o neplatnosti právnych predpisov sa vyhlasujú v Zbierke zákonov Slovenskej republiky v rozsahu ustanovenom týmto zákonom.

97. Podľa § 91 ods. 1 zákona o ústavnom súde právny predpis, jeho časť alebo jeho ustanovenie, ktorých nesúlad s právnym predpisom vyššej právnej sily ústavný súd vyslovil, strácajú účinnosť dňom vyhlásenia nálezu ústavného súdu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.

98. Príslušné časti ustanovení preskúmavaného právneho predpisu, ktorých nesúlad s predmetnými referenčnými normami ústavný súd vyslovil, strácajú podľa § 91 ods. 1 zákona o ústavnom súde účinnosť dňom vyhlásenia nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky a platnosť za podmienok ustanovených v § 91 ods. 2 zákona o ústavnom súde. Z hľadiska obsahu predmetného zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch a stavovských organizáciách v zdravotníctve je z textu preskúmavaného zákona derogačnými účinkami tohto nálezu odstránené dôvodne namietané nesúladné ustanovenie, a to už účinkami vyhlásenia tohto nálezu ústavného súdu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Účinkami uvedenými v predchádzajúcej vete teda pominie vylúčenie z exekúcií, vyplývajúce z napadnutého ustanovenia, keďže doplnenie zákona o poskytovateľoch zdravotnej

starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch a stavovských organizáciách v zdravotníctve týmto ustanovením (na základe zákona o radiačnej ochrane) je negované (v zmysle § 93 zákona o ústavnom súde časť vety za bodkočiarkou) bez náhrady. Tým sa nesúlad právnych predpisov odstraňuje bez potreby ďalšej legislatívnej zmeny. Pre zachovanie takto nastoleného súladu predmetného zákona s referenčnými normami je potrebné, aby sa zákonodarca, naopak, zdržal obdobných zmien právnej úpravy.

Poučenie: Proti tomuto rozhodnutiu nemožno podať opravný prostriedok.

V Košiciach 4. novembra 2020

Ivan Fiačan v. r.
predseda pléna Ústavného súdu
Slovenskej republiky

Vydavateľ Zbierky zákonov Slovenskej republiky, správca obsahu a prevádzkovateľ právneho a informačného portálu Slov-Lex dostupného na webovom sídle www.slov-lex.sk je
Úrad vlády Slovenskej republiky, Námestie slobody 1, 813 70 Bratislava,
tel.: 02 888 91 131, e-mail: helpdesk@slov-lex.sk.