



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

# NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL ÚS 8/94

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu JUDr. Milana Čiča a zo sudcov JUDr. Júliusa Černáka, JUDr. Jána Drgonca, JUDr. Jána Klučku, JUDr. Viery Mrázovej, JUDr. Štefana Ogurčáka, JUDr. Richarda Rapanta, JUDr. Miloša Seemanna a JUDr. Tibora Šafárika vo veci návrhu generálneho prokurátora Slovenskej republiky na začatie konania podľa čl. 125 písm. c) Ústavy Slovenskej republiky o súlade vyhlášky Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky č. 221/1993 Z.z. o rozsahu a podmienkach úhrad poisťovne za poskytnutú zdravotnícku starostlivosť zmluvným zdravotníckym zariadeniam s čl. 13 ods. 1 a 2 a s čl.40 a čl. 123 Ústavy Slovenskej republiky, ako aj s čl. 4 ods. 1 a 2 a s čl. 31 ústavného zákona č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd, na neverejnom zasadnutí 6. októbra 1994 takto

r o z h o d o l :

1. Vyhláška Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky č. 221/1993 Z.z. o rozsahu a podmienkach úhrad poisťovne za poskytnutú zdravotnícku starostlivosť zmluvným zdravotníckym zariadeniam n i e j e v súlade s čl. 13 ods. 1 a 2 a s čl. 40 druhá veta Ústavy Slovenskej republiky, a rovnako aj s čl. 4 ods. 1 a 2 a s čl. 31 ústavného zákona č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd.

2. Vyhláška Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky č. 221/1993 Z.z. o rozsahu a podmienkach úhrad poisťovne za poskytnutú zdravotnícku starostlivosť zmluvným zdravotníckym zariadeniam n i e j e v súlade s čl. 123 druhou vetou Ústavy Slovenskej republiky.

3. Vo zvyšnej časti sa návrh z a m i e t a .

## O d ô v o d n e n i e :

### I.

Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len "ústavný súd") dostal 25. februára 1994 návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky na začatie konania o súlade právnych predpisov, v ktorom žiada, aby ústavný súd formou nálezu zistil nesúlad vyhlášky Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky č. 221/1993 Z.z. o rozsahu a podmienkach úhrad poisťovne za poskytnutú zdravotnícku starostlivosť zmluvným zdravotníckym zariadeniam s čl. 13 ods. 1 a 2, s čl. 40 a s čl. 123 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len "ústava"), a tiež s čl. 4 ods. 1 a 2 a s čl. 31 ústavného zákona č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd (ďalej len "Listina").

Návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky 14. apríla 1994 plénum ústavného súdu predbežne prerokovalo a prijalo na ďalšie konanie.

Navrhovateľ a orgán, ktorý všeobecne záväzný právny predpis vydal, písomne súhlasili s upustením od ústneho pojednávania vo veci, a preto pojednávanie pléna ústavného súdu 6. októbra 1994 bolo neverejné podľa § 30 ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z.z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov (ďalej len "zákon č. 38/1993 Z.z.").

### II.

V návrhu generálneho prokurátora Slovenskej republiky (ďalej len "generálny prokurátor") sa uvádza, že vyhláška upravuje rozsah poskytovania potrebnej zdravotníckej starostlivosti uhrádzanej poisťovňou a ustanovuje rozsah poskytovania liečiv, zdravotníckych pomôcok a zdravotníckych potrieb. Týmto postupom ustanovuje medze práva na potrebnú zdravotnú starostlivosť orgán, ktorý pre takýto postup nemá oprávnenie a

právna forma uvedenej úpravy nezodpovedá ústave. Prijatá právna forma je teda v rozpore s čl. 123 ústavy. Navyiac vzbudzuje pochybnosti o platnosti vyhlášky skutočnosť, že prílohy vyhlášky uvedené v jej § 1, nie sú uverejnené v Zbierke zákonov. Zoznamy podľa mienky generálneho prokurátora nemajú právnu záväznosť.

Prijatá forma právnej úpravy podľa návrhu generálneho prokurátora Slovenskej republiky nie je v súlade s čl. 13 ods. 1 a 2, s čl. 40 a 123 ústavy, a ďalej s čl. 4 ods. 1 a 2 a s čl. 31 Listiny. Dôvody nesúladu vyhlášky ministerstva zdravotníctva s uvedenými článkami ústavy a Listiny vidí navrhovateľ v tom, že podľa čl. 123 ústavy, ministerstvá a iné orgány štátnej správy na základe zákonov a v ich medziach môžu vydávať všeobecne záväzné právne predpisy, ak sú na to splnomocnené zákonom; dôvodom nesúladu s ústavou a Listinou je podľa neho tiež to, že spôsob uverejnenia príloh nebol uskutočnený podľa § 4 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 1/1993 Z.z. o Zbierke zákonov Slovenskej republiky.

Predseda ústavného súdu podľa § 39 zákona č. 38/1993 Z.z. vyžiadal stanovisko Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky (ďalej len "ministerstvo"), ako orgánu, ktorý všeobecne záväzný právny predpis vydal. V stanovisku ministerstva sa uvádza, že čl. 40 ústavy dáva občanom právo na bezplatnú zdravotnú starostlivosť a na zdravotnícke pomôcky na základe zdravotného poistenia a za podmienok, ktoré ustanoví zákon. Ďalej sa uvádza, že ustanovenie § 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 určuje, že poisťovňa financuje z Fondu zdravotného poistenia potrebnú zdravotnícku starostlivosť, čiže túto starostlivosť, ktorá je poskytovaná na základe povinného zdravotného poistenia bezplatne. V stanovisku ministerstva sa tiež konštatuje, že zákon ďalej v citovanom ustanovení určuje, aká potrebná zdravotnícka starostlivosť je financovaná z Fondu zdravotného poistenia.

V stanovisku ministerstvo vyjadruje svoj názor, že "ak zákonodarca v § 4 ods. 3 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 7/1993 Z.z. ustanovil, že rozsah a podmienky poskytovania potrebnej zdravotníckej starostlivosti upraví aj Liečebný poriadok a § 12 ods. 6 zákona č. 91/1993 Z.z. (správne zákon č. 9/1993 Z.z. o zdravotnom poistení a hospodárení s Fondom zdravotného poistenia, ďalej len zákon č. 9/1993 Z.z.) splnomocnil Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky, aby po dohode s Národnou poisťovňou a súhlasom

Ministerstva financií Slovenskej republiky vydalo vyhlášku o úhradách poisťovne za poskytnutú zdravotnícku starostlivosť, prejavil tak svoje suverénne právo zákonodarcu upraviť legislatívny proces pri vydávaní "Zoznamov" tak, aby bol pružný a efektívny. Zoznam zdravotníckych výkonov a Zoznam liečiv, zdravotníckych pomôcok a zdravotníckych potrieb, ktoré majú podľa § 1 vyhlášky ministerstva (ďalej len "Zoznamy") tvoriť jej prílohy, sú v súčasnosti, podľa vyjadrenia ministerstva, vydané ako samostatné publikácie, ktorých rozsah i predpokladané zmeny sú tak rozsiahle, že je technicky nemožné, aby ich vydávala Zbierka zákonov.

V stanovisku sa poukazuje na to, že vydávanie Zoznamov takouto formou bolo prerokované s Legislatívnou radou vlády Slovenskej republiky i so Zbierkou zákonov. Podľa mienky ministerstva existuje v súčasnosti viacero takýchto všeobecne záväzných predpisov (napr. Colný sadzobník, Československý liekopis a pod.), pričom nikto nespochybňuje ich záväznosť.

Vzhľadom na uvedené argumenty ministerstvo zastáva názor, že vydanie tejto vyhlášky ministerstva nie je v rozpore s ústavou a že "Zoznamy", ktoré sú jej prílohami, majú právnu záväznosť.

### III.

Právo na ochranu zdravia upravuje ústava v druhej hlave, označenej Základné práva a slobody, a to v jej piatom oddieli Hospodárske, sociálne a kultúrne práva.

Podľa čl. 40 vety prvej ústavy, toto právo patrí každému, teda, že jeho subjektom sú všetky fyzické osoby trvale alebo prechodne žijúce na území nášho štátu.

V súvislosti s viazanosťou základných práv a slobôd na jednotlivé subjekty ústava v čl. 52 ods. 3 upravuje, že pod pojmom "občan", používanom v doterajších právnych predpisoch treba rozumieť každého človeka, ak ide o práva a slobody, ktoré táto ústava priznáva bez ohľadu na štátne občianstvo.

Tie základné práva a slobody, ktorých realizácia sa zjavne viaže na možnosti materiálnej garancie zo strany štátu, ústava spája so štátnym občianstvom alebo zákonom upravuje, ktoré fyzické osoby sú bez ohľadu na štátne občianstvo postavené týmto na roveň ďalej len "občan" (napr. § 3 zákona č. 9/1993 Z.z.).

Takýmto základným právom je aj právo na bezplatnú zdravotnú starostlivosť a zdravotnícke pomôcky podľa čl. 40 vety druhej ústavy.

Základné práva a slobody upravené v ústave majú svoj obsah koncipovaný abstraktnejšie, než konkrétne pravidlá správania sa pri jeho realizácii v zákone. To však nijako nespochybňuje subjektívno-právny charakter základných práv a slobôd, pretože vždy ide o vznik, existenciu alebo realizáciu možného správania sa konkrétneho subjektu, t.j. o subjektívne právo.

Právo na ochranu zdravia ako základné právo občana je v určitom, ústavou upravenom rozsahu občanovi poskytované bezplatne. Podľa ústavy podmienky bezplatného poskytovania môže upraviť len zákon, ktorý je garanciou právnej istoty občana /čl.40 veta druhá ústavy/. Právna úprava podmienok pre poskytovanie tohoto práva určuje jeho medze, a preto argumentácia pre ich úpravu zákonom vyplýva najmä z článku 13 ods. 2 ústavy, ktorý jediný môže, za podmienok ustanovených ústavou, základné právo alebo slobodu obmedziť. Na druhej strane z čl. 51 ústavy vyplýva, že niektorých práv, v tomto ustanovení taxatívne uvedených, sa oprávnený subjekt môže domáhať len v tých medziach, ktoré ustanoví zákon ústavou splnomocnený na ich vykonanie.

Z citovaných ustanovení ústavy jednoznačne vyplýva, že zákon nemôže splnomocniť orgán výkonnej moci na vydanie predpisu nižšej právnej sily, ktorý by určoval medze základných práv a slobôd. Ústava zveruje právo určiť medze základných práv a slobôd /z dôvodu zachovania povahy ústavnosti týchto práv a slobôd/ len zákonodarnému zboru. Ústavný súd konštatuje, že splnomocnenie v zákone pre vydanie všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorým by boli upravené ďalšie podmienky dotýkajúce sa medzí ústavou zaručených práv, nie je ústavou dovolené. Preto všeobecne záväzný právny predpis vydaný na základe takéhoto splnomocňovacieho ustanovenia zákona by nebol vydaný v súlade s ústavou.

Právomoc štátnych orgánov vydávať všeobecne záväzné právne predpisy nižšej právnej sily než je zákon vymedzuje priamo ústava, keď umožňuje ich vydanie len na vykonanie ustanovení zákona a v jeho medziach, ale nie na vykonanie ustanovení ústavy.

Ak ústava upravuje, že obsahom základného práva občana na ochranu zdravia je aj ochrana /určitého druhu/ poskytovaná bezplatne, a teda, že platby za tieto plnenia bude platiť osoba tretia, prípadne štát sám, je nevyhnutné, aby povinnosti týchto subjektov boli

tiež upravené zákonom, lebo priamo určujú medze základného práva v tomto smere. Ak povinnosti kohokoľvek by sa mohli dotknúť zachovania základného práva alebo slobody, aj tieto možno podľa článku 13 ods. 1 ústavy ukladať len zákonom.

Pretože podmienky práva bezplatnosti na zdravotnú starostlivosť a zdravotnícke pomôcky z hľadiska peňažných úhrad zdravotnej poisťovne upravovala vyhláška vydaná Ministerstvom zdravotníctva Slovenskej republiky, ústavný súd vyslovil jej nesúlad s ústavou.

Navrhovateľ sa dožadoval vyslovenia nesúladu spomínanej vyhlášky ministerstva zdravotníctva ako celku s čl. 123 ústavy. Ústavný súd návrh generálneho prokurátora v časti týkajúcej sa čl. 123 veta prvá zamietol, pretože ministerstvo zdravotníctva vychádzajúc zo zásady prezumpcie ústavnosti zákona vydalo vyhlášku podľa splnomocňovacieho ustanovenia § 12 ods. 6 zákona č. 9/1993 Z.z.. Nesúlad tohoto ustanovenia s ústavou nebol dosiaľ rozhodnutím ústavného súdu vyslovený, pretože navrhovateľ nežiadal posúdiť jeho súlad s ústavou a ústavný súd nemohol o tejto veci rozhodnúť bez návrhu oprávneného subjektu.

V danom prípade nemožno použiť ustanovenie § 40 zákona č. 38/1993 Z.z., pretože nie je namietaný nesúlad zákona (resp. konkrétneho splnomocňovacieho ustanovenia zákona) s ústavou, na základe ktorého bol vydaný všeobecne záväzný predpis nižšej právnej sily, ale je namietaný práve nesúlad s ústavou tohto právneho predpisu ako celku.

Ústavný súd ako súdny orgán ochrany ústavnosti podľa čl. 124 ústavy v nadväznosti na čl. 125 písm. b) je príslušný rozhodovať aj o súlade všeobecne záväzných predpisov ministerstiev s ústavou (nielen so zákonom), teda o tom, či tieto právne predpisy, ako celok upravujúce určitý predmet, boli vydané v súlade s ústavou. Keďže pri vydávaní všeobecne záväzných právnych predpisov ministerstvá vychádzajú z prezumpcie ústavnosti zákona, resp. v našom prípade z ústavnosti splnomocňovacieho ustanovenia zákona, na základe ktorého bola vyhláška ministerstva zdravotníctva vydaná, ústavný súd skúmal, či predmet právnej úpravy, ktorý obsahuje, t.j. vzťahy pri poskytovaní úhrad poisťovne za poskytnutú zdravotnícku starostlivosť zmluvným zdravotníckym zariadeniam sú v súlade s ustanoveniami ústavy upravujúcimi právnu formu a podmienky určenia medzí práva na bezplatnú zdravotnú starostlivosť, na zdravotnícke pomôcky a zdravotnícke potreby.

Prezumpcia ústavnosti zákona platí dovtedy, kým ústavný súd túto domnienku vo svojom rozhodnutí nevyvráti, bez ohľadu na to, že pre nedostatok formálnych náležitostí návrhu nemôže vysloviť nesúlad zákona, resp. splnomocňovacieho ustanovenia zákona s ústavou.

Ústavný súd vyhovel návrhu generálneho prokurátora v časti žiadajúcej vysloviť nesúlad s čl. 123 veta druhá, pretože vyhláška ministerstva zdravotníctva nebola v celom rozsahu svojho textu vyhlásená tak, ako to upravuje citované ustanovenie ústavy a § 4 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 1/1993 Z.z. o Zbierke zákonov Slovenskej republiky.

Ústavný súd zistil, že vyhláška ministerstva zdravotníctva nie je v súlade s čl. 13 ods. 1 a 2, s čl. 40 ústavy, pretože ju ako všeobecne záväzný právny predpis upravujúci medze bezplatnosti základného práva na ochranu zdravia ústava vylučuje tým, že tieto medze môže upravovať len zákon.

Rovnako zistil, že citovaná vyhláška nie je v súlade s čl. 123 veta druhá ústavy, pretože nebola vyhlásená spôsobom, ktorý upravuje citovaný článok ústavy.

Vzhľadom na obsahovú totožnosť čl. 4 ods. 1 a 2 a čl. 31 ústavného zákona, ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd s čl. 13 ods. 1 a 2 a s čl. 40 ústavy, ako aj argumentácia použitá k uvedeným článkom ústavy sa v plnom rozsahu vzťahuje i na články citovaného ústavného zákona.

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

V Košiciach 6. októbra 1994

Dňom vyhlásenia tohto nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky nadobúda tento nález platnosť podľa § 3 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 1/1993

Z.z. o Zbierke zákonov Slovenskej republiky, čím vyhláška Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky č. 221/1993 Z.z. o rozsahu a podmienkach úhrad poisťovne za poskytnutú zdravotnícku starostlivosť zmluvným zdravotníckym zariadeniam stráca účinnosť v celom svojom rozsahu. Ak Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky neuvedie túto vyhlášku do súladu s Ústavou Slovenskej republiky a Listinou základných práv a slobôd, stráca po šiestich mesiacoch od vyhlásenia tohto nálezu platnosť.