



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

# NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL. ÚS 7/94

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu JUDr. Milana Čiča a 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 navrhovateľa generálneho prokurátora Slovenskej republiky proti vláde Slovenskej republiky o vyslovenie nesúladu nariadenia vlády Slovenskej republiky č. 220/1993 Z. z., ktorým sa vydáva Liečebný poriadok, s čl. 13 ods. 1 a 2 a čl. 40 Ústavy Slovenskej republiky, ako i s čl. 4 ods. 1 a 2 a čl. 31 Listiny základných práv a slobôd, na neverejnom zasadnutí dňa 6. októbra 1994 takto

r o z h o d o l :

Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 220/1993 Z. z., ktorým sa vydáva Liečebný poriadok, n i e j e v súlade s čl. 13 ods. 1 a 2 a čl. 40 Ústavy Slovenskej republiky, ako i s čl. 4 ods. 1 a 2 a 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 :

Ústavný súd Slovenskej republiky dostal 25. februára 1994 návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov, ktorým generálny prokurátor Slovenskej republiky namieta nesúlad nariadenia vlády Slovenskej republiky č. 220/1993 Z. z., ktorým sa vydáva Liečebný poriadok, s čl. 13 ods. 1 a 2 a čl. 40 Ústavy Slovenskej republiky, ako i s čl. 4 ods. 1 a 2 a čl. 31 Listiny základných práv a slobôd. Navrhovateľ uvádza, že znenie nariadenia vlády "upravuje medze základného práva občanov na poskytnutie liečebnej starostlivosti, lebo upravuje podmienky a rozsah jej poskytovania. Ustanovenie medzi základných práv občanov je však podľa čl. 13 ods. 2 Ústavy možné výlučne zákonom a vydanie zákona patrí do právomoci Národnej rady Slovenskej republiky. Nariadenie vlády, ktorým sa stanovujú medze základných práv a slobôd občanov, sa tomuto ustanoveniu Ústavy Slovenskej republiky prieči, lebo o medziach základných práv a slobôd rozhodol orgán výkonnej moci štátu, ktorý na takýto postup nie je oprávnený". Podľa názoru navrhovateľa "obsah nariadenia nezodpovedá ani čl. 40 Ústavy, podľa ktorého majú občania na základe zdravotného poistenia právo na bezplatnú zdravotnícku starostlivosť a na zdravotnícke pomôcky za podmienok, ktoré ustanoví zákon (a teda nie nariadenie vlády, prípadne vyhláška)".

Odporca, vláda Slovenskej republiky, vo svojom stanovisku zo 17. mája 1994 uvádza, že: "Podľa splnomocňujúceho ustanovenia § 4 ods. 3 a 4 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 7/1993 Z. z. upraví rozsah a podmienky poskytovania potrebnej zdravotnej starostlivosti Liečebný poriadok, ktorý vydá vláda Slovenskej republiky svojim nariadením." Ako vykonávací predpis zákonov Národnej rady Slovenskej republiky č. 7/1993 a 9/1993 Z. z. je nariadenie vlády v hierarchii právnych noriem predpisom nižšej právnej sily, preto v rámci zákonov podrobnejšie určuje rozsah a podmienky poskytovania potrebnej zdravotnej starostlivosti. Tento postup je v súlade s legislatívnymi pravidlami, v normotvorbe obvyklý a je plne v súlade i s Ústavou Slovenskej republiky.

Preto vláda Slovenskej republiky uvádza, že "nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 220/1993 Z. z., ktorým sa vydáva Liečebný poriadok, nemožno kvalifikovať za také, ktoré nie je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky a Listinou základných práv a slobôd, pretože aj základné práva a slobody, ako aj ich medze boli v tomto prípade ustanovené

zákonom a nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 220/1993 Z. z. ustanovilo len podrobnejšie podmienky určené zákonom".

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. Uvedené ustanovenie Ústavy Slovenskej republiky určuje zákonnú normu ako jediný druh právnej úpravy, prostredníctvom ktorej možno ukladať povinnosti, pričom obsah takejto zákonnej úpravy musí zachovávať základné práva a slobody občanov. Nie je preto možné, aby sa inými druhmi právnych predpisov ukladali povinnosti a inými druhmi právnych predpisov (odlišných od zákonov) zabezpečovalo zachovávanie základných práv a slobôd.

Podľa čl. 13 ods. 2 Ústavy medze základných práv a slobôd možno upraviť za podmienok ustanovených touto Ústavou len zákonom. Spomenutý odsek čl. 13 určuje záväznú právnu formu, v ktorej možno za Ústavou ustanovených podmienok upraviť medze základných práv a slobôd a tou je opätovne zákon. Ustanovenie čl. 13 ods. 2 sa vzťahuje na základné práva a slobody uvedené v druhej hlave Ústavy Slovenskej republiky, medzi ktoré patrí i právo na ochranu zdravia a bezplatnú zdravotnú starostlivosť podľa čl. 40 Ústavy. Pokiaľ ide konkrétne o právo na bezplatnú zdravotnú starostlivosť, občania majú na základe zdravotného poistenia právo na bezplatnú zdravotnú starostlivosť a na zdravotnícke pomôcky za podmienok, ktoré ustanoví zákon.

Zákonodarca v čl. 40 Ústavy určuje, aby formou zákonnej normy (zákona) bolo upravené Ústavou zaručené právo na bezplatnú zdravotnú starostlivosť a na zdravotnícke pomôcky. Prostredníctvom iného právneho predpisu (odlišného od zákona) nie je preto možné, aby podmienky praktického uplatnenia práva na bezplatnú zdravotnú starostlivosť a na zdravotnícke pomôcky boli upravené inak ako zákonom. Stručná analýza čl. 13 ods. 1 a 2, ako i čl. 40 Ústavy Slovenskej republiky ukazuje, že zákonodarca určuje striktné formu zákona ako pre právnu úpravu ukladajúcu povinnosti, ktoré musia zachovávať základné práva a slobody (čl. 13 ods. 1), pre právnu úpravu medzí základných práv a slobôd (čl. 13 ods. 2), tak i pre uplatnenie práva na bezplatnú zdravotnú starostlivosť a na zdravotnícke pomôcky (čl. 40).

1. Bezplatná zdravotná starostlivosť predpokladá predovšetkým jej zákonné vymedzenie, t. j. definíciu uskutočnenú zákonom. Táto definícia je obsiahnutá v § 4 ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 7/1993 Z. z. o zriadení Národnej poisťovne a

o financovaní zdravotného poistenia, nemocenského poistenia a dôchodkového poistenia a zahrňuje liečebno-preventívnu starostlivosť, a to primárnu, sekundárnu a následnú, zdravotnícku starostlivosť pri ťažkom zdravotnom postihnutí, pomoc pri poskytovaní osobitnej zdravotníckej starostlivosti a pomoc pri neplodnosti. Toto je jediná zákonná definícia potrebnej zdravotníckej starostlivosti a predstavuje "zákonnú interpretáciu" pojmu bezplatná zdravotná starostlivosť z čl. 40 Ústavy Slovenskej republiky.

2. Druhým predmetom zákonnej úpravy je potvrdenie a zákonné definovanie obsahu ústavného práva na bezplatnú zdravotnú starostlivosť občanov. To je uskutočnené v § 7 ods. 1 písm. a) zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 9/1993 Z. z. o zdravotnom poistení a o hospodárení s Fondom zdravotného poistenia, nazvanom Práva poistencov, v ktorom sa uvádza, že: "(1) Poistenci majú právo na:

a) bezplatnú potrebnú zdravotnícku starostlivosť, liečivá a zdravotnícke potreby a pomôcky, pokiaľ ochorenie trvá. Potrebná zdravotnícka starostlivosť musí zodpovedať dostupným a realizovaným poznatkom lekárskej vedy na území Slovenskej republiky."

Zatiaľ § 4 ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 7/1993 Z. z. zákonne vymedzuje pojem bezplatnej zdravotníckej starostlivosti, ustanovenie § 7 ods. 1 písm. a) zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 9/1993 Z. z. precizuje obsah ústavného práva na bezplatnú zdravotnú starostlivosť a na zdravotnícke pomôcky tým, že stanovuje, že:

a) toto právo patrí poistencom,

b) v spojení s poistencami uvádza, že toto právo zahrňuje ako bezplatnú (potrebnú) zdravotnícku starostlivosť (v definícii § 4 ods. 2 zákona č. 7/1993 Z. z.), ale i bezplatné liečivá a zdravotnícke pomôcky a potreby,

c) určuje dobu, po ktorú sa takto vymedzená bezplatná zdravotnícka starostlivosť poskytuje, t. j. po dobu ochorenia,

d) stanovuje úroveň poskytovanej zdravotníckej starostlivosti, ktorá musí zodpovedať dostupným a realizovaným poznatkom lekárskej vedy na území Slovenskej republiky.

Nariadenie vlády č. 220/1993 Z. z. sa preto nedotýka (a teda ani neprekrýva) so zákonom Národnej rady Slovenskej republiky č. 7/1993 Z. z., a to pokiaľ ide o zákonné definovanie pojmu bezplatná (potrebná) zdravotnícka starostlivosť a ani so zákonom Národnej rady Slovenskej republiky č. 9/1993 Z. z., ktorý precizuje ústavné právo

poistencov na bezplatnú zdravotnú starostlivosť. Ako vyplýva z jeho § 1, upravuje iba proces poskytovania potrebnej zdravotníckej starostlivosti, financovanej z Fondu národného poistenia, a to konkrétne:

- a) rozsah poskytovania potrebnej zdravotníckej starostlivosti,
- b) podmienky poskytovania potrebnej zdravotníckej starostlivosti,
- c) spôsob poskytovania potrebnej zdravotníckej starostlivosti.

Základná otázka, na ktorú bolo v konaní o súlade právnych predpisov pred Ústavným súdom Slovenskej republiky potrebné nájsť odpoveď, je tá, či i proces poskytovania bezplatnej (potrebnej) zdravotníckej starostlivosti, konkrétne jej rozsah, podmienky a spôsob poskytovania, má byť upravený výlučne zákonom alebo či "aplikačná fáza" poskytovania potrebnej zdravotníckej starostlivosti môže byť upravená i iným druhom právnej úpravy, a to napríklad i nariadením vlády Slovenskej republiky.

Článok 40 Ústavy Slovenskej republiky uvádza, že právo na bezplatnú zdravotnú starostlivosť majú občania za podmienok stanovených zákonom. Pod ústavným právom na bezplatnú zdravotnú starostlivosť je potrebné chápať právo na poskytovanie bezplatnej (potrebnej) zdravotníckej starostlivosti, tak ako je:

a) toto právo definované v § 7 ods. 1 písm. a) zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 9/1993 Z. z.,

b) táto potrebná zdravotnícka starostlivosť definovaná v § 4 ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 7/1993 Z. z.

Článok 40 Ústavy smeruje k zákonnej úprave podmienok, za ktorých sa uplatňuje ústavné právo občanov na bezplatnú zdravotnú starostlivosť. Vzťahuje sa preto v plnom rozsahu na "aplikačnú fázu" realizácie práva na bezplatnú zdravotnú starostlivosť za podmienok určených Ústavou, t. j. prostredníctvom Ústavou určenej zákonnej úpravy.

O tom, že zákonodarca mal v Ústave na mysli nielen úpravu zákonnej definície základných práv a slobôd, ale i štádium ich praktického uplatňovania, svedčí i čl. 12 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, ktorý uvádza, že: "Základné práva a slobody sa zaručujú všetkým bez ohľadu...". Zaručenie práv znamená zabezpečenie ich praktického uplatňovania, a to nielen v rozsahu, ktorý stanovuje Ústava, resp. zákonná norma na to

Ústavou zmocnená, ale i spôsobom stanoveným Ústavou, t. j. prostredníctvom tých druhov právnych predpisov, ktoré určuje Ústava.

Tým právnym predpisom, ktorý určuje Ústava pre čl. 40, je zákon, čo znamená, že prostredníctvom zákona (a jedine prostredníctvom zákona) sa zabezpečuje právo občanov na bezplatnú zdravotnú starostlivosť. Toto konštatovanie plne potvrdzuje i čl. 51 Ústavy Slovenskej republiky, ktorý uvádza, že: "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 podľa čl. 40 vykonáva, t. j. 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 a pre akékoľvek z nich predpisuje striktne zákonnú formu.

Nie je preto možné súhlasiť s odporcom, ktorý uvádza, že: "aj základné práva a slobody, ako aj ich medze boli v tomto prípade stanovené zákonom a nariadenie vlády č. 220/1993 Z. z. ustanovilo len podrobnejšie podmienky určené zákonom" a tiež "ako vykonávací právny predpis zákonov Národnej rady Slovenskej republiky č. 7/1993 Z. z. a 9/1993 Z. z. je nariadenie vlády v hierarchii právnych noriem predpisom nižšej právnej sily, pretože v rámci zákonov podrobnejšie určuje rozsah a podmienky poskytovania potrebnej zdravotnej starostlivosti".

Právomoc vlády Slovenskej republiky na vykonanie zákonov svojím nariadením podľa čl. 120 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky je preto pre oblasť právnej úpravy základných práv a slobôd vymedzená ústavnými príkazmi určujúcimi zákonnú normu, a to v rozsahu a spôsobom stanoveným v jednotlivých článkoch druhej hlavy Ústavy Slovenskej republiky.

Zákonodarca v čl. 13 ods. 1 a 2, čl. 40 a čl. 51 Ústavy Slovenskej republiky, tak i v čl. 4 ods. 1 a 2 a čl. 31 Listiny základných práv a slobôd určuje pre právnu úpravu týkajúcu sa základných práv a slobôd zákonnú formu. Toto konštatovanie sa týka nielen zákonnej definície (možnej zákonnej definície) Ústavou zaručeného základného práva alebo slobody,

ale v plnom rozsahu i štádia jeho praktického uplatňovania. Ústavné príkazy pritom nerozlišujú medzi osobitnou právnou normou, ktorá by mala upravovať základné podmienky praktického uplatnenia základného práva alebo slobody a iné (napríklad podrobnejšie) podmienky praktického uplatnenia základného práva alebo slobody. Z uvedeného dôvodu pre akúkoľvek právnú normu upravujúcu podmienky praktického uplatnenia Ústavou zaručeného základného práva alebo slobody je určená jedine zákonná norma. Uvedené konštatovanie sa v plnom rozsahu vzťahuje i na čl. 40 Ústavy Slovenskej republiky, ktorý (v spojení s čl. 13 ods. 1 a 2 a čl. 51 Ústavy) hovorí jednotne o podmienkach, za ktorých sa uplatňuje právo na bezplatnú zdravotnú starostlivosť. Nerozlišuje sa pritom medzi "menej podrobnejšími" a "podrobnejšími" podmienkami jeho uplatnenia, a následne preto čl. 40 Ústavy ani neurčuje osobitný typ právnej úpravy pre úpravu určitých podmienok praktického uplatnenia ústavného práva a osobitný typ právnej úpravy pre iných, napríklad podrobnejších podmienok praktického uplatnenia ústavného práva na bezplatnú zdravotnú starostlivosť na základe poistenia.

Keďže nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 220/1993 Z. z. upravuje v súlade so svojim § 1 podmienky, rozsah a spôsob poskytovania potrebnej zdravotníckej starostlivosti a keďže podmienky, spôsob a rozsah jej poskytovania sú súčasťou procesu praktického uplatňovania Ústavou zaručeného práva občanov na bezplatnú zdravotnú starostlivosť, pre ktoré čl. 40 Ústavy určuje zákonnú formu, Ústavný súd Slovenskej republiky rozhodol o nesúlade nariadenia vlády č. 220/1993 Z. z. s označenými článkami Ústavy Slovenskej republiky a Listiny základných práv a slobôd tak, ako je uvedené vo výrokovej časti tohto nálezu.

Vzhľadom na obsahovú totožnosť čl. 4 ods. 1 a 2 a čl. 31 Listiny základných práv a slobôd s čl. 13 ods. 1 a 2 a čl. 40 Ústavy Slovenskej republiky argumentácia použitá k označeným článkom Ústavy sa v plnom rozsahu vzťahuje i na Listinu základných práv a slobôd.

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

V Košiciach dňa 6. októbra 1994