



**Andrej Kiska**  
prezident Slovenskej republiky

Číslo: 5354-2017-KPSR

**ROZHODNUTIE**  
prezidenta Slovenskej republiky

o vrátení zákona zo 6. decembra 2017, ktorým sa mení a dopĺňa 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 a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.

Predkladá:  
Andrej Kiska  
prezident Slovenskej republiky

Bratislava 19. decembra 2017

Na rokovanie

Národnej rady Slovenskej republiky

## I

Podľa čl. 102 ods. 1 písm. o) Ústavy Slovenskej republiky vraciam Národnej rade Slovenskej republiky zákon zo 6. decembra 2017, ktorým sa mení a dopĺňa 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 a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (ďalej len „schválený zákon“).

Navrhujem, aby Národná rada Slovenskej republiky pri opätovnom prerokovaní schválila zákon so zmenami, ktoré sú uvedené v časti V.

## II

Dňa 22. septembra 2017 bol po rokovaní vlády Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“) doručený Národnej rade Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa 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 a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (ďalej len „vládny návrh“). Niekoľko mesiacov pripravovaný zákon navrhoval zmeny týkajúce sa poskytovania urgentnej zdravotnej starostlivosti, zabezpečenia systému elektronického zdravotníctva, obhliadok mŕtvych tel či financovania ošetrovateľskej starostlivosti poskytovanej v zariadeniach sociálnych služieb. V súlade s požiadavkami zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a legislatívnych pravidiel vlády boli súčasťou vládneho návrhu tiež dôvodová správa a doložky vplyvov. Po prerokovaní vládneho návrhu v prvom čítaní v národnej rade bol vládny návrh pridelený na prerokovanie výborom a ako gestorský výbor bol určený výbor národnej rady pre zdravotníctvo. Ten v spoločnej správe predložil 92 pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov. Medzi schválenými pozmeňujúcimi návrhmi výborov sa nachádzali tiež opatrenia na zavedenie možnosti rozšírených ordinačných hodín, počas ktorých je poskytovaná zdravotná starostlivosť hradená pacientom, zrušenie odvodovej odpočítateľnej položky pre zamestnávateľov či zvýšenie plátov vybraným skupinám zdravotných sestier. Všetky tieto zmeny boli navrhnuté bez riadneho posúdenia dopadov na verejné financie, podnikateľské prostredie či samotný sektor zdravotníctva.

Ako prezidentovi Slovenskej republiky (ďalej len „prezident“) mi z čl. 101 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky vyplýva povinnosť svojim rozhodovaním zabezpečovať riadny chod ústavných orgánov, medzi ktoré patrí aj národná rada pri plnení svojej základnej ústavnej role prijímania zákonov. Riadny zákonodarný proces,

ktorý zahŕňa všetky prvky posudzovania dopadov, odôvodňovania návrhu a diskusie o ňom, slúži ako garancia kvality, dôveryhodnosti a legitimity prijímanej legislatívy. Je pravdou, že legislatívne pravidlá umožňujú procesné postupy skracovať, ale iba v presne zadefinovaných prípadoch. Zneužívanie tejto možnosti v neodôvodnených prípadoch sa deje na úkor demokratickej kontroly a dôveryhodnosti zákonodarného procesu. O to viac v prípadoch, keď majú navrhované zmeny významný vplyv na verejné financie či zamestnanosť v krajine.

Z pozície hlavy štátu som v minulosti upozorňoval, že praxou obchádzania a neodôvodneného skracovania legislatívneho procesu sa pripravujeme nielen o potrebnú spoločenskú a odbornú diskusiu o návrhoch, ale limitujeme tým aj schopnosť efektívne riadiť veci verejné, keď pred prijatím zákona presvedčivo nepoznáme jeho očakávateľné dopady. Predstavitel'ov vládnej väčšiny som preto varoval, že prax schvaľovania podstatných zmien v zákonoch na poslednú chvíľu budem ako prezident v budúcnosti pri uplatňovaní práva veta prísne zohľadňovať, a to najmä v prípade zákonov, ktoré sa priamo týkajú zmien vo výške daňového a odvodového zaťaženia.

V podmienkach parlamentnej demokracie je zdrojom legitimity obmedzení práv a ukladania povinností jednotlivcom dodržanie ustanovených procedurálnych pravidiel. Keďže tým dochádza k zásahu do slobody jednotlivcov, je ich zapojenie do procesu žiaduce. Pravidelne sa opakujúce slobodné voľby však nie sú jedinou garanciou účasti verejnosti na formovaní týchto obmedzení. Jednou z nich je aj možnosť informovane sa zapojiť do priebehu legislatívneho procesu, a to ako priamymi spôsobmi, napríklad účasťou na pripomienkovaní návrhov, tak aj snahou o formovanie politického tlaku.

Predpokladom kvalitnej diskusie o zákonoch a v konečnom dôsledku kvalitnej legislatívy je existencia verejne dostupných informácií o povahe a dôsledkoch navrhovaných opatrení. Práve preto vyžaduje rokovací poriadok ako súčasť legislatívnej iniciatívy pripojenie dôvodovej správy, ktorá obsahuje posúdenie hospodárskeho a finančného dosahu a tiež vplyv na rozpočet verejnej správy. Dobre spravovaný štát je totiž výsledkom nielen dobrej správy, ale najmä dobrého zákonodarstva, ktoré reflektuje potreby a realitu bežného života, odbornej praxe a udržateľnosti verejných financií.

Spoločenská diskusia o návrhoch, akýmkoľvek smerom sa uberie, je pre kvalitu demokracie prínosom. Je žiaduce, aby boli adresáti právnych noriem s ich obsahom a dôsledkami vopred oboznámení, mohli zákonodarcu varovať pred nezamýšľanými vplyvmi a mali dostatočný priestor sa na zmeny aj prakticky pripraviť. Diskusia o vecnej podstate zmien, ich vplyvoch, možnosť vyjadriť sa a vypočúť si argumenty viacerých strán sú stavebnými kameňmi parlamentnej demokracie. Je ich potrebné chrániť a kultivovať. Obmedzovať je ich možné len v súlade s princípom proporcionality a len v situáciách, keď pre to existuje významný spoločenský dôvod. Argument, že súčasná úroveň parlamentných diskusií nezodpovedá ideálnym predstavám, neobstojí. Ak majú činnosť a výsledky práce poslancov národnej rady požívať od obyvateľov našej krajiny dôveru a rešpekt, je nutné schopnosť vnútornej diskusie rozvíjať, nie na ňu rezignovať.

Ako prezident som vždy rešpektoval a budem rešpektovať rozhodnutia vlády a národnej rady v oblasti výšky daní a odvodov. Bez ohľadu na moje osobné názory na výdavkovú a príjmovú politiku štátu. Pri mojich rozhodnutiach o podpísaní či vetovaní

schválených zákonov sa drží zásady, že každá vláda má plné právo sama definovať mieru zdanenia a výšku odvodového zaťaženia na Slovensku, keďže nesie plnú vecnú aj politickú zodpovednosť za tieto rozhodnutia.

Zrušením odvodovej odpočítateľnej položky pre zamestnávateľov formou schválenia pozmeňujúceho návrhu výboru národnej rady pre zdravotníctvo však došlo k nežiaducemu javu, keď legislatívna úprava s potenciálnym dopadom v desiatkach miliónov eur a vplyvom na zamestnanosť najzraniteľnejšej skupiny zamestnancov bola bezdôvodne prijatá bez riadnej verejnej diskusie a bez dôsledného posúdenia jej následkov. Došlo tým k zúženiu priestoru na efektívnu kontrolu legislatívneho procesu.

Ak mal výbor národnej rady vôľu prijať legislatívnu zmenu v oblasti odvodov, mal z ústavy vyplývajúce právo takúto zmenu iniciovať. V takom prípade by zároveň museli návrh sprevádzať doložky a posúdenia jeho vplyvov a podliehal by štandardným pravidlám troch čítaní. Forma pozmeňujúcich návrhov nemá slúžiť na uľahčenie si politickej práce vysvetľovania, presvedčania a získavania podpory pre nepopulárne návrhy. Mala by byť, naopak, nástrojom pre finálnu úpravu a odstránenie chýb, a teda nástrojom na zvyšovanie kvality zákonov. Opačný postup len prehľbuje bariéru medzi občanmi Slovenskej republiky a tými, ktorí ju spravujú. Obchádzaním riadneho legislatívneho procesu, a teda porušovaním vlastných pravidiel, parlament vysiela verejnosti nežiaduci signál, že princípy právneho štátu, v ktorom je štátna moc viazaná zákonom, si môže ohýbať podľa svojej vôle.

Záujem na zvyšovaní dôvery v demokratické inštitúcie prostredníctvom zabezpečovania predvídateľnej a kvalitnej legislatívy je deklarovany aj v programovom vyhlásení vlády. V ňom sa vláda napríklad zaväzuje presadzovať, aby aj poslanecké návrhy zákonov boli v druhom čítaní prerokúvané v rámci širokého medzirezortného pripomienkového konania za účasti verejnosti. Je preto prekvapujúce, že vláde ani koalíčným poslancom neprekáža nedostatok zapojenia verejnosti v súvislosti s predmetným pozmeňujúcim návrhom, ktorý by nepochybne obstál aj ako samostatná novela zákona.

Okrem toho, v tomto konkrétnom prípade novely zákona 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 a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony výbor národnej rady pre zdravotníctvo predložil 92 pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov. Mnohé z nich prinášajú do zákona nové prvky a je namieste otázka, či by nebolo v záujme vlády a Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky prijímať zásadné zmeny systematicky a s lepšou komunikáciou voči verejnosti. Izolované prijímanie zmien môže vnášať do sektoru zdravotníctva chaos a nesúlad. Prijímaním zmien formou pozmeňujúcich návrhov vláda prichádza o príležitosť vyjadriť sa, hoci túto možnosť za iných okolností má vo vzťahu k návrhom poslancov a výborov.

### III

Podľa § 13 ods. 4 platného a účinného zákona č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení a o zmene a doplnení zákona č. 95/2002 Z. z. o poisťovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „platný zákon“) vymeriavací základ zamestnávateľa na účely platenia poistného je vymeriavací základ jeho zamestnanca, ak v odseku 5 nie je ustanovené inak.

Z § 13 ods. 5 prvej vety platného zákona vyplýva, že vymeriavací základ zamestnávateľa pre platbu poistného za zamestnanca je vymeriavací základ každého zamestnanca podľa odseku 1 za rozhodujúce obdobie upravený podľa odseku 9. Rozhodujúce obdobie na určenie vymeriavacieho základu je kalendárny rok, v ktorom sa platí poistné (§ 14 platného zákona).

V § 13 ods. 1 platného zákona sa ustanovuje, že vymeriavací základ zamestnanca je plnenie poskytnuté zamestnávateľom zamestnancovi podľa § 10b ods. 1 písm. a) a ods. 2 až 4, ak § 13a neustanovuje inak.

Podľa § 10b ods. 1 písm. a) platného zákona zárobková činnosť podľa tohto zákona je, ak osobitný predpis alebo medzinárodná zmluva, ktorá má prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky, neustanovuje inak, činnosť vyplývajúca z právneho vzťahu, ktorý zakladá právo na príjem zo závislej činnosti podľa osobitného predpisu okrem príjmov z dohody o brigádnickej práci študentov, dohody o vykonaní práce poberateľov výsluhového dôchodku z výsluhového zabezpečenia policajtov a vojakov, ak dovŕšili dôchodkový vek podľa osobitného predpisu, poberateľov invalidného výsluhového dôchodku z výsluhového zabezpečenia policajtov a vojakov, poberateľov starobného dôchodku alebo poberateľov invalidného dôchodku, dohody o pracovnej činnosti poberateľov výsluhového dôchodku z výsluhového zabezpečenia policajtov a vojakov, ak dovŕšili dôchodkový vek podľa osobitného predpisu, poberateľov invalidného výsluhového dôchodku z výsluhového zabezpečenia policajtov a vojakov, poberateľov starobného dôchodku alebo poberateľov invalidného dôchodku, odchodného, výsluhového príspevku alebo rekreačnej starostlivosti podľa osobitného predpisu.

Z § 10b ods. 2 až 4 platného zákona ďalej vyplýva, že zárobková činnosť je aj činnosť podľa odseku 1, z ktorej príjem nepodlieha dani z príjmov podľa osobitného predpisu z dôvodu, že tak ustanovujú predpisy o zamedzení dvojitého zdanenia, ako aj činnosť, z ktorej príjem nepodlieha dani z príjmov podľa osobitného predpisu, ktorú vykonáva fyzická osoba na území Slovenskej republiky, a na ktorú sa v právnych vzťahoch povinného verejného zdravotného poistenia uplatňujú predpisy Slovenskej republiky podľa osobitného predpisu alebo podľa medzinárodnej zmluvy, ktorá má prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky. Zárobkovou činnosťou nie je činnosť, na základe ktorej plynú príjmy, z ktorých sa daň vyberá zrážkou podľa osobitného predpisu, a príjmy, ktoré nie sú predmetom dane alebo sú oslobodené od dane podľa osobitného predpisu.

V § 13a platného zákona sa o. i. ustanovuje, že vymeriavací základ zamestnanca podľa § 13 ods. 1, ktorý vykonáva zárobkovú činnosť v pracovnom pomere, štátnozamestnaneckom pomere, služobnom pomere alebo obdobnom pracovnom

vzťahu, z ktorého má právo na príjem zo zárobkovej činnosti podľa § 10b ods. 1 písm. a) a ods. 2 až 4 sa znižuje o odpočítateľnú položku.

Z § 16 ods. 2 písm. c) a ods. 16 platného zákona vyplýva, že preddavok na poistné je povinný vypočítať, platiť a odvádzať, ak tento zákon neustanovuje inak, zamestnávateľ vo výške určenej sadzbou poistného z príjmu každého zamestnanca podľa § 13 ods. 1 dosiahnutého v príslušnom kalendárnom mesiaci; na účely preddavku na poistné sa príjem u zamestnanca, ktorý vykonáva zárobkovú činnosť v pracovnom pomere, štátnozamestnaneckom pomere, služobnom pomere alebo obdobnom pracovnom vzťahu, znižuje o odpočítateľnú položku, ak si zamestnanec uplatnil nárok na odpočítateľnú položku.

Z uvedeného možno konštatovať, že vymeriavací základ zamestnávateľa na účely platenia poistného je príjem jeho zamestnanca znížený o odpočítateľnú položku, ak zamestnanec mal príjem na uplatnenie odpočítateľnej položky a ak si na ňu uplatnil nárok.

K zásadnej zmene uvedených ustanovení platného zákona došlo schválením pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov zo spoločnej správy (tlač 707a), podľa ktorých v čl. V vládneho návrhu zákona v „§ 13 ods. 4 sa za slovo „zamestnanca“ vkladajú slová „neznížený o odpočítateľnú položku podľa § 13a“ , „v § 13 ods. 5 prvej vete sa za slovo „obdobie“ vkladajú slová „neznížený o odpočítateľnú položku podľa § 13a a“ a vypúšťajú sa druhá a tretia veta“ a „v § 16 ods. 2 písm. c) sa na konci pripájajú slová „ktorý nie je znížený o odpočítateľnú položku podľa odseku 16,“.“.

Schválením týchto pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov zo spoločnej správy došlo k zrušeniu uplatňovania odpočítateľnej položky na vymeriavací základ zamestnanca (čl. V štvrtý bod, piaty bod a jedenásty bod schváleného zákona), čo má za následok zvýšenie výdavkov zamestnávateľa.

V odôvodnení uvedených úprav sa uvádza: „Nakoľko pri súčasnom raste dopytu po pracovnej sile na trhu práce a klesajúcej miere nezamestnanosti sa stráca podporný efekt odpočítateľnej položky ako stimulu pre rast zamestnanosti a neúmerne k tomuto efektu odpočítateľnej položky negatívne ovplyvňuje príjmy zdravotných poisťovní, navrhuje sa zrušenie uplatňovania odpočítateľnej položky na vymeriavací základ zamestnávateľa, čím by sa zmiernil negatívny dopad uplatňovania odpočítateľnej položky na zdravotné poisťovne.“

Realizácia ukončenia uplatňovania odpočítateľnej položky na vymeriavací základ zamestnávateľa od 1. 1. 2018 sa v dopadoch na príjmy zdravotných poisťovní prejaví v plnej miere v roku 2019, nakoľko v roku 2018 sa premietne iba príjem z neuplatnenej odpočítateľnej položky na preddavky, ktoré si uplatňovali zamestnávatelia.

Ak sa bude odpočítateľná položka vzťahovať len na vymeriavací základ zamestnanca, výška čistého príjmu nízkopríjmových zamestnancov ostane zachovaná.

Odhadovaný príjem pre zdravotné poisťovne z danej zmeny za obdobie uplatňovania odpočítateľnej položky pre rok 2018 je vo výške 102,8 mil. eur.

Z uvedenej sumy by cca 30,8 mil. predstavoval príjem roku 2018 (preddavky) a 72 mil. príjem roku 2019 (ročné zúčtovanie poistného za rok 2018, vykonávané v r. 2019).“.

#### IV

Výhrady a pripomienky uvedené v častiach II a III sú, podľa môjho názoru, natoľko závažné, že by sa mal utvoriť dostatočný priestor posúdiť problematiku zrušenia odpočítateľnej položky na vymeriavací základ zamestnávateľa nanovo a komplexnejšie. Navrhujem preto, aby Národná rada Slovenskej republiky pri opätovnom prerokovaní vypustila zo schváleného zákona body týkajúce sa odpočítateľnej položky na vymeriavací základ zamestnávateľa a schválila zákon so zmenami uvedenými v časti V.

#### V

V nadväznosti na výhrady a pripomienky uvedené v častiach II a III navrhujem, aby Národná rada Slovenskej republiky pri opätovnom prerokovaní zákon schválila s týmito zmenami:

1. V čl. V sa vypúšťajú štvrtý bod, piaty bod a jedenásty bod.  
Doterajšie body sa primerane prečíslujú.
2. V čl. V osemnástom bode § 23 ods. 9 doplnenom písmene e) 1. bode sa za slovom „základ“ vypúšťajú slová „zamestnanca a zamestnávateľa“.

Bratislava 19. decembra 2017