

## Nezávislé zisťovanie

### vykonané v zmysle ustanovenia § 1 ods. 2 písm. g) zákona č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva

Slovenské národné stredisko pre ľudské práva (ďalej len „Stredisko“) vykonalo nezávislé zisťovanie vo veci možnej diskriminácie poisťencov súkromných zdravotných poisťovní podľa čl. 12 ods. 2 ústavného zákona č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky (ďalej ako „Ústava“) v spojení s čl. 40 Ústavy uznesením vlády Slovenskej republiky, ktorým rozhodla o návrhu na zvýšenie základného imania v spoločnosti Všeobecná zdravotná poisťovňa, a. s.

#### Právny stav:

Vláda Slovenskej republiky (ďalej ako „vláda SR“) na rokovaní dňa 7. októbra 2020 prijala uznesenie č. 641 k návrhu Zvýšenia základného imania v spoločnosti Všeobecná zdravotná poisťovňa, a. s. uhrádzajúcej zdravotnú starostlivosť, v ktorej je vykonávateľom práv jediného akcionára Ministerstvo zdravotníctva SR<sup>1</sup> (ďalej ako „uznesenie“).

Vláda SR uznesením zobrala na vedomie zvýšenie základného imania v spoločnosti Všeobecná zdravotná poisťovňa, a. s. (ďalej ako VŠZP, a. s.) a súhlasila s rozpočtovým opatrením Ministerstva financií SR vyčleniť štátne finančné aktíva vo výške 100 miliónov eur v správe Ministerstva financií SR ako peňažný vklad štátu na zvýšenie základného imania v spoločnosti VŠZP, a. s.

Predkladateľom návrhu na Zvýšenie základného imania v spoločnosti VŠZP, a. s. bol minister zdravotníctva SR, ktorého vláda SR uznesením poverila prijať rozhodnutie jediného akcionára v spoločnosti VŠZP, a. s., ktorým ako vykonávateľ pôsobnosti valného zhromaždenia zvýši základné imanie spoločnosti VŠZP, a. s. peňažným vkladom vo výške 100 miliónov eur. Toto rozhodnutie má minister zdravotníctva prijať bezodkladne po pripísaní uvoľnených finančných prostriedkov na účet Ministerstva zdravotníctva SR.

Ako vyplýva zo samotného materiálu Ministerstva zdravotníctva SR „Zvýšenie základného imania v spoločnosti Všeobecná zdravotná poisťovňa, a. s. uhrádzajúcej zdravotnú starostlivosť, v ktorej je vykonávateľom práv jediného akcionára Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky“<sup>2</sup> (ďalej ako „materiál“), jeho cieľom je predložiť vláde

<sup>1</sup> Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 641 dostupné na: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Resolution/18784>.

<sup>2</sup> Materiál Ministerstva zdravotníctva SR dostupný na: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/25337/2>.

SR návrh na zvýšenie základného imania, a to vo forme peňažného vkladu v spoločnosti VšZP, a. s. Výsledkom schválenia zvýšenia základného imania v uvedenej akciovej spoločnosti má byť posilnenie kapitálu spoločnosti VšZP, a. s., ktorá ako najväčšia zdravotná poisťovňa v Slovenskej republike zabezpečuje zdravotnú starostlivosť pre majoritnú časť poistencov zúčastnených v systéme verejného zdravotného poistenia v Slovenskej republike. Posilnenie kapitálu spoločnosti VšZP, a. s., berúc ohľad na zabezpečenie kvalitnejšej a modernejšej zdravotnej starostlivosti a na skúsenosti uplynulých období, má byť efektívny spôsob ako flexibilne reagovať na krízové situácie, ktorým v súčasnosti je a/alebo môže byť spoločnosť VšZP, a. s. vystavená (napr. epidémie, pandémie a pod.). Podľa predloženého materiálu je tiež cieľom a prioritou jediného akcionára spoločnosti VšZP, a. s., ktorým je Slovenská republika, aby najväčšia zdravotná poisťovňa v Slovenskej republike zabezpečovala najvyššiu mieru zdravotnej starostlivosti pri súčasnej najširšej sieti zmluvných poskytovateľov zdravotnej starostlivosti. Práve kapitálová primeranosť a posilnenie základného imania spoločnosti VšZP, a. s. má vytvoriť podmienky, kedy bude spoločnosť VšZP, a. s. schopná flexibilne reagovať na potreby a požiadavky poistného kmeňa a zároveň bude schopná reflektovať na požiadavky poskytovateľov zdravotnej starostlivosti vychádzajúc z vývoja poznatkov medicíny a za účelom rozšírenia spektra zdravotnej starostlivosti a inovátnych postupov.

### **Zákonný rámec vykonávania verejného zdravotného poistenia v Slovenskej republike**

Inštitút verejného zdravotného poistenia je upravený v zákone č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení a o zmene a doplnení zákona č. 95/2002 Z. z. o poisťovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej ako zákon č. 580/2004 Z. z.).

Podľa § 2 ods. 1 tohto zákona zdravotné poistenie je povinné verejné zdravotné poistenie, na základe ktorého sa poskytuje poistencom verejného zdravotného poistenia (ďalej len „poistenec“) za podmienok ustanovených týmto zákonom zdravotná starostlivosť a služby súvisiace s poskytovaním zdravotnej starostlivosti (ďalej len „zdravotná starostlivosť“) v rozsahu ustanovenom osobitným predpisom<sup>3</sup>.

Podľa § 2 ods. 2 zákona č. 580/2004 Z. z. vykonávanie verejného zdravotného poistenia je činnosť vo verejnom záujme, pri ktorej sa hospodári s verejnými prostriedkami<sup>4</sup>. Verejné zdravotné poistenie vykonávajú zdravotné poisťovne za podmienok ustanovených v osobitnom predpise.

<sup>3</sup> Zákon č. 576/2004 Z. z. o zdravotnej starostlivosti, službách súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov, zákon č. 577/2004 Z. z. rozsahu zdravotnej starostlivosti uhrádzanej na základe verejného zdravotného poistenia a o úhradách za služby súvisiace s poskytovaním zdravotnej starostlivosti v znení neskorších predpisov, zákon č. 363/2011 Z. z. o rozsahu a podmienkach úhrady liekov, zdravotníckych pomôcok a diietetických potravín na základe verejného zdravotného poistenia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

<sup>4</sup> § 2 písm. a) zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov: „Na účely tohto zákona sa rozumie verejnými prostriedkami finančné prostriedky, s ktorými hospodária právnické osoby verejnej správy; verejnými prostriedkami sú aj prostriedky Európskej únie a odvody Európskej únie.“

V Slovenskej republike v súčasnej dobe vykonávajú verejné zdravotné poistenie na základe povolenia na vykonávanie verejného zdravotného poistenia vydaného v zmysle zákona č. 581/2004 Z. z. o zdravotných poisťovniach, dohľade nad zdravotnou starostlivosťou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej ako „zákon č. 581/2004 Z. z.“) tri zdravotné poisťovne:

- Všeobecná zdravotná poisťovňa, a. s., v ktorej je vlastníkom 100 % akcií Slovenská republika, v zastúpení Ministerstvom zdravotníctva Slovenskej republiky,
- DÔVERA zdravotná poisťovňa, a. s., v ktorej je vlastníkom 100 % akcií spoločnosť HICEE B.V.,
- Union zdravotná poisťovňa, a. s., v ktorej je vlastníkom 100 % akcií spoločnosť Achmea B.V.

Podľa ustanovenia § 2 ods. 2 zákona č. 581/2004 Z. z. sa na zdravotné poisťovne vzťahuje Obchodný zákonník, ak tento zákon neustanovuje inak.

Podľa § 2 ods. 5 zákona č. 581/2004 Z. z. zdravotná poisťovňa nesmie vykonávať inú činnosť ako činnosť podľa § 6. V ustanovení § 6 zákona č. 581/2004 Z. z. je výpočet činností, ktoré zdravotná poisťovňa vykonáva. Okrem iného, zdravotná poisťovňa prijíma poistné na verejné zdravotné poistenie (ďalej len „poistné“) a prerozdeľuje poistné, uzatvára zmluvy o poskytovaní zdravotnej starostlivosti a uhrádza poskytovateľom zdravotnej starostlivosti a zariadeniam sociálnych služieb a zariadeniam sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately úhradu za poskytnutú zdravotnú starostlivosť.

Podľa Správy o stave vykonávania verejného zdravotného poistenia za rok 2019 uverejnenej vo Vestníku Úradu pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou číslo 9/2020<sup>5</sup>, strana 22: „Príjmy ZP celkom (bez príjmových finančných operácií) za rok 2019 dosiahli objem vo výške 5 238 278 014 eur, čo v porovnaní s rokom 2018 predstavoval nárast o 362 085 060 eur (7,43 %). Na výške celkových príjmov sa výraznou mierou podieľali daňové príjmy, ktoré tvorili 98,99 % z celkových príjmov“... „Nedaňové príjmy, tvorené z príjmov z nakladania s vlastníctvom ZP, administratívne poplatky a platby, kapitálové príjmy, úroky z úverov, pôžičiek a vkladov klesli o 3368605 eur (6,02 %).“

Z vyššie uvedeného vyplýva, že aj keď zdravotné poisťovne sú akciové spoločnosti, nevykonávajú podnikateľskú činnosť v zmysle zákona č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník (ďalej ako „Obchodný zákonník“). Ten sa vzťahuje na zdravotné poisťovne iba v prípade, že osobitný zákon, ktorým je zákon č. 581/2004 Z. z., nestanoví inak. Účelom činnosti zdravotných poisťovní nie je primárne dosiahnutie zisku, čo je nevyhnutný atribút, aby činnosť bola posudzovaná ako podnikanie podľa Obchodného zákonníka, ale výkon verejného zdravotného poistenia. Zákon č. 581/2004 Z. z. taxatívne vymedzuje činnosti, ktoré môžu zdravotné poisťovne vykonávať. Zdravotné poisťovne majú z tohto dôvodu obmedzené možnosti získavania finančných prostriedkov vlastnou činnosťou. Ich príjmy tvoria takmer

<sup>5</sup> Vestník Úradu pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou číslo 9/2020 dostupný na: [http://www.udzs-sk.sk/documents/14214/123643/VE\\_9\\_2020\\_web.pdf/eeb5f72b-ac8e-419d-b11b-ada2cb7eefbd](http://www.udzs-sk.sk/documents/14214/123643/VE_9_2020_web.pdf/eeb5f72b-ac8e-419d-b11b-ada2cb7eefbd).

výlučne daňové príjmy, pričom v roku 2019 to boli predovšetkým príjmy zo zdravotného poistenia<sup>6</sup>. Výšku príjmov zdravotných poisťovní do značnej miery ovplyvňujú faktory, ktoré sú mimo sféry vplyvu samotných zdravotných poisťovní (napr. makroekonomický vývoj, legislatívne podmienky, vývoj na trhu práce).

### **Právne posúdenie procesu smerujúceho k zvýšeniu základného imania vo VšZP, a. s.**

Vláda SR uznesením č. 641 zo dňa 7. októbra 2020 zobrala na vedomie zvýšenie základného imania v spoločnosti VšZP a. s., súhlasila s rozpočtovým opatrením Ministerstva financií SR vyčleniť štátne finančné aktíva vo výške 100 miliónov eur v správe Ministerstva financií SR ako peňažný vklad štátu na zvýšenie základného imania v spoločnosti VšZP a. s. a uložila podpredsedovi vlády a ministrovi financií realizovať rozpočtové opatrenie bezodkladne po schválení uznesenia vládou.

Uznesením vláda SR rozhodla o návrhu Ministerstva zdravotníctva SR na zvýšenie základného imania v spoločnosti VšZP a. s., ktoré bolo oprávnené takýto návrh predložiť ako vykonávateľ práv jediného akcionára v spoločnosti VšZP, a. s.

Uznesením vláda SR ďalej uložila Ministrovi zdravotníctva SR prijať rozhodnutie jediného akcionára v spoločnosti VšZP a. s., ktorým zvýši základné imanie v spoločnosti VšZP a. s. peňažným vkladom vo výške 100 miliónov eur, a to bezodkladne po pripísaní finančných prostriedkov uvoľnených zo štátnych finančných aktív na účet Ministerstva zdravotníctva SR. Prijatie uznesenia valného zhromaždenia spoločnosti VšZP, a. s. je v zmysle § 202 Obchodného zákonníka nevyhnutným predpokladom pre zvýšenie základného imania upísaním nových akcií podľa § 203 a nasl. Obchodného zákonníka.

Vzhľadom na charakter rozhodnutí a úkonov, ktoré je potrebné realizovať za účelom zvýšenia základného imania v spoločnosti VšZP a. s., je celý tento proces potrebné vnímať vo verejnoprávnej a súkromnoprávnej rovine.

Kým rozhodnutia v pôsobnosti Ministerstva zdravotníctva SR ako vykonávateľa práv jediného akcionára v spoločnosti VšZP, a. s. sú prijaté v zmysle Obchodného zákonníka a sú súkromnoprávnej povahy, uznesenie vlády SR, ktorá rozhodla o návrhu Ministerstva zdravotníctva SR na zvýšenie základného imania v spoločnosti VšZP, a. s. a uložila príslušným ministrom vykonať nevyhnutné úkony na jeho realizáciu, je individuálnym správny aktom verejnoprávnej povahy.

---

<sup>6</sup> Vestník Úradu pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou číslo 9/2020, strana 22

## **Odôvodnenie návrhu na zvýšenie základného imania vo VŠZP, a. s.**

Aby bolo možné posúdiť súlad uznesenia vlády SR so základnými právami a slobodami je potrebné poznať okrem samotného uznesenia aj odôvodnenie návrhu na zvýšenie základného imania v spoločnosti VŠZP, a. s., o ktorom rozhodla svojím uznesením vláda SR.

Ako vyplýva z materiálu Ministerstva zdravotníctva SR, ktoré bolo predložené na rokovanie vlády, medzi najvýznamnejšie dôvody, pre ktoré bol predložený návrh na zvýšenie základného imania v spoločnosti VŠZP, a. s., patrí posilnenie kapitálu spoločnosti VŠZP, a. s. ako najväčšej zdravotnej poisťovne v Slovenskej republike, ktorej úlohou je zabezpečiť zdravotnú starostlivosť pre majoritnú časť poistencov zúčastnených v systéme verejného zdravotného poistenia v Slovenskej republike. Posilnenie kapitálu na kvalitnejšie plnenie úloh voči poistencom VŠZP, a. s. má byť tiež s ohľadom na skúsenosti uplynulých období aj efektívny spôsob ako flexibilne reagovať na krízové situácie, ktorým v súčasnosti je a/alebo môže byť spoločnosť VŠZP, a. s. vystavená (napr. epidémie, pandémie a pod. ). Zároveň je podľa materiálu cieľom a prioritou jediného akcionára spoločnosti VŠZP, a. s., ktorým je Slovenská republika, dosiahnuť stav, aby najväčšia zdravotná poisťovňa v Slovenskej republike zabezpečovala najvyššiu mieru zdravotnej starostlivosti pri súčasnej najširšej sieti zmluvných poskytovateľov zdravotnej starostlivosti. Práve kapitálová primeranosť a posilnenie základného imania spoločnosti VŠZP, a. s. v zmysle predloženého materiálu má vytvoriť podmienky, kedy bude spoločnosť VŠZP, a. s. schopná flexibilne reagovať na potreby a požiadavky poistného kmeňa a zároveň bude schopná reflektovať na požiadavky poskytovateľov zdravotnej starostlivosti vychádzajúc z vývoja poznatkov medicíny. Zvýšenie základného imania má tiež vytvoriť priestor na vstup VŠZP, a. s. do zmluvných vzťahov alebo ich rozšírenie s poskytovateľmi zdravotnej starostlivosti, ktorí sú spôsobilí a disponujú materiálno-technickým a personálnym vybavením na úrovni najmodernejších poznatkov súčasnej medicíny za účelom rozšírenia spektra zdravotnej starostlivosti a inovátnych postupov.

Ako ďalej z materiálu vyplýva, Ministerstvu zdravotníctva SR záleží na tom, aby spoločnosť VŠZP, a. s. ako najväčšia zdravotná poisťovňa v Slovenskej republike a historicky najstaršia a najstabilnejšia s vysokým kapitálovým vybavením prostredníctvom zvýšenia základného imania zabezpečila procesy, ktorými zvýši svoju akcieschopnosť bezodkladne a efektívne reagovať na potreby svojich poistencov vždy, keď si situácia v systéme verejného zdravotného poistenia bude vyžadovať flexibilitu zdravotnej poisťovne za účelom zabezpečenia jej základných činností. Posilnením kapitálu bude môcť spoločnosť VŠZP, a. s. zabezpečiť neustále zlepšovanie svojej činnosti aj v krízovom období alebo pri mimoriadnych situáciách mimo sféry vplyvu zdravotnej poisťovne. Tým bude dôveryhodným partnerom pre svojich poistencov, za ktorými bude vždy stáť, ako aj pre poskytovateľov zdravotnej starostlivosti, ku ktorým bude i naďalej stabilným partnerom schopným garantovať výkon práv VŠZP, a. s.

Na základe vyššie uvedeného je možné vyvodit' existenciu dvoch záujmov, ktorý návrh na zvýšenie základného imania v spoločnosti VŠZP, a. s. sleduje:

- a) stabilita, schopnosť plniť záväzky a flexibilne reagovať na krízové situácie a
- b) kvalitatívny posun pri poskytovaní zdravotnej starostlivosti poistencom.

### **Posúdenie zvýšenia základného imania v spoločnosti VŠZP, a. s. v kontexte súladu so základnými právami a slobodami**

Ústava zakotvuje v prvej vete čl. 12 ods. 1 všeobecný princíp rovnosti, keď hovorí, že ľudia sú slobodní a rovní v dôstojnosti i v právach.

V čl. 12 ods. 2 Ústava stanovuje normatív zákaz diskriminácie. Základné práva a slobody sa podľa čl. 12 ods. 2 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.

Ustanovenie čl. 12 ods. 2 Ústavy nemá charakter základného práva a slobody, ale má všeobecný, deklaratívny charakter. Jeho použitie je možné sa dovolávať len v spojitosti s ochranou konkrétnych základných práv a slobôd uvedených v Ústave. V prípade posudzovania možnej diskriminácie poistencov súkromných zdravotných poisťovní je relevantným druhá veta čl. 40 Ústavy.

Podľa druhej vety čl. 40 Ústavy na základe zdravotného poistenia majú občania právo na bezplatnú zdravotnú starostlivosť a na zdravotnícke pomôcky za podmienok, ktoré ustanoví zákon.

Účelom tohto základného práva je vytvoriť ústavnú záruku, že v rozsahu zdrojov, ktorými disponuje verejné zdravotné poistenie, sa každému občanovi poskytne zdravotná starostlivosť z týchto prostriedkov<sup>7</sup>.

Podmienky a rozsah zdravotnej starostlivosti, ktorá má byť poskytnutá bezplatne na základe verejného zdravotného poistenia, sú upravené zákonmi, ktorých prijatie predpokladá aj samotná druhá veta čl. 40 Ústavy. Právo na bezplatnú zdravotnú starostlivosť teda nie je bezmedzné a do veľkej miery závisí od platnej zákonnej úpravy a od výšky finančných prostriedkov, ktorými disponuje verejné zdravotné poistenie.

---

<sup>7</sup> Drgonec, J. Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. 2. prepracované a doplnené vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019, s. 832.



Základné právo na bezplatnú zdravotnú starostlivosť na základe zdravotného poistenia v spojení s čl. 12 ods. 1 Ústavy však má zaručiť, že každému poistencovi v systéme verejného zdravotného poistenia bude poskytnutá zdravotná starostlivosť na rovnakej úrovni a žiadny poistenec nebude z dôvodov vymedzených v čl. 12 ods. 2 Ústavy pri výkone zdravotnej starostlivosti poškodzovaný, zvyhodňovaný alebo znevýhodňovaný.

„Z ústavných i zákonných princípov nemožno túto starostlivosť deliť na akúsi základnú ‚lacnejšiu‘ ale menej vhodnú a menej účinnú, a na nadštandardnú ‚drahšiu‘ ale vhodnejšiu a účinnejšiu. Rozdiel medzi štandardnou a nadštandardnou starostlivosťou nesmie spočívať v rozdieloch vo vhodnosti a účinnosti liečby. Zákon neupravuje, akú zdravotnú starostlivosť môže lekár, resp. zdravotnícke zariadenie poskytovať, ale akú musí vo všeobecnom záujme poskytovať, aby všetci poistenci mali rovnakou mierou nárok na také ošetrenia a liečby, ktoré zodpovedajú objektívne zisteným potrebám a požiadavkám náležitej úrovne a lekárskej etiky. Vývojová orientácia zdravotníctva podložená zákonmi, teda nie je založená na presune ‚lepších‘ výkonov zdravotnej starostlivosti z bezplatnej starostlivosti do sféry hradenej priamo poistencami, ale naopak v smere zlepšovania výkonov poskytovaných bezplatne z verejného zdravotného poistenia.“<sup>8</sup>

Aj keď vyššie citovaný nález Ústavného súdu ČR rozlišuje medzi základnou ‚lacnejšou‘ a nadštandardnou ‚drahšou‘ zdravotnou starostlivosťou, je z neho zrejmy jasný dôraz na rovnosť pri poskytovaní bezplatnej zdravotnej starostlivosti všetkým poistencom v systéme verejného zdravotného poistenia. V prípade, že je možné kvalitatívne zlepšenie výkonov zdravotnej starostlivosti, tieto majú byť poskytované bezplatne všetkým poistencom bez rozdielu na základe zdravotného postenia.

Z odôvodnenia návrhu na zvýšenie základného imania spoločnosti VšZP, a. s. jednoznačne vyplýva, že dodatočné verejné prostriedky, ktoré spoločnosť VšZP, a. s. zvýšením základného imania získa, plánuje využiť okrem plnenia existujúcich záväzkov aj na zlepšenie poskytovanej zdravotnej starostlivosti poistencom VšZP, a. s.

Zvýšenie základného imania v spoločnosti VšZP, a. s. je preto spôsobilé ovplyvniť výkon verejného zdravotného poistenia a vytvoriť dve skupiny poistencov, ktoré budú mať nárok na poskytovanie zdravotnej starostlivosti v rozdielnej miere a kvalite – poistencov verejnej zdravotnej poisťovne VšZP, a. s. a poistencov súkromných zdravotných poisťovní DÔVERA zdravotná poisťovňa, a. s. a Union zdravotná poisťovňa, a. s.

V zmysle čl. 2 ods. 2 Ústavy vláda SR ako štátny orgán môže konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Pri svojom rozhodovaní musí vláda SR rešpektovať princíp rovnosti a musí zaistiť súlad svojich rozhodnutí so základnými právami a slobodami tak, ako sú vymedzené v záväzných vnútroštátnych a medzinárodných prameňoch práva.

---

<sup>8</sup>Nález Ústavného súdu Českej republiky Pl. ÚS 14/02 zo 4. júna 2003, bod III dostupný na: <http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-14-02>

Aj napriek možnému vytvoreniu dvoch skupín poistencov, ktoré budú mať nárok na poskytovanie zdravotnej starostlivosti v rozdielnej miere a kvalite, však nemôže byť uznesenie vlády SR automaticky označené za také, ktoré porušuje princíp rovnosti. Je potrebné posúdiť, či vláda SR mala dôvod na takéto rozhodnutie, čo bolo jeho cieľom a či je medzi týmto cieľom a jeho dopadmi na výkon verejného zdravotného poistenia vzťah primeranosti - proporcionality.

Ústavný súd SR sa vo svojej judikatúre priklonil k rozhodovacej praxi Európskeho súdu pre ľudské práva, v ktorej sa časom ustálil test slúžiaci posudzovaniu zákazu diskriminácie podľa č. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Test poskytuje odpovede na tieto otázky:

1. došlo k vyčleneniu porovnateľného jednotlivca alebo skupiny hlavne vo väzbe alebo v spojitosti s výkonom základných práv a slobôd,
2. a to na základe kvalifikovaného kritéria alebo podobného neospravedliteľného dôvodu,
3. pričom vyčlenenie je na príťaž jednotlivcovi alebo skupine a
4. uvedené vyčlenenie nemožno ospravedlniť, pretože buď absentuje dôvod ospravedlnenia (verejný, legitímny záujem), alebo ide o neprimeraný, neproporcionálny zásah.<sup>9</sup>

Prvým kritériom je identifikácia komparátora, t. j. osoby alebo skupiny osôb, ktoré sú v porovnateľnej situácii vo vzťahu k dotknutej osobe či skupine osôb. Z hľadiska dopadov, ktoré môže mať uznesenie vlády SR na vykonávanie verejného zdravotného poistenia, tvoria prvú skupinu poistenci verejnej zdravotnej poisťovne a druhú skupinu poistenci súkromných zdravotných poisťovní.

Z pohľadu druhého kritéria, chráneného dôvodu diskriminácie, uznesenie vlády SR znevýhodňuje skupinu osôb z dôvodu ich poistného vzťahu so súkromnými zdravotnými poisťovňami. Tento dôvod je možné subsumovať pod chránený dôvod iného postavenia.

„Pojem ‚iné postavenie‘ nemožno stotožniť s nijakou jednoznačne určenou hodnotou alebo záujmom. Možno ho vzťahovať na fyzické osoby, aj na právnické osoby. Iné postavenie má povahu ústavného splnomocnenia na rozšírenie dôvodov ochrany pred diskrimináciou nad rámec taxatívneho výpočtu ustanoveného čl. 12. ods. 2.“<sup>10</sup>

Vzhľadom na to, že pojem „iné postavenie“ nie je v žiadnom právnom predpise explicitne vymedzený, pri jeho interpretácii je možné vychádzať z judikatúry príslušných súdov. Interpretáciou chráneného dôvodu iného postavenia sa vo viacerých svojich rozhodnutiach zaoberal Európsky súd pre ľudské práva (ďalej ako „ESLP“), ktorý pristúpil

<sup>9</sup> Drgonec, J. Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. 2. prepracované a doplnené vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019, str. 384

<sup>10</sup> Tamže, str. 386



k extenzívnemu výkladu tohto chráneného dôvodu<sup>11</sup>. Rozlišovacím kritériom u dotknutých osôb nemusí byť len ich vrodená vlastnosť, či charakteristická črta, ale aj faktický stav vyplývajúci z osobného rozhodnutia. Pod diskriminačný dôvod iné postavenie je možné subsumovať aj status poistenca súkromnej zdravotnej poisťovne<sup>12</sup>.

Tretím kritériom testu diskriminácie je posúdenie vzniku ujmy, a teda či je jednotlivcovi alebo skupine osôb posudzované rozhodnutie na príťaž. Vzhľadom na vyčlenenie a uvoľnenie dodatočných verejných prostriedkov výlučne v prospech verejnej zdravotnej poisťovne s cieľom ovplyvniť, okrem iného, aj kvalitu a rozsah poskytovanej zdravotnej starostlivosti je jednoznačné, že rozhodnutie vlády môže svojimi dopadmi na výkon verejného zdravotného poistenia spôsobiť ujmu poistencom súkromných zdravotných poisťovní.

Štvrtým kritériom testu diskriminácie je posúdenie, či nie je možné vyčlenenie jednotlivca, prípadne skupiny osôb ospravedlniť, pretože buď absentuje dôvod ospravedlnenia (verejný, legitímny záujem), alebo ide o neprimeraný, neproporcionálny zásah.

V prípade zvýšenia základného imania v spoločnosti VŠZP, a. s. je legitimita cieľa úzko previazaná s prostriedkami, ktoré boli zvolené na dosiahnutie tohto cieľa. Rozširovanie poskytovanej zdravotnej starostlivosti, zvyšovanie jej kvality na úroveň najmodernejších poznatkov súčasnej medicíny a zabezpečenie finančnej stability zdravotnej poisťovne je nepochybne legitímnym cieľom, ktorý je spôsobilý pozitívne ovplyvniť kvalitu života poistencov a výkon verejného zdravotného poistenia. Prostriedky, ktoré boli zvolené na dosiahnutie tohto cieľa, však sledujú naplnenie cieľa iba vo vzťahu k vybranej časti poistencov verejného zdravotného poistenia. Táto skutočnosť má vplyv aj na posúdenie legitimacy rozhodnutia vlády SR, ktorá je v tomto prípade otázná. Z tohto dôvodu je možné považovať rozhodnutie vlády za neprimerané a neproporcionálne. Vláda SR svojím rozhodnutím vytvorila značnú disproporciu v systéme verejného zdravotného poistenia, keď dodatočné verejné prostriedky smerujú iba do verejnej zdravotnej poisťovne. Táto disproporcia je vzhľadom na zákonom nastavený systém fungovania a financovania verejného zdravotného poistenia schopná vo významnej miere ovplyvniť rozsah a kvalitu poskytovanej zdravotnej starostlivosti a znevýhodniť jednu skupinu poistencov v porovnaní s druhou skupinou. Vláda SR by mala zvoliť také prostriedky na dosiahnutie cieľa, aby jeho prínos mohli pocítiť všetci poistenci verejného zdravotného poistenia a nie iba ich časť.

## Záver

Stredisko ako národný antidiskriminačný orgán vykonalo nezávislé zisťovanie vo veci súladu uznesenia vlády SR, ktorým rozhodla o návrhu na zvýšenie základného imania v spoločnosti VŠZP, a. s., s čl. 12 ods. 2 v spojení s čl. 40 Ústavy.

<sup>11</sup> Pozri napr. rozhodnutie ESEP vo veci Engel a ďalší.

<sup>12</sup> Napr. rozsudok rozhodnutie ESEP vo veci Bah proti Spojenému kráľovstvu.



Stredisko pri právnom posúdení súladu uznesenia vlády s Ústavou vzalo do úvahy predovšetkým skutočnosť, že zvýšením základného imania v spoločnosti VŠZP, a. s., ktoré má byť realizované z verejných zdrojov, môže byť vo významnej miere ovplyvnená kvalita a rozsah poskytovanej zdravotnej starostlivosti. Rozhodnutie vlády má preto potenciál znevýhodniť poistencov súkromných zdravotných poisťovní v porovnaní s poistencami verejnej zdravotnej poisťovne. Vzhľadom na uvedené je Stredisko toho názoru, že uznesenie vlády, ktorým rozhodla o návrhu na zvýšenie základného imania v spoločnosti VŠZP, a. s., je v rozpore s čl. 12 ods. 2 v spojení s čl. 40 Ústavy.

Fyzické osoby – poistenci súkromných zdravotných poisťovní, ktorí sa domnievajú, že rozhodnutím vlády SR boli porušené ich základné práva alebo slobody zaručené ústavným poriadkom Slovenskej republiky, sú oprávnené podať ústavnú sťažnosť na Ústavný súd SR podľa čl. 127 ods. 1 Ústavy.

---

PhDr. Silvia Porubánová  
výkonná riaditeľka