



Odborné vyjadrenie

Slovenskému národnému stredisku pre ľudské práva (ďalej ako „Stredisko“) bola doručená žiadosť o odborné posúdenie otázky, či opätovne nedochádza k diskriminácii poistencov 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 (ďalej ako „vláda SR“) č. 209/2022 zo dňa 23. marca 2022, ktorým vláda SR schválila zvýšenie základného imania v spoločnosti Všeobecná zdravotná poisťovňa, a. s. Stredisko už skonštatovalo porušenie čl. 12 ods. 2 Ústavy v obdobnej veci v minulosti.¹

Na základe podnetu Stredisko vykonalo v zmysle § 1 ods. 2 písm. g) zákona o zriadení Strediska² nezávislé zisťovanie a v predmetnej veci vydáva nasledovné odborné vyjadrenie.

Relevantné skutočnosti

Vláda SR na rokovaní dňa 23. marca 2022 prijala uznesenie č. 209/2022 (ďalej ako „uznesenie“), ktorým schválila zvýšenie základného imania v spoločnosti Všeobecná zdravotná poisťovňa, a.s. (ďalej ako „VšZP“), v ktorej je vykonávateľom práv jediného akcionára Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky (ďalej ako „ministerstvo zdravotníctva“). Súhlasila tiež s vyčlenením štátnych finančných aktív do výšky 160 miliónov eur v správe Ministerstva financií SR ako peňažným vkladom štátu na zvýšenie základného imania v spoločnosti VšZP a so zvýšením výdavkov kapitoly ministerstva zdravotníctva na poistné za poistencov štátu vo výške 100 miliónov eur z kapitoly Všeobecná pokladničná správa.

Dôvodom zvýšenia základného imania podľa predkladacej správy ministerstva zdravotníctva: „...je kompenzácia negatívnych dopadov, ktoré boli nepredvídateľné, mimo sféru vplyvu spoločnosti VšZP, a.s. a zároveň ktoré majú významný negatívny dopad na hospodárenie spoločnosti VšZP, a.s.“ Schválenie zvýšenia základného imania VšZP a zvýšenia poistného za poistencov štátu o 100 miliónov eur má viesť k pozitívnemu vplyvu na rozpočet verejného zdravotného poistenia. Uvedeným sa zvyšuje objem zdrojov verejného zdravotného poistenia na rok 2022, čím sú zabezpečené adekvátne zdroje verejného zdravotného poistenia podľa podkladov jednotlivých poisťovní vrátane rastu cien energií.

¹ Nezávislé zisťovanie „Zvýšenie imania všeobecnej zdravotnej poisťovni“ dostupné na: <https://www.snslp.sk/wp-content/uploads/01-Nezavisle-zistovanie-zvysenie-imania-Vseobecnej-zdravotnej-poisťovni.pdf>

² Zákon č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva.



Právny rámec

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 o zdravotnom poistení“). 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.³ Podľa § 2 ods. 2 zákona o zdravotnom poistení vykonávanie verejného zdravotného poistenia je činnosť vo verejnom záujme, pri ktorej sa hospodári s verejnými prostriedkami.⁴ Verejné zdravotné poistenie vykonávajú zdravotné poisťovne za podmienok ustanovených v osobitnom predpise.

V Slovenskej republike 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 o zdravotných poisťovniach“) 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. (ďalej ako „Dôvera“),
- Union zdravotná poisťovňa, a. s., v ktorej je vlastníkom 100 % akcií spoločnosť Achmea B.V. (ďalej ako „Union“).

Podľa ustanovenia § 2 ods. 2 zákona o zdravotných poisťovniach sa na zdravotné poisťovne vzťahuje Obchodný zákonník, ak tento zákon neustanovuje inak. Podľa § 2 ods. 5 tohto zákona zdravotná poisťovňa nesmie vykonávať inú činnosť ako činnosť podľa § 6. V ustanovení § 6 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

³ Zákon č. 576/2004 Z.z. o zdravotnej starostlivosti, službách súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

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 dietetických potravín na základe verejného zdravotného poistenia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

⁴ § 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.“



a zariadeniam sociálnych služieb a zariadeniam sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately úhradu za poskytnutú zdravotnú starostlivosť.

Podľa § 9 ods. 1 zákona o zdravotnom poistení poistenec má právo na úhradu zdravotnej starostlivosti v rozsahu ustanovenom osobitným predpisom, ak ďalej nie je ustanovené inak.

Právne posúdenie

Vláda SR ako štátny orgán môže v zmysle čl. 2 ods. 2 Ústavy konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Na jej rozhodovanie sa teda okrem formálnych ústavných a zákonných požiadaviek vzťahujú i tie materiálne. Medzi ne patrí aj dodržiavanie ústavných princípov, ktorých napĺňanie je vyjadrením Slovenskej republiky ako demokratického a právneho štátu.⁵

V článku 12 ods. 2 Ústava zakotvuje princíp zákazu diskriminácie. Základné práva a slobody sa podľa tohto článku 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 povahu samostatného základného práva, ale má akcesorický charakter. Jeho použitie je možné sa dovolávať len v spojitosti s ochranou iných základných práv a slobôd zakotvených v Ústave.

V prípade posudzovania možnej diskriminácie poistencov súkromných zdravotných poisťovní zvýšením základného imania VŠZP prichádza do úvahy spojitosť so základným právom občanov na bezplatnú zdravotnú starostlivosť a na zdravotnícke pomôcky na základe zdravotného poistenia za podmienok, ktoré ustanoví zákon.⁶ Toto základné právo občanov nie je absolútne. Jeho výkon Ústava garantuje len v rozsahu a za podmienok, ktoré upraví zákon.⁷ Samotný obsah základného práva poistencov na úhradu zdravotnej starostlivosti a zdravotníckych pomôcok na základe zdravotného poistenia je teda vymedzené zákonmi upravujúcimi zdravotné poistenie⁸ a poskytovanie zdravotnej starostlivosti.⁹ Kým zákony upravujúce poskytovanie zdravotnej

⁵ Podľa čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Neviaže sa na nijakú ideológiu ani náboženstvo.

⁶ Podľa čl. 40 Ústavy každý má právo na ochranu zdravia. Na základe zdravotného poistenia majú občania právo na bezplatnú zdravotnú starostlivosť a na zdravotnícke pomôcky za podmienok, ktoré ustanoví zákon.

⁷ Podľa čl. 50 ods 1 Ústavy Domáhať sa práv uvedených v čl. 35, 36, 37 ods. 4, čl. 38 až 42 a čl. 44 až 46 tejto ústavy sa možno len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú.

⁸ Zákon o zdravotnom poistení.

⁹ Zákon č. 576/2004 Z.z. o zdravotnej starostlivosti, službách súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.



starostlivosti a súvisiace služby určujú rozsah, v akom je poistencom poskytovaná bezplatná zdravotná starostlivosť, zákon o zdravotnom poistení ustanovuje podmienky jej poskytovania. Podľa § 9 ods. 1 tohto zákona má poistenec právo na úhradu zdravotnej starostlivosti v rozsahu ustanovenom osobitným predpisom, ak ďalej nie je ustanovené inak.

Financovanie systému verejného zdravotného poistenia je založené na výbere poistného. Podľa poslednej správy o stave vykonávania verejného zdravotného poistenia zverejnenej na webovom sídle Úradu pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou, ktorá sa týkala roku 2020,¹⁰ predstavovali daňové príjmy zdravotných poisťovní, tvorené predovšetkým **príjmami zo zdravotného poistenia, 95,40 % z celkových príjmov**. Ďalšími príjmami boli nedaňové príjmy tvorené z príjmov z nakladania s vlastníctvom ZP, administratívne poplatky a platby, kapitálové príjmy, úroky z úverov, pôžičiek a vkladov; príjmy z grantov a transferov, ktoré vykázala iba VŠZP; **príjmové finančné operácie v celkovej výške 199,94 mil. eur, ktoré tvorili vklad do základného imania VŠZP v objeme 198,00 mil. eur** a ostatné finančné operácie vo výške 1,94 mil. eur (finančná zábezpeka) vykázané vo VŠZP. Pre porovnanie, v roku 2019, keď nedošlo k zvýšeniu základného imania VŠZP, tvorili daňové príjmy až 98,99 % celkových príjmov.¹¹

Schválením zvýšenia základného imania spoločnosti VŠZP uznesením č. 209/2022 teda vláda SR opätovne zvýšila iné ako daňové príjmy verejného zdravotného poistenia. Tento **dodatočný objem finančných prostriedkov na zvýšenie základného imania VŠZP však ovplyvní výkon zdravotného poistenia iba vo vzťahu k jej poistencom. V kontraste s týmto rozhodnutím je potom zvýšenie poistného za poistencov štátu o 100 miliónov eur, ktoré predstavuje zvýšenie zdrojov vo vzťahu k poistencom všetkých zdravotných poisťovní.**

Za účelom vyhodnotenia, či vláda SR prijatím rozhodnutia, ktorým schválila zvýšenie základného imania spoločnosti VŠZP, porušila ústavný princíp zákazu diskriminácie, bude Stredisko primerane aplikovať test slúžiaci posudzovaniu zákazu diskriminácie podľa č. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ku ktorému sa vo svojej judikatúre priklonil aj Ústavný súd SR.¹² 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,

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 dietetických potravín na základe verejného zdravotného poistenia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

¹⁰ Správa o stave vykonávania verejného zdravotného poistenia za rok 2020, str. 23, dostupná na: <https://www.udzs-sk.sk/urad/dokumenty/spravy/>

¹¹ Správa o stave vykonávania verejného zdravotného poistenia za rok 2019, str. 22, dostupná na: <https://www.udzs-sk.sk/urad/dokumenty/spravy/>

¹² Napr. Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 1/2012 z 3. júla 2013, Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 8/2014 z 27. mája 2015.



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.¹³

V prvom kroku testu diskriminácie je potrebné zodpovedať otázku, či zvýšením základného imania VŠZP, ktorým sa zvýšil rozsah zdrojov verejného zdravotného poistenia, s ktorými VŠZP hospodári (a teda i rozsah zdrojov na úhradu zdravotnej starostlivosti jej poistencov), došlo k vyčleneniu porovnateľnej skupiny osôb v spojitosti s výkonom ich základných práv. Právo na bezplatnú zdravotnú starostlivosť na základe zdravotného poistenia Ústava garantuje v druhej vete čl. 40. **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.**¹⁴ Vláda SR schválením zvýšenia základného imania VŠZP rozhodla o zvýšení zdrojov verejného zdravotného poistenia. **Z týchto dodatočných zdrojov však bude uhrádzaná zdravotná starostlivosť iba poistencom VŠZP.** Vláda SR teda svojím rozhodnutím vyčlenila skupinu poistencov súkromných zdravotných poisťovní, ktorí nemajú nárok na bezplatnú zdravotnú starostlivosť z týchto zdrojov. Ústava garantuje právo na bezplatnú zdravotnú starostlivosť na základe zdravotného poistenia všetkým občanom. V zmysle čl. 12 ods. 1 Ústavy sú si všetci poistenci pred zákonom rovní. Zákon o zdravotnom poistení nerozlišuje medzi poistencami v závislosti od toho, či sú poistencami VŠZP alebo súkromných zdravotných poisťovní. Ich práva a povinnosti sú rovnaké. **Poistenci súkromných zdravotných poisťovní sú teda v porovnateľnej situácii ako poistenci VŠZP.**

Druhým krokom testu diskriminácie je posúdenie, či k vyčleneniu poistencov súkromných zdravotných poisťovní došlo na základe kvalifikovaného kritéria alebo podobného neospravedliteľného dôvodu. Rozhodnutím o zvýšení základného imania VŠZP vláda SR súhlasila so zvýšením zdrojov verejného zdravotného poistenia výlučne v prospech poistencov štátnej zdravotnej poisťovne. Dôvodom, prečo došlo k vyčleneniu ostatných poistencov, je teda ich poisťný vzťah so súkromnými zdravotnými poisťovňami. Tento dôvod je podľa právneho názoru Strediska možné subsumovať pod **chránený dôvod iné postavenie**. „*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.*“¹⁵ Chránený diskriminačný dôvod „iné postavenie“ nie je explicitne vymedzený v žiadnom právnom predpise. Jeho interpretáciou sa vo viacerých svojich

¹³ Drgonec, J. Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. 2. prepracované a doplnené vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019, str. 384

¹⁴ Drgonec, J. Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. 2. prepracované a doplnené vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019, s. 832.

¹⁵ Tamže, str. 386.



rozhodnutiach zaoberal Európsky súd pre ľudské práva (ďalej ako „ESLP“). Vo väčšine z nich pristúpil k extenzívnemu výkladu dôvodu tohto chráneného dôvodu.¹⁶ Nemusí ním byť iba nezmeniteľný aspekt osobnosti človeka, ale môže ísť aj o faktický stav vyplývajúci z jeho osobného rozhodnutia.¹⁷

Tretím kritériom testu diskriminácie je posúdenie, či je vyčlenenie poistencov súkromných zdravotných poisťovní na príťaž. Zvýšením základného imania VŠZP dôjde k zvýšeniu zdrojov verejného zdravotného poistenia. Z týchto dodatočných zdrojov však budú mať nárok na úhradu zdravotnej starostlivosti iba poistenci VŠZP. Z uvedeného dôvodu **sú poistenci súkromných zdravotných poisťovní znevýhodnení**, nakoľko výška zdrojov ich zdravotných poisťovní na úhradu zdravotnej starostlivosti sa v dôsledku tohto rozhodnutia nezmení, kým výška zdrojov na úhradu zdravotnej starostlivosti poistencov VŠZP bude v dôsledku tohto rozhodnutia vyššia.

Štvrtým kritériom testu diskriminácie je posúdenie, či nie je možné vyčlenenie poistencov súkromných zdravotných poisťovní ospravedlniť, pretože buď absentuje dôvod ospravedlnenia (verejný, legitímny záujem), alebo ide o neprimeraný, neproporcionálny zásah. Minister zdravotníctva ako predkladateľ návrhu na zvýšenie základného imania spoločnosti VŠZP tento návrh odôvodnil okolnosťami, ktoré nastali v priebehu roka 2021, a ktoré mali priamy negatívny finančný dopad na hospodárenie spoločnosti VŠZP. Boli to predovšetkým dodatočné náklady verejného zdravotného poistenia, ktoré neboli zahrnuté do rozpočtu verejnej správy v roku 2021 (náklady na COVID-19 v hodnote 65 mil. eur a nedosiahnuté úspory v liekoch vo výške 50 mil. eur) a zmena výsledku ročného prerozdeľovania poistného za kalendárny rok 2019 s negatívnym vplyvom na vlastné imanie spoločnosti VŠZP vo výške 30,3 mil. eur.

Pre posúdenie legitimacy vyčlenenia poistencov súkromných zdravotných poisťovní je nutné upriamiť pozornosť na zákonné nastavenie systému verejného zdravotného poistenia. Zdravotné poisťovne Dôvera, Union a VŠZP, ktoré vykonávajú zdravotné poistenie v Slovenskej republike, ho vykonávajú za rovnakých podmienok. Príslušné právne predpisy im nestanovujú rozdielne práva a povinnosti v závislosti od osoby vlastníka. Rovnako poistenci štátnej VŠZP majú rovnaké práva a povinnosti ako poistenci súkromných zdravotných poisťovní. Pre všetky zdravotné poisťovne platia zároveň rovnaké pravidlá upravujúce získavanie zdrojov na výkon verejného zdravotného poistenia. Spôsob jeho financovania je stanovený zákonom. Takmer všetky príjmy zdravotných poisťovní tvoria daňové príjmy, predovšetkým príjmy zo zdravotného poistenia.¹⁸ Tie sú následne prerozdeľované podľa zákonných kritérií. Účelom je zabezpečiť spravodlivú distribúciu zdrojov verejného zdravotného poistenia v závislosti od predpokladanej

¹⁶ Pozri napr. Engel a ďalší proti Holandsku, James a ďalší proti Spojenému kráľovstvu, Kiyutin proti Rusku, Glor proti Švajčiarsku, Clift proti Spojenému kráľovstvu.

¹⁷ Bah proti Spojenému kráľovstvu.

¹⁸ Správa o stave vykonávania verejného zdravotného poistenia za rok 2020, str. 23; Správa o stave vykonávania verejného zdravotného poistenia za rok 2019, str. 22, dostupné na: <https://www.udzs-sk.sk/urad/dokumenty/spravy/>



finančnej náročnosti zdravotnej starostlivosti poskytovanej jednotlivým poistencom. Výška finančných zdrojov na úhradu zdravotnej starostlivosti poistencov je teda limitovaná zákonným rámcom upravujúcim činnosť zdravotných poisťovní a výkon verejného zdravotného poistenia. Mimoriadne opatrenia zvyšujúce zdroje verejného zdravotného poistenia v prospech VŠZP preto narúšajú rovnováhu v jeho financovaní s negatívnym dopadom na poistencov súkromných zdravotných poisťovní. Kým VŠZP môže v prípade neuspokojivého hospodárskeho výsledku očakávať dodatočné verejné prostriedky od štátu, súkromné zdravotné poisťovne hospodária iba v rozsahu očakávaných príjmov verejného zdravotného poistenia, ktoré určuje zákon. To môže ovplyvňovať objem a kvalitu zdravotnej starostlivosti uhrádzanej poistencom, keďže súkromné zdravotné poisťovne sú nútené v prípade výskytu nepriaznivých okolností „viac šetriť“. S poukazom na uvedený zákonný rámec vykonávania verejného zdravotného poistenia **Stredisko nemôže prijať záver, že vylúčenie poistencov súkromných zdravotných poisťovní sleduje legitímny cieľ**. Ak sa vyskytnú negatívne javy ovplyvňujúce výkon verejného zdravotného poistenia, legitímnym cieľom je kompenzácia ich dôsledkov všetkým zdravotným poisťovniam, a teda všetkým poistencom. To isté platí aj v prípade, ak finančné zdroje verejného zdravotného poistenia nepostačujú na úhradu jeho nákladov. Vláda SR disponuje prostriedkami k naplneniu tohto cieľa, ako to vyplýva aj z uznesenia č. 209/2022. Ním vláda SR schválila aj zvýšenie poistného za poistencov štátu o 100 miliónov eur, čo predstavuje dodatočné zdroje verejného zdravotného poistenia pre všetkých poistencov. **Podľa právneho názoru Strediska teda vyčlenenie poistencov súkromných zdravotných poisťovní nie je možné ospravedlniť**.

Záver

Vláda SR schválením zvýšenia základného imania spoločnosti VŠZP uznesením č. 209/2022 porušila ústavný princíp zákazu diskriminácie zakotvený v čl. 12 ods. 2 Ústavy v spojení so základným právom občanov na bezplatnú zdravotnú starostlivosť a na zdravotnícke pomôcky na základe zdravotného poistenia za podmienok, ktoré ustanoví zákon.

PhDr. Silvia Porubánová
výkonná riaditeľka