

## **RETROACTIVITY AND ANNUAL RECONCILIATION OF HEALTH INSURANCE CONTRIBUTIONS IN SLOVAKIA**

DUŠAN ČURILA

Faculty of Law, Masaryk University, Czech Republic

### **Abstract in original language**

Môj príspevok je zameraný na právny inštitút, ktorý je v moderných právnych systémoch značne raritný. Napriek tomu pred časom prijal slovenský parlament právnu normu, ktorú hodnotím ako retroaktívnu. Táto norma bola publikovaná v roku 2009 bez akejkoľvek odbornej diskusie a je spojená s verejným zdravotným právom, špeciálne s ročným zúčtovaním zdravotného poistenia. Ročné zúčtovanie ňou bolo zrušené a spôsobilo to viacero vážnych právnych problémov. Táto právna oblasť je veľmi citlivá, pretože ju je nevyhnutné naďalej reformovať.

### **Key words in original language**

Retroaktivita, zdravotné právo, ročné zúčtovanie, zdravotné poistenie

### **Abstract**

My contribution is focused on a legal instrument, which is very rare in many modern legal systems. Nevertheless, a short time ago Slovak Parliament codified a norm, which I consider to be retroactive. This norm was published in 2009 without any discussion and it is connected with a public health law, especially with annual reconciliation of health insurance contributions. The annual reconciliation was revoked and it caused many serious legal problems. This branch of law is very sensitive, because it is very important to take steps toward reforms.

### **Key words**

retroactivity, health law, annual reconciliation, health insurance contribution

## **ÚVOD**

Súčasnú slovenskú právo, ktoré by sme veľmi radi chceli označiť ako moderné právo vyspelého právneho štátu, sa občas potýka s problémami, ktoré sa k vyššie spomenutému atribútu akosi nehodia. Slovenská republika však v boji s napĺňaním atribútov právneho štátu nie je sama, keďže sa jedná skôr o problém všetkých krajín bývalého východného bloku, o čom svedčia skúsenosti viacerých stredoeurópskych krajín.

V mojom príspevku by som rád rozobral prípad prijatia retroaktívnej normy Národnou radou Slovenskej republiky, pričom podľa môjho názoru sa

nejednalo o priamy úmysel slovenského zákonodarca prijať retroaktívnu normu, ale skôr o nedomyslené (a veľmi závažné) konanie zákonodarcu s vedľajším efektom, prijatím retroaktívneho ustanovenia. To však neznižuje jeho zodpovednosť za tvorbu práva.

## RETROAKTIVITA AKO PRÁVNÝ PROBLÉM

Elementárnou podmienkou existencie právneho štátu je kvalitná legislatíva. To však nie je len striktné dodržiavanie formálnych legislatívno-technických pravidiel tvorby práva, keďže tento proces po určitom čase nadobudne de facto bezproblémový charakter a akúsi rutinu. Skutočný problém je však v obsahovej stránke prijímaných právnych predpisov. Okrem častej nekonzistencie, ba miestami aj rozpornosti istých právnych noriem s ďalšími právnymi normami, nie je vôbec zriedkavá ani ich protiústavnosť. Do kategórie protiústavných noriem by sme mali podľa môjho názoru zaradiť aj retroaktívne normy. Tak ako aj zákaz rozpornosti v zákonoch, ako aj zákaz ich retroaktívnosti chápe Lon L. Fuller ako dve z ôsmich požiadaviek vnútornej morálky práva. Fuller dodáva: "*Retroaktívni zákon sám o sobe, odhlédneme-li od jeho možné funkce v systéme zákonů, jež jsou převážně prospektivní, tedy orientovány do budoucna, je skutečně hrůznost.*"<sup>1</sup>

Drvivá väčšina právnych noriem skutočne pôsobí perspektívne, zatiaľ čo len malá časť právnych predpisov sa priamo a s veľkou intenzitou dotkne vzťahov minulých. Samotné toto dotknutie však nemôže byť chápané vždy apriórne ako negatívne.

Ako uvádza právna teória, nie všetky normy, ktoré nepôsobia perspektívne, musia byť *stricto sensu contra legem*. Jedná sa predovšetkým o prípad tzv. nepravnej retroaktivity, ktorá však nie je typickou retroaktivitou v pravom význame slova, ale rieši v podstate len časový stret dvoch právnych noriem. Vznik a platnosť právnych vzťahov, právnych skutočností a právneho chovania sa pri nepravnej retroaktivite hodnotia podľa skôr platných právnych noriem, obsah právnych vzťahov sa však posudzuje podľa normy účinnej vtedy, kedy sa o týchto právnych vzťahoch rozhoduje.<sup>2</sup>

Najväčšie problémy tak spôsobuje výskyt tých právnych noriem, ktoré pôsobia ešte predtým, než sami nadobudli účinnosť. Správajú sa teda tak, akoby boli prijaté v minulosti a priamo zasahujú do práv a povinností subjektov.<sup>3</sup> V tomto popísanom prípade sa bude jednať o tzv. pravú retroaktivitu, ktorá by mala byť v právnom štáte javom neprípustným.

---

<sup>1</sup> FULLER, Lon L.; PŘIBÁŇ, Jiří. *Morálka práva*. Vyd. 1. Praha : Oikoymenh, 1998, s. 54.

<sup>2</sup> KUBŮ, L., HUNGR, P., OSINA, P. *Teorie práva*. Praha : Linde, 2007, s. 83.

<sup>3</sup> HARVÁNEK, J. *Teorie práva*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, s. 214.

## RETROAKTIVITA A JEJ ÚSTAVNÉ RIEŠENIE V SR

V Ústave Slovenskej republiky (SR), konkrétne v jej čl. 50 odsek 6, ktorý bol prevzatý ešte z federálnej československej Listiny základných práv a slobôd, je stanovený výslovne len zákaz pravej retroaktivity v oblasti trestného práva hmotného: *"Trestnosť činu sa posudzuje a trest sa ukladá podľa zákona účinného v čase, keď bol čin spáchaný. Neskorší zákon sa použije, ak je to pre páchatel'a priaznivejšie."* Z textu aj všeobecnej teórie vyplýva, že pravá retroaktivita je teda povolená v prípade, že sa bude jednať o "zásah" v prospech subjektu. Situácia in favorem sa teda nepovažuje za neprípustnú. Na druhej strane však musíme uznať, že v prípade súkromnoprávneho vzťahu, bude posúdenie "prípadu in favorem" omnoho zložitejšie a to vzhľadom na ekvivalenciu práv a povinností, ktoré v prípade verejnoprávneho vzťahu de facto absentujú.

Citovaný čl. 50 odsek 6 by mal byť podľa mňa univerzálnym vodítkom hodnotenia pravej retroaktivity v slovenskom právnom poriadku, keďže je hlavnou (a v podstate jedinou priamou) oporou v texte Ústavy SR. Podobne aj české odborné kruhy chápu citované ustanovenie ako také, ktoré by malo byť vykladané: *"též jako zákaz zpětné působnosti v objektivním právu, nebo naopak argumentem z opaku z něj lze dovodit přípustnost retroaktivity v ostatních právních odvětvích."*<sup>4</sup> Prvorepubliková právna náuka označovala takýto typ ustanovenia, ktorým zákonodarca zakazuje spätnú účinnosť zákonov, ako tzv. zachovávaciu klauzulu (die Gewährungsklausel).

Čo sa týka nepriamej odvoditeľnosti zákazu retroaktivity z ústavného textu, ponúkajú sa viaceré články. Najvýznamnejším je podľa mňa článok 1 Ústavy SR definujúci Slovenskú republiku okrem iného ako právny štát, keďže atribútom právneho štátu je aj prijímanie právnych noriem zaväzujúcich subjekty pro futuro. Ďalším argumentačným okruhom v prospech zákazu retroaktívnych právnych noriem pre celý právny poriadok je platnosť princípov legitímneho očakávania a nepochybne aj princípu právnej istoty.

Z nedávno publikovaného nálezu Ústavného súdu SR (ďalej tiež ÚS SR) plynie, že : *"zákaz retroaktivity právnych noriem, ktorý je významnou zárukou ochrany práv fyzických osôb a právnických osôb a ich právnej istoty, patrí k definíčným znakom právneho štátu (napr. PL. ÚS 16/95). Ústavný súd v tejto súvislosti pripomína, že každý zákon by mal spĺňať požiadavky, ktoré sú vo všeobecnosti kladené na akúkoľvek zákonnú úpravu v právnom štáte a ktoré možno odvodiť z čl. 1 ods. 1 ústavy. S uplatňovaním princípu právnej istoty v právnom štáte sa spája požiadavka všeobecnosti, platnosti, trvácnosti, stability, racionálnosti a spravodlivého obsahu*

---

<sup>4</sup> HARVÁNEK, J. *Teorie práva*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, s. 215. citované podľa STEINER, V. K problematice nepřipustnosti retroaktivity právních norem. *Právník*, 1994, s. 1.

*právnych noriem (PL. ÚS 15/98), pričom medzi ústavné princípy vlastné právnemu štátu patrí aj zákaz svojvôle v činnosti štátnych orgánov, ako aj zásada primeranosti [proporcionality (PL. ÚS 52/99)].<sup>5</sup>*

V jednom zo svojich skorších náleзов formuloval ÚS SR dokonca vlastnú definíciu retroaktivity, a to ako pravej tak aj nepravej. Pravá retroaktivita je chápaná ako: "*stav, v ktorom nová právna úprava neuznáva oprávnenia a povinnosti založené právnymi vzťahmi vyplývajúcimi z lex priori (napr. PL. ÚS 37/99), resp. ako stav, keď zákon dodatočne a pozmeňujúco zasahuje do už právne uzavretých minulých skutkových a právnych vzťahov (práv a povinností).*"<sup>6</sup>

Charakteristika nepravej retroaktivity by sa podľa konštantnej judikatúry ÚS SR dala zhrnúť do troch nasledovných bodov, resp. troch situácií:

- a) prípad, keď nový právny predpis nevytvára žiadne právne účinky, ktoré by smerovali pred deň nadobudnutia účinnosti
- b) prípad, keď právny predpis kvalifikuje len tie právne úkony, ku ktorým došlo ešte pred jeho účinnosťou, v dôsledku čoho môže dôjsť k zmene alebo zrušeniu tých právnych účinkov, ktoré boli predtým späté s ich uzavretím<sup>7</sup>
- c) prípad, keď predpis uzná skutkové podstaty alebo právne skutočnosti, ktoré vznikli počas účinnosti skoršieho predpisu, zároveň však prináša určité zmeny s nimi súvisiacich právnych následkov, pokiaľ tieto právne následky v čase nadobudnutia účinnosti tohto nového zákona ešte nenastali.<sup>8</sup>

## **SYSTÉM VEREJNÉHO ZDRAVOTNÉHO POISTENIA**

V Slovenskej republike je oblasť zdravotného poistenia, ako aj každého verejného prerozdelenia zdrojov už roky centrom veľkej pozornosti a intenzívnej diskusie zo strany prevažne odbornej verejnosti. Na druhej strane však musíme bohužiaľ priznať aj to, že problematika zdravotných poisťovní sa súčasne stala nevďačnou témou politického boja medzi slovenskou politickou pravcou a ľavicou. Bohužiaľ sa akýmisi rukojemníkmi stali najmä klienti zdravotných poisťovní, teda obyčajní poistenci, bežní občania SR. Slovenská politická pravica vychádza z modelu tzv. Zajacových reforiem z čias druhej vlády Mikuláša Dzurindu, ktoré mali za cieľ zaviesť do oblasti verejného zdravotného poistenia princípy slobodného trhu. Medzi poisťovňami sa malo vytvoriť zdravé konkurenčné

---

5 Nález ÚS SR zo dňa 26.1.2011, sp.zn. PL. ÚS 3/09-378

6 Nález ÚS SR zo dňa 10.1.2002, sp. zn. PL. ÚS 28/00

7 Nález ÚS SR zo dňa 10.1.2002, sp. zn. PL. ÚS 28/00 a nález ÚS SR zo dňa 23.6.1999, sp. zn. PL. ÚS 38/99

8 Nález ÚS SR zo dňa 24.4.2001, sp. zn. PL. ÚS 3/00

prostredie, ktorého zmyslom bol "boj" o zákazníka, teda poistenca. Bolo prirodzené, že hlavným motívom tejto podnikateľskej činnosti poisťovní sa stal zisk, ktorý však slovenská ľavica považovala v oblasti zdravotného poistenia za neprípustný. Politický súboj sa však nesústredil len na problém zisku zdravotných poisťovní, ale vlastne na prítomnosť súkromného kapitálu v systéme verejného zdravotného poistenia ako takého. Aj tento kontext budeme musieť brať pri hodnotení nášho retroaktívneho prípadu v úvahu.

V roku 2008 fungovalo na Slovensku celkovo šesť zdravotných poisťovní.<sup>9</sup> S výnimkou dvoch štátnych mali tieto akciové spoločnosti súkromných investorov.

Prostriedky získavané do systému zdravotného poistenia od poistencov slúžia súčasne na úhradu záväzkov zdravotných poisťovní napr. voči lekárom, lekárnikom a nemocniciam. Podľa § 19 odsek 1 zákona č. 580/2004 Z.z. o zdravotnom poistení je až na výnimky každý poistenec povinný vykonať ročné zúčtovanie poistného za predchádzajúci kalendárny rok a podať ho v príslušnej zdravotnej poisťovni do konca marca nasledujúceho kalendárneho roka.

Poistné predstavuje čiastku, závislú od výšky celoročného príjmu platiteľa za kalendárny rok, počas ktorého sa poistné uhrádzalo formou tzv. preddavkov na poistnom a to vždy mesačne. Povinnosť vypočítavať a odvádzať preddavky na poistnom plní za zamestnanca jeho zamestnávateľ.

## **PRÍPAD RETROAKTIVITY V ROČNOM ZÚČTOVANÍ**

Celý náš prípad siaha do roku 2008 a týka sa len jednej z vtedy existujúcich poisťovní- Európskej zdravotnej poisťovne, a.s. (ďalej len EZP). Ako najmenšia zdravotná poisťovňa fungovala na trhu v roku 2008 len štyri mesiace. Keďže platil princíp, že poistné bolo platené do jednej poisťovne počas celého roka a poistenec mal následne povinnosť ho v ďalšom roku zúčtovať, nastal v prípade EZP problém so zúčtovaním len týchto štyroch mesiacov.

Z viacerých ponúkaných administratívnych eventualít ako riešiť túto situáciu si Ministerstvo zdravotníctva vybralo tú najjednoduchšiu a rozhodlo sa pre možnosť, aby poistenci EZP vôbec nerobili ročné zúčtovanie zdravotného poistenia.

Norma, ktorou sa zrušila povinnosť ročného zúčtovania zdravotného poistenia bola prijatá ako pozmeňovací návrh poslanca za vládnú stranu

---

<sup>9</sup> Všeobecná zdravotná poisťovňa, a.s. ; Spoločná zdravotná poisťovňa, a.s. ; DOVERA zdravotná poisťovňa, a.s. ; UNION zdravotná poisťovňa, a.s. ; APOLLO zdravotná poisťovňa, a.s. ; Európska zdravotná poisťovňa, a.s.

SMER-SD J. Zvonára. Šlo o novelu 192/2009 Z.z. , ktorou sa mení a dopĺňa zákon č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, ktorou sa súčasne novelizoval aj zákon č. 580/2004 Z.z. o zdravotnom poistení. Novela znela: "*§ 31d sa dopĺňa odsekom 4, ktorý znie: Ročné zúčtovanie poistného nevykonávajú poistenci zdravotnej poisťovne za rok v ktorom jej zanikla platnosť povolenia z iného dôvodu, ako pre zrušenie povolenia. Preddavky na poistné, ktoré mali byť zaplatené za rozhodujúce obdobie sa pokladajú za poistné podľa tohto zákona.*"<sup>10</sup> Všeobecne stanovené podmienky hypotézy právnej normy sa v danú dobu vzťahovali výlučne len na EZP.

Vzhľadom na to, že sa jednalo len o poslanceký pozmeňovací návrh, nebola k danej zmene vedená žiadna verejná odborná diskusia a prirodzene neboli urobené ani žiadne právne a ekonomické rozbory tejto novely. Všetko sa to obmedzilo iba na pár faktických poznámok opozičných poslancov.

Dôsledky tejto novely boli nasledovné:

a) poisťovňa nemohla získať finančné zdroje na splnenie si záväzkov voči svojim veriteľom (nemocniciam, lekárom, lekárnikom), následne sama vstúpila do likvidácie, poistenci EZP neskôr prešli k 1.1. 2009 do štátnej Spoločnej zdravotnej poisťovne, a.s. a samotná EZP zanikla

b) poistencom EZP nemohli byť vrátené preplatky na preddavkoch

c) poistencom EZP boli odpustené nedoplatky<sup>11</sup>

Zatiaľ čo v poslednom prípade sub c) sa jednalo o retroaktívny zásah in favorem, teda v podstate prípustný, v prvých dvoch dôsledkoch sub a) a sub b) šlo podľa mojej mienky o pravú retroaktivitu. Veriteľom EZP ako aj jej poistencom totiž novela zasiahla do ich legitímneho očakávania na splnenie ich pohľadávok. Tieto subjekty by totiž bez zákonodarcovej novely mali právo na vrátenie preplatkov a úhradu pohľadávok. V čase, keď vstupovali do právnych vzťahov, legitímne očakávali protiplnenie alebo vrátenie nadbytočnej hodnoty. Týmto ex post zásahom zákonodarcu došlo súčasne k porušeniu princípu právnej istoty.

Podľa môjho názoru tak došlo k naplneniu definície ÚS SR o pravej retroaktivite, keď nová právna úprava neuznala oprávnenia a povinnosti založené právnymi vzťahmi vyplývajúcimi z predošlých zákonov a zasiahla do už právne uzavretých minulých skutkových a právnych vzťahov (práv a povinností).

---

<sup>10</sup> Zákon č. 192/2009 Z.z. v znení neskorších predpisov

<sup>11</sup> SZALAY, Tomáš. Zrušenie ročného zúčtovania pre poistencov EZP. [cit. 2011-04-04]. Dostupné z : <<http://www.hpi.sk/hpi/sk/view/3529/zrusenie-rocneho-zuctovania-pre-poistencov-ezp.html>>

**LITERATURE:**

- KUBŮ, L., HUNGR, P., OSINA, P. *Teorie práva*. Praha : Linde, 2007. 335 s. ISBN 9788072016372
- HARVÁNEK, J. *Teorie práva*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. 501 s. ISBN 9788073801045.
- FULLER, L.L., PŘIBÁŇ, J. *Morálka práva*. Vyd. 1. Praha : Oikoymenh, 1998. 229 s. ISBN 8086005658
- STEINER, V. K problematice nepřipustnosti retroaktivity právních norem. *Právník*, 1994, s. 1.
- SZALAY, Tomáš. Zrušenie ročného zúčtovania pre poistencov EZP. [cit. 2011-04-04]. Dostupné z : <<http://www.hpi.sk/hpi/sk/view/3529/zrusenie-rocneho-zuctovania-pre-poistencov-ezp.html>>
  
- Nález ÚS SR zo dňa 26.1.2011, sp.zn. PL. ÚS 3/09-378
- Nález ÚS SR zo dňa 10.1.2002, sp. zn. PL. ÚS 28/00
- Nález ÚS SR zo dňa 10.1.2002, sp. zn. PL. ÚS 28/00
- Nález ÚS SR zo dňa 23.6.1999, sp. zn. PL. ÚS 38/99
- Nález ÚS SR zo dňa 24.4.2001, sp. zn. PL. ÚS 3/00
- Zákon č. 192/2009 Z.z. v znení neskorších predpisov

**Contact – email**

*dusancurila@gmail.com*