



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

# NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL ÚS 5/94

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu JUDr. Milana Čiča a sudcov JUDr. Júliusa Černáka, JUDr. Anny Danielčákovej, JUDr. Jána Drgonca, JUDr. Jána Klučku, JUDr. Viery Mrázovej, JUDr. Štefana Ogurčáka, JUDr. Richarda Rapanta, JUDr. Miloša Seemanna a JUDr. Tibora Šafárika vo veci navrhovateľa generálneho prokurátora Slovenskej republiky proti Národnej rade Slovenskej republiky o vyslovenie nesúlady § 4 ods. 4 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 7/1993 Z. z. o zriadení Národnej poisťovne a o financovaní zdravotného poistenia, nemocenského poistenia a dôchodkového poistenia s Ústavou Slovenskej republiky a Listinou základných práv a slobôd, na neverejnom zasadnutí dňa 19. októbra 1994 takto

r o z h o d o l :

Ustanovenie § 4 ods. 4 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 7/1993 Z. z. o zriadení Národnej poisťovne a o financovaní zdravotného poistenia, nemocenského poistenia a dôchodkového poistenia n i e j e v súlade s čl. 13 ods. 1 a 2 a s čl. 40 Ústavy Slovenskej republiky, ako i s čl. 31 ústavného zákona č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd.

O d ô v o d n e n i e

Ústavnému súdu Slovenskej republiky bol 25. februára 1994 doručený návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 písm. a/ Ústavy Slovenskej republiky, v ktorom generálny prokurátor Slovenskej republiky namietal nesúlad § 4 ods. 4 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 7/1993 Z. z. o zriadení Národnej poisťovne a o financovaní zdravotného poistenia, nemocenského poistenia a dôchodkového poistenia s čl. 13 ods. 1 a 2 a s čl. 40 Ústavy Slovenskej republiky, ako i s čl. 31 Listiny základných práv a slobôd. Navrhovateľ uviedol, že citovaný zákon okrem iného ustanovuje v § 4 ods. 4, že Liečebný poriadok vydá vláda Slovenskej republiky nariadením. Podľa názoru navrhovateľa toto ustanovenie je v rozpore s Ústavou Slovenskej republiky a s Listinou základných práv a slobôd, a to predovšetkým z dôvodu, že "Ústava Slovenskej republiky vo svojej druhej hlave, nazvanej Základné práva a slobody, obsahuje v čl. 13 ods. 1 a 2 aj základné všeobecne záväzné pravidlo správania sa, podľa ktorého povinnosti možno ukladať len na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd. Medze základných práv a slobôd možno upraviť za podmienok ustanovených ústavou len zákonom. Ide o kategorické, kogentné ustanovenie, ktoré nepripúšťa a neumožňuje dispozície v úprave subjektívnych práv, oprávnení a povinností".

Odporca, Národná rada Slovenskej republiky, vo svojom stanovisku z 20. apríla 1994 uviedol, že návrh, ktorý ústavnému súdu podal navrhovateľ predložil na prerokovanie Ústavnoprávnemu výboru Národnej rady Slovenskej republiky, ktorý ho prerokoval a prijal k nemu uznesenie č. 411. V tomto uznesení sa konštatuje: "Národná rada Slovenskej republiky v zmysle čl. 86 písm. a/ Ústavy Slovenskej republiky a § 4 písm. a/ zákona Slovenskej národnej rady č. 44/1989 Zb. o rokovacom poriadku Slovenskej národnej rady sa uznáva na ústave, ústavných a iných zákonoch a kontroluje ako sa dodržiavajú, avšak nie je príslušná na ich výklad ako i na zaujímanie stanoviska k nim a ich vzťahu k neskoršie prijatým právnym predpisom. Samotný vzťah Národnej rady Slovenskej republiky k schválenému zákonu môže byť vyjadrený v dôvodovej správe k prijatému zákonu, v diskusii, rozprave a v hlasovaní k nemu, pričom prijatie zákona Národnej rady Slovenskej republiky je základným kritériom tohto vzťahu. Z tohoto dôvodu Ústavnoprávny výbor Národnej rady Slovenskej republiky nie je príslušný k inému stanovisku v konaní podľa §

39 zákona č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov."

Právo na ochranu zdravia sa v systematike ústavy zaraďuje do piateho oddielu Hospodárske, sociálne a kultúrne práva, ktoré patria do druhej hlavy Základné práva a slobody. Ústava nezaraďuje právo na ochranu zdravia medzi základné ľudské práva, ale priznáva mu povahu základného práva.

Článok 13 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky uvádza, že "Povinnosti možno ukladať len na základe zákona a v jeho medziach, pri zachovaní základných práv a slobôd". Citované ustanovenie teda určuje, že ukladanie povinností i medze musia mať výlučne zákonnú formu, bez možnosti uplatniť na tento účel inú formu právnej úpravy. Obsah takejto zákonnej úpravy musí však byť v súlade s ústavnoprávnym vymedzením základných práv a slobôd občanov. Z toho ďalej vyplýva záver o neprípustnosti vytvárania rozdielov medzi právnymi predpismi, ktorými sa ukladajú povinnosti a inými právnymi predpismi (podzákonnými právnymi predpismi), zabezpečujúcimi dodržiavanie základných práv a slobôd občanov.

Podľa čl. 13 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky "Medze základných práv a slobôd možno upraviť za podmienok ustanovených ústavou len zákonom". Toto ustanovenie teda jednoznačne určuje záväznú právnu formu, ktorou možno za podmienok ustanovených ústavou upraviť medze základných práv a slobôd a tou je zákon. Ustanovenie čl. 13 ods. 2 ústavy sa vzťahuje na základné práva a slobody uvedené v druhej hlave ústavy, medzi ktoré patrí i právo na ochranu zdravia a bezplatnú zdravotnú starostlivosť vychádzajúc pritom z čl. 40 ústavy. V konkrétnej podobe sa obsah práva na bezplatnú zdravotnú starostlivosť občanov určuje za podmienok ustanovených zákonom a na základe systému zdravotného poistenia (konkrétne upravené právo na bezplatnú zdravotnú starostlivosť a na zdravotnícke pomôcky).

Citovaný článok teda uvádza, že právo na bezplatnú zdravotnú starostlivosť a na zdravotnícke pomôcky musí mať výlučne zákonnú a nie inú právnu úpravu. To je plne v

súlade s atribútmi právneho štátu, ku ktorým sa Slovenská republika hlási v čl. 1 ústavy. Z jeho podstaty nevyhnutne vyplýva požiadavka uplatňovať zákonnú úpravu takých vzťahov, ktoré patria do sféry základných práv a slobôd. Preto i časť ustanovenia čl. 40 ústavy "zákon ustanoví" je potrebné jednoznačne interpretovať tak, že ústava ako základný právny predpis vyžaduje, aby právo na ochranu zdravia a ďalšie vzťahy, prostredníctvom ktorých sa toto základné právo uplatňuje, upravil zákon, prípadne predpis s prednosťou pred zákonom (ústavný zákon alebo medzinárodný dohovor spĺňajúci podmienky čl. 11 ústavy). Ústavná požiadavka zákonnej úpravy sa vzťahuje nielen na základné práva a slobody (ich zákonné vymedzenie), ale i na spôsob ich praktického uplatňovania. To plne vyplýva z čl. 12 ods. 1 ústavy, ktorý uvádza: "Základné práva a slobody sa zaručujú všetkým bez ohľadu ..." Zaručenie práv zároveň znamená aj zabezpečenie ich praktického uplatňovania a to nielen v rozsahu, ktorý ustanovuje ústava, resp. zákonná norma na to ústavou splnomocnená, ale i spôsobom ustanoveným ústavou, t. j. prostredníctvom toho druhu právnych predpisov, ktorý určuje ústava.

Ústava teda určuje, že na realizáciu práv upravených čl. 40 je spôsobilý iba zákon. To znamená, že výlučne prostredníctvom zákona sa zabezpečuje právo občanov na bezplatnú zdravotnú starostlivosť. Toto konštatovanie plne potvrdzuje i čl. 51 ústavy, ktorý uvádza: "Domáhať sa práv uvedených v ... čl. 38 až 42 sa možno len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú." Aj tento článok ústavy potvrdzuje, že občania sa môžu domáhať práva na bezplatnú zdravotnú starostlivosť len v medziach zákona, ktorým sa toto právo v čl. 40 ústavy nielen vykonáva, ale i prakticky uplatňuje.

Súčasťou procesu praktického uplatnenia ústavného práva na bezplatnú zdravotnú starostlivosť sú i podmienky, rozsah a spôsob jej poskytovania, ktoré by mali byť upravené zákonom. Zákonodarca pritom nerozlišuje medzi základnými a inými podmienkami praktického uplatnenia tohto práva, avšak pre každé z nich zásadne predpisuje zákonnú formu.

Pri prijatí splnomocnenia uvedeného v § 4 ods. 4 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 7/1993 Z. z. sa nerešpektovala ústavná zásada, že základné právo sa môže

obmedziť iba zákonom alebo predpisom s prednosťou pred zákonom, ale použilo sa pravidlo obsiahnuté v § 11 ods. 2 zákona Slovenskej národnej rady č. 419/1991 Zb., ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré predpisy v oblasti zdravotníctva. Tento zákon v § 11 ods. 2 potvrdil ustanovenie § 11 ods. 2 zák. č. 20/1966 Zb. o starostlivosti o zdravie ľudu v znení neskorších predpisov, takže pri udelení splnomocnenia obsiahnutého v § 4 ods. 4 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 7/1993 Z. z. sa legislatívne postupovalo spôsobom, ktorý bol zaužívaný v období pred prijatím Ústavy Slovenskej republiky.

Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 220/1993 Z. z., ktorým sa vydáva Liečebný poriadok, v § 4 určuje druhy preventívnych prehliadok, ich časovú postupnosť, ako i vekové hranice, v ktorých sa občania podrobujú preventívnym prehliadkam. Zo znenia tohto ustanovenia nie je však zrejmé, či ide o právo, alebo povinnosť fyzickej osoby podrobiť sa týmto prehliadkam. Pretože sa môžu uskutočňovať aj v iných formách, než aké upravuje citované nariadenie vlády, skôr možno dedukovať povinnosť fyzickej osoby podrobiť sa uvedeným preventívnym prehliadkam za predpokladu, že takto chápaná povinnosť je uložená ustanovením § 4 nariadenia vlády č. 220/1993 Z. z. Tým dochádza k porušeniu čl. 13 ods. 1 ústavy, lebo poistencom sa ukladá povinnosť, ktorá nebola uložená "len na základe zákona a v jeho medziach". Pokiaľ však ide o obmedzenie základných práv a slobôd, ústava jednoznačne ustanovuje, že k tomu môže dôjsť jedine zákonom, bez splnomocnenia iného orgánu (napr. výkonného). Iné obmedzenie základných práv a slobôd ako zákonom, je neprípustné.

I v opačnom prípade, t. j. ak vychádzame z predpokladu, že na základe § 4 nariadenia vlády č. 220/1993 Z. z. sa priznáva poistencom právo podrobiť sa preventívnym prehliadkam, sa vymedzujú hranice vo sfére uplatnenia práva na ochranu zdravia pri preventívnych prehliadkach. Tým však dochádza k porušeniu čl. 13 ods. 2 ústavy, lebo iným právnym predpisom ako zákonom sa vymedzuje rozsah základného práva, čo znamená, že zákonom neupravené práva na preventívne prehliadky sú upravené § 4 nariadenia vlády č. 220/1993 Z. z.

Navrhovateľ vo svojom návrhu uvádza, že § 4 ods. 4 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 7/1993 Z. z. je okrem citovaných článkov ústavy v rozpore aj s čl. 31 ústavného zákona č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd.

Tento ústavný predpis i po rozdelení Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky zostal v Slovenskej republike v platnosti, opierajúc sa pritom o čl. 152 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. V čl. 31 Listiny základných práv a slobôd sa priznáva právo na bezplatnú zdravotnícku starostlivosť na základe verejného poistenia, kým podľa čl. 40 ústavy sa priznáva právo na bezplatnú zdravotnú starostlivosť na základe zdravotného poistenia. Slovo "verejný" treba chápať ako synonymum vo vzťahu k slovu "zdravotný". Použitie rozdielnych výrazov v oboch ústavnoprávných predpisoch nemožno však chápať ako prejav zámeru ústavy zaviesť v porovnaní s Listinou rozdielny právny režim zabezpečenia práva na zdravie prostredníctvom zdravotného poistenia. Použitie rozdielnych termínov je skôr dôsledkom snahy po hľadaní optimálnych vecných riešení, ale aj optimalizácii ich pomenovania. Pretože terminologický rozdiel medzi čl. 31 Listiny základných práv a slobôd a čl. 40 ústavy neznamena rozdiel v obsahu právnej úpravy, ani v mechanizme jej uplatňovania, námietka navrhovateľa o rozpore § 4 ods. 4 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 7/1993 Z. z., ktoré splnomocnilo vládu Slovenskej republiky na vydanie Liečebného poriadku, s čl. 31 Listiny základných práv a slobôd je plne opodstatnená.

Vychádzajúc zo skutočnosti, že obsah čl. 31 Listiny základných práv a slobôd je rovnaký ako obsah čl. 40 ústavy, dôvody uvedené k tomuto článku ústavy sa v plnej miere vzťahujú i na citované ustanovenie Listiny základných práv a slobôd.

Nariadenie vlády č. 220/1993 Z. z., ktoré upravuje v ustanovení § 1 podmienky, rozsah a spôsob poskytovania potrebnej zdravotnej starostlivosti, bolo vydané vládou Slovenskej republiky na základe splnomocnenia obsiahnutého v § 4 ods. 4 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 7/1993 Z. z. Takáto forma splnomocnenia, ktorá umožňuje výkonnému orgánu (vláde) vydať všeobecne záväzný právny predpis, obsahom ktorého je predovšetkým podrobnejšia úprava základného práva, nie je v súlade s čl. 40 Ústavy

Slovenskej republiky, podľa ktorého majú občania na základe zdravotného poistenia právo na bezplatnú zdravotnú starostlivosť a na zdravotnícke pomôcky, za podmienok ktoré ustanoví zákon. Vzhľadom na tieto skutočnosti Ústavný súd Slovenskej republiky rozhodol o nesúlade § 4 ods. 4 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 7/1993 Z. z. s čl. 13 ods. 1 a 2 a s čl. 40 Ústavy Slovenskej republiky, ako i s čl. 31 ústavného zákona č. 23/1991 Zb. tak, ako je to uvedené vo výrokovej časti tohto nálezu.

**P o u č e n i e :** Proti tomuto rozhodnutiu nemožno podať opravný prostriedok.

V Košiciach 19. októbra 1994