

**Opravična št.:**

U-I-388/98

ECLI:

ECLI:SI:USRS:2000:U.I.388.98

Akt:

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (Uradni list RS, št. 69/98) (ZZZPB), 3. in 4. odst. 17. b čl., 6. al. 1. odst. 22. čl.

Izrek:

Pobuda za oceno ustavnosti in zakonitosti tretjega in četrtega odstavka 17. b člena in šeste alineje prvega odstavka 22. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti se zavrne.

Evidenčni stavek:

Ustavno sodišče ni pristojno za odločanje o medsebojni skladnosti zakonov. Pristojno tudi ni za ocenjevanje notranje skladnosti posameznih zakonskih določb. Ustavno sodišče bi lahko presojalo medsebojno skladnost zakonov le, če bi zaradi tega nastala taka notranja nasprotja znotraj pravnega reda, da bi bila kršena načela pravne države. Za kaj takega pa v obravnavanem primeru očitno ne gre.

Geslo:

Načela pravne države.

Zakon, razlaga.

Ustavno sodišče, nepristojnost za presojo medsebojne skladnosti zakonov.

Ustavno sodišče, nepristojnost za presojo notranje skladnosti zakonske določbe.

Zdravstveno zavarovanje, brezposelnih.

Pravica do proste izbire zdravnika.

Zdravstveno zavarovanje, denarno nadomestilo za čas bolniške odsotnosti.

Nadomestila, za čas bolniške odsotnosti.

Pravica do socialne varnosti.

Pravica do zdravstvenega zavarovanja.

Načelo enakosti pred zakonom.

Zaposlovanje, brezposelni, zdravstveno zavarovanje.

Pravna podlaga:

Ustava, 2., 14., 50., 51., 160. čl.

Zakon o zavodih (ZZ), 49. čl.

Zakon o Ustavnem sodišču (ZUstS), 21., 2. odst. 26. čl.

Opomba:

V obrazložitvi svoje odločitve se Ustavno sodišče sklicuje na svojo zadevo št. U-I-112/95 z dne 8. 5. 1997, Uradni list RS, št. 34/97 - OdlUS VI,57).

Dokument v PDF obliki:

 [U-I-388-98.pdf](#)

Polno besedilo:

U-I-388/98

13. 4. 2000

S K L E P

Ustavno sodišče je v postopku za preizkus pobude Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije na seji dne 13. aprila 2000

s k l e n i l o :

Pobuda za oceno ustavnosti in zakonitosti tretjega in četrtega odstavka 17. b člena in šeste alinee prvega odstavka 22. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (Uradni list RS, št. 69/98) se zavrne.

O b r a z l o ž i t e v

A.

1. Pobudnik navaja, da izpodbijane določbe nalagajo Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: ZZZS) dodatno obveznost izplačevanja denarnih nadomestil. Nadomestilo za čas bolniške odsotnosti je pravica iz zdravstvenega zavarovanja, za katero Zavod za zaposlovanje po veljavni zakonodaji ne plačuje prispevkov za obvezno zdravstveno zavarovanje brezposelnih oseb. Gre torej za dodatno obveznost oziroma prevalitev obveznosti z Zavoda za zaposlovanje na ZZZS, ob istočasno nezagotovljenem viru sredstev za ta namen. Po mnenju pobudnika gre tudi za neutemeljeno mešanje socialnih pravic (nadomestila za čas brezposelnosti) s pravicami iz zdravstvenega zavarovanja in to na račun sredstev, namenjenih za zdravstveno varstvo.

2. Pobudnik zatrjuje neskladje izpodbijane ureditve z Zakonom o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (Uradni list RS, št. 9/92 in nasl. - ZZVZZ), Zakonom o zdravstveni dejavnosti (Uradni list RS, št. 9/92 in nasl. - ZZDej), Zakonom o prispevkih za socialno varnost (Uradni list RS, št. 5/96 in nasl. - ZPSV) in s Pravili obveznega zdravstvenega zavarovanja (Uradni list RS, št. 79/94 in nasl.). Zatrjeval je tudi, da zaradi izvrševanja izpodbijanih določb grozi nastanek težko popravljivih posledic, zato je predlagal, naj Ustavno sodišče do končne odločitve zadrži izvrševanje izpodbijanih določb.

Določba, da pristojnega zdravnika za ugotavljanje nezmožnosti za delo brezposelnih oseb imenuje Minister za delo, naj bi v nasprotju z veljavno ureditvijo pomenila poseganje takega zdravnika v sredstva zavoda. Posegala pa naj bi tudi v pravico posameznika do svobodne izbire zdravnika.

3. Ustavno sodišče je s sklepom št. U-I-388/98 z dne 14. 1. 1999 predlog, da se do končne odločitve zadrži izvrševanje izpodbijanih določb, zavrnilo.

4. ZZZS v dopolnitvi pobude navaja, da je pobudo vložil zaradi neposrednega poseganja v finančno poslovanje Zavoda in zatrjuje neskladje s 14. členom Ustave. Izpodbijane določbe izenačujejo pravice brezposelnih oseb, ki prejema nadomestilo zaradi brezposelnosti, s pravicami zaposlenih oseb, ki imajo pravico do nadomestila za čas začasne zadržanosti z dela zaradi bolezni.

Pri tem pa naj ne bi upoštevale Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju ter Zakona o prispevkih za socialno varnost, ki določata prispevke in rizike, ki jih ti prispevki pokrivajo.

Prispevki, ki jih Zavod za zaposlovanje plačuje za zdravstveno zavarovanje brezposelnih oseb, namreč ne pokrivajo tudi pravice do nadomestila zaradi odsotnosti z dela. S tem naj bi bili zavarovanci v neenakem položaju, saj je določeni kategoriji zavarovancev dana možnost uživanja pravic, za katero niso poravnane zakonsko določene dajatve.

5. Glede finančnih posledic izpodbijane ureditve ZZZS navaja, da je te posledice predstavil v Državnem zboru ob obravnavi proračuna za leto 1999. Šlo naj bi za približno milijardo SIT dodatnih odhodkov za izplačilo bolnih za obdobje enega leta.

6. Državni zbor v odgovoru na pobudo navaja, da pobudnik zatrjuje le neskladnost izpodbijanih določb z drugim zakonom, ne navaja pa, katere ustavne določbe naj bi bile kršene. Pravica do nadomestila za primer bolezni je na splošno del pravic iz zdravstvenega varstva. Te pravice so kot del socialnega zavarovanja tudi del pravic do socialne varnosti (50. člen Ustave), prav tako kot so del socialnega zavarovanja tudi pravice brezposelnih. Določanje pooblaščenega zdravnika pa je v izpodbijanem zakonu opredeljeno le glede ugotavljanja nezmožnosti za delo iz zdravstvenih razlogov in ne posega v pravico brezposelne osebe, da si prosto izbere zdravnika za svoje zdravljenje. Po mnenju Državnega zbora težko popravljiva škoda zaradi izvrševanja izpodbijanih določb ni izkazana in tudi ne more nastati, saj gre tako po prejšnji kot po novi ureditvi za financiranje iz javnih sredstev, čeprav s strani različnih javnih zavodov.

B.

7. Ustavno sodišče po določbi 160. člena Ustave in po 21. členu Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju: ZUstS) ni pristojno odločati o medsebojni skladnosti zakonov. Pristojno tudi ni za ocenjevanje notranje skladnosti posameznih zakonskih določb. Pri uporabi zakonskih predpisov, ki med seboj niso skladni, je treba upoštevati interpretacijska pravila, zlasti pravila o razmerju med splošnimi (*lex generalis*) in posebnimi predpisi (*lex specialis*), ter med poprej sprejetimi (*lex prior*) in kasneje sprejetimi (*lex posterior*).

8. Ustavno sodišče bi lahko presojalo medsebojno skladnost zakonov le, če bi zaradi tega nastala taka notranja nasprotja znotraj pravnega reda, da bi bila kršena načela pravne države (2. člen Ustave). Za kaj takega pa v obravnavanem primeru očitno ne gre.

9. Pobudnik se posredno sklicuje na 50. in 51. člen Ustave. V zvezi s tem Ustavno sodišče poudarja naslednje. Z izpodbijanim zakonom je bilo naloženo ZZZS, da iz namenskih sredstev zdravstvenega zavarovanja zagotavlja določeno pravico zavarovancem, ki naj bi jim jo sicer zagotavljal Zavod za zaposlovanje. Vendar pa pobudnik hkrati ne izkaže, da bi mu ta dodatna obveznost onemogočila izvajanje nalog obveznega zdravstvenega zavarovanja, niti da bo zaradi tega prišlo do zmanjšanja obsega storitev, ki jih zagotavlja v okviru obveznega zdravstvenega zavarovanja drugim zavarovancem. Kot je Ustavno sodišče že navedlo (na primer v odločbi št. U-I-112/95 z dne 8. 5. 1997 (Uradni list RS, št. 34/97 in OdlUS VI, 57), iz določbe drugega odstavka 50. člena Ustave izhaja obveznost države, da skrbi (tudi) za delovanje zdravstvenega zavarovanja. Zato z določanjem dodatnih obveznosti nosilcu tega zavarovanja do prizadetosti pravice do zdravstvenega varstva niti ne bi smelo priti. Republika Slovenija je v skladu z navedeno ustavno določbo ustanovitelj pobudnika kot javnega zavoda, kot ustanovitelj pa v skladu z 49. členom Zakona o zavodih (Uradni list RS, št. 12/91 - ZZ) jamči tudi za obveznosti, ki bi jih Zavod ne mogel poravnati. Pobudnik ima kljub oziroma ob samostojnosti specializirane institucije javne porabe tudi poseben položaj kot javni zavod in izvajalec javne službe, za katerega je značilno, da mora država zaradi javne koristi zagotavljati njegovo delovanje. V zvezi z določitvijo pristojnega zdravnika Ustavno sodišče tudi ugotavlja, da poleg tega, da pobudnik za izpodbijanje te določbe ne izkazuje pravnega interesa, pobuda v tem delu tudi očitno ni

utemeljena.

Z določitvijo zdravnika, ki ugotavlja nezmožnost za delo iz zdravstvenih razlogov, kar je podlaga za priznanje določenih pravic, zakonodajalec ni kršil pravice do zdravstvenega varstva oziroma do proste izbire zdravnika.

10. Neskladnost z Ustavo vidi pobudnik v tem, da naj bi določena kategorija zavarovancev v zdravstvenem zavarovanju imela pravico iz tega zavarovanja, ki ni pokrita z ustreznimi prispevki za zdravstveno zavarovanje. Zatrjuje torej neenakost med zavarovanci. Vendar take neenakosti očitno ni. S stališča zavarovancev, ki jim veljavna zakonodaja iz javnih sredstev zagotavlja določeno pravico iz socialnega zavarovanja, je nebitveno, kateri javni zavod jim bo to pravico zagotavljal in kako bo država pri tem izvršila svojo ustavno obveznost o skrbi tudi za finančno delovanje sistema (sistemov) obveznega socialnega zavarovanja.

C.

11. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi drugega odstavka 26. člena ZUstS v sestavi: predsednik Franc Testen ter sodnice in sodniki dr. Janez Čebulj, dr. Zvonko Fišer, Lojze Janko, Milojka Modrijan, dr. Mirjam Škrk, dr. Lojze Ude in dr. Dragica Wedam-Lukić. Sklep je sprejelo soglasno.

P r e d s e d n i k

Franc Testen

Vrsta zadeve:

ocena ustavnosti in zakonitosti predpisov in drugih splošnih aktov

Vrsta akta:

zakon

Vlagatelj:

Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije

Datum vloge:

30. 10. 1998

Datum odločitve:

13. 4. 2000

Vrsta odločitve:

sklep

Vrsta rešitve:

zavrnitev

Objava:

OdlUS IX, 96

Dokument:

US20070