



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-463/06-9

Datum: 18. 1. 2007

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem na pobudo Javnega zavoda Pomurske Lekarne iz Murske Sobote in drugih, ki jih zastopajo Miro Senica, Peter Fašun, Katarina Kresal, Marko Kosmač, Aleš Melihen, Matej Podlipnik, Melita Trop, Mateja Galič, Ljuba Zupančič Čokert in Iztok Milač, odvetniki v Ljubljani, na seji 18. januarja 2007

odločilo:

Sklep Ministrstva za zdravje št. 658-40/2006-4 z dne 11. 12. 2006 ni začel veljati in se ne sme uporabljati, ker ni bil objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije.

Obrazložitev

A.

1. Pobudniki navajajo, da so gospodarske družbe oziroma javni zavodi, ki na območju Republike Slovenije kot svojo primarno dejavnost opravljajo dejavnost lekarn oziroma vse vrste in oblike zagotavljanja zdravil in drugih potrebnih medicinsko tehničnih pripomočkov v Sloveniji. Pojasnjujejo, da so v večini samostojne lekarne, ki so kot izvajalci javne službe zdravstvenih storitev po Zakonu o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (Uradni list RS, št. 9/92 in nasl. – v nadaljevanju ZZVZZ) dolžni zavarovalnicam, ki izvajajo storitve dopolnilnega zavarovanja, posredovati podatke, ki jih pridobijo pri svojem poslovanju in so potrebni za delovanje izravnalnih shem (točka 7 drugega odstavka 62. člena ZZVZZ). Navajajo, da je Ministrstvo z izpodbijanem Sklepom odločilo, da morajo vse lekarne Vzajemni zdravstveni zavarovalnici, d. v. z., Ljubljana, redno mesečno, za pretekli mesec, najkasneje do 15. v mesecu, posredovati natančno določenih 14 podatkov, ki se nanašajo na izvajanje zdravstvenih storitev. Sklep določa, da morajo lekarne podatke posredovati do 15. decembra za nazaj, in sicer za obdobje od marca do novembra 2006. Določa še, da se lekarne in Zavarovalnica lahko dogovorijo za dodatno plačilo za posredovanje dodatnega nabora podatkov ter da mora Zavarovalnica Vzajemna v 5 delovnih dneh po prejemu podatkov izplačati lekarnam vse zahtevke za plačila. Minister naj bi tudi imenoval komisijo za pripravo novega modela financiranja lekarniške dejavnosti. Sklep je stopil v veljavo z dnem izdaje. Pobudniki menijo, da pravna narava izpodbijanega sklepa sicer na prvi pogled ni jasna, vendar gre za splošen akt, podzakonski predpis. Poudarjajo, da se Minister kot izdajatelj akta sklicuje na tri zakonske določbe, ki naj bi

bile podlaga za izdajo akta (16. člen Zakona o državni upravi, Uradni list RS, št. 52/02 in nasl. – v nadaljevanju ZDU¹ ter na 7. točko drugega odstavka 62. člena in prvi odstavek 62. d člena ZZVZZ²). Da ne gre za konkretni akt, po njihovih navedbah kaže dejstvo, da Ministrstvo ob izdaji ni vodilo nobenega postopka, izpodbijani akt pa tudi nima vseh bistvenih sestavin posamičnega upravnega akta. Prav tako Zakon ne daje pooblastila Ministrstvu za odločanje v morebitnih sporih, ki bi nastali v zvezi z vprašanji, ki jih urejata navedeni določbi ZZVZZ. Na podlagi vsebine Sklepa menijo, da gre za poskus urejanja zakonske materije, tj. delovanja izravnalnih shem dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja, ki jih je uvedel Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (Uradni list št. 76/05 – ZZVZZ-H), za kar pa Ministrstvo nima zakonskih pooblastil. Menijo, da navedene določbe Ministrstvu ne dajejo pooblastila za izdajo izpodbijanega akta, še posebej ne s takšno vsebino. Prav tako naj bi neutemeljeno parcialno uredil le razmerje med eno zavarovalnico in lekarnami, ki so le ena vrsta izvajalcev zdravstvenih storitev. Poudarjajo, da je izpodbijani akt samostojno oblikoval pravice in obveznosti udeležencev pravnih razmerij iz ZZVZZ, ki se sicer po izrecni določbi Zakona uredijo med udeleženci razmerij. Nabor podatkov je predmet svobodnega urejanja pogodbenih strank (izvajalcev zdravstvenih storitev in zavarovalnic na področju dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja), pri čemer se morata stranki pogodbe natančno dogovoriti tudi o načinu in obliki posredovanja podatkov, tako da morajo podatki zadostiti zgolj zakonski zahtevi, da so določeni po zavarovancih in storitvah in so potrebni za delovanje izravnalnih shem. Pojasnjujejo, da Vzajemni v skladu z začasno odredbo že posredujejo 11 podatkov. Ministrstvo pa je v izpodbijanemu aktu določilo večje število podatkov, ki morajo biti posredovani, med temi tudi nekaterih občutljivih osebnih podatkov o zavarovancih. Menijo, da posredovanje teh pomeni zlorabo osebnih podatkov. Dodajajo, da Sklep ni bil javno objavljen, kot določa 154. člen Ustave. Prav tako Sklep pobudnikom ni bil vročen, zanj so izvedeli iz javnih medijev. Sklep je bil vročen Lekarniški zbornici Slovenije, ki pa je le interesno združenje lekarn in teh, razen po izrecnem pooblastilu posamezne lekarne za določeno dejanje, ne zastopa. Z izpodbijanim aktom naj bi bili kršeni 2., 14., 33., 67., 74. člen ter četrti odstavek 153. člena Ustave.

2. Pobuda je bila poslana v odgovor Ministrstvu za zdravje, ki nanjo ni odgovorilo.

3. Ustavno sodišče je pobudo sprejelo. Glede na izpolnjene pogoje iz četrtega odstavka 26. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 – v nadaljevanju ZUstS) je nadaljevalo z odločanjem o stvari sami.

B.

¹ Člen 16 ZDU določa, da minister vodi in predstavlja ministrstvo, izdaja predpise in druge akte v skladu z zakonom ter sprejema druge odločitve v okviru ministrstva.

² Prvi odstavek 62. d člena ZZVZZ določa, da so zavarovalnice, ki izvajajo dopolnilno zavarovanje, vključene v izravnalno shemo dopolnilnega zavarovanja, s katero se med njimi izravnavajo razlike v stroških zdravstvenih storitev, ki izhajajo iz različnih struktur zavarovancev posameznih zavarovalnic glede na starost in spol. Stroški zdravstvenih storitev vključujejo zneske obračunskih škod iz naslova kritja dopolnilnega zavarovanja ter zneske obračunanih nadomestil za zagotavljanje podatkov iz 7. točke drugega odstavka 62. člena tega zakona. Višino teh nadomestil dogovorijo zavarovalnice z izvajalci zdravstvenih storitev v obliki odstotka od zneskov kosmatih obračunanih škod, znaša pa lahko največ 0,75 odstotka. V drugem odstavku 62. d člena je določeno še, da morajo zavarovalnice, ki izvajajo dopolnilno zavarovanje, voditi računovodske evidence o stroških zdravstvenih storitev za vsakega zavarovanca. Izvajalci zdravstvenih storitev pa so dolžni zavarovalnicam posredovati vse potrebne podatke.

4. Pobudniki menijo, da je Sklep predpis, ki ni bil objavljen na predpisan način. Zato po njihovem mnenju Sklep ni začel veljati in se ne sme uporabljati. Ustavno sodišče je med drugim pristojno odločati o ustavnosti in zakonitosti predpisov in splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil. Ustavno sodišče je že večkrat ocenjevalo, ali in pod kakšnimi pogoji je treba nek akt šteti za podzakonski akt, pri čemer je bil ključen materialni kriterij. Tako je Ustavno sodišče v več odločbah zapisalo, da je, ne glede na (ne)izpolnjevanje formalnih pogojev, treba šteti za predpis akt, v katerem so vsebovane splošne in abstraktne pravne norme, s katerimi se urejajo pravice in obveznosti pravnih subjektov, ali če bi te norme navzven povzročale pravne učinke (tako v odločbi št. U-I-87/96 z dne 16. 7. 1998, Uradni list RS, št. 56/98 in OdlUS VII, 145, v sklepu št. U-I-110/95 z dne 26. 11. 1998, OdlUS VII, 210, v odločbi št. U-I-411/98 z dne 6. 5. 1999, Uradni list RS, št. 41/99 in OdlUS VIII, 87, v sklepu št. U-I-244/99 z dne 9. 12. 1999, OdlUS IX, 157, v sklepu št. U-I-95/01 z dne 21. 6. 2001, OdlUS X, 127, odločbi št. U-I-291/02 z dne 12. 12. 2002, Uradni list RS, št. 3/03 in 6/03 – popr. in OdlUS XI, 254 in odločbi št. U-I-126/05 z dne 19. 10. 2006, Uradni list RS, št. 112/06).

5. Sklep se nanaša na obveznost posredovanja podatkov, potrebnih za delovanje izravnalne sheme dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja (7. točka drugega odstavka 62. člena ZZVZZ). Izpodbijani Sklep natančno določa podatke, ki jih morajo lekarne (izvajalci zdravstvenih storitev) posredovati zavarovalnici Vzajemni, roke, v katerih morajo podatke posredovati, dolžnost in rok plačila zahtevkov lekarn v zvezi z opisanim posredovanjem podatkov.

6. ZZVZZ je pravni okvir za ureditev prostovoljnih zdravstvenih zavarovanj. Eden izmed tipov teh vrst zavarovanj je dopolnilno zdravstveno zavarovanje. Člen 62 ZZVZZ med drugim določa, da je dopolnilno zavarovanje v javnem interesu Republike Slovenije in da se ta uresničuje tudi s tem, da so izvajalci zdravstvenih storitev, ki so vključeni v mrežo javne zdravstvene službe, dolžni poslovno sodelovati na področju dopolnilnega zavarovanja z vsemi zavarovalnicami, ki izvajajo takšno zavarovanje, in jim zagotavljati praviloma v elektronski obliki vse podatke, potrebne za delovanje izravnalne sheme dopolnilnega zavarovanja, in sicer določene po zavarovancih in storitvah (7. točka drugega odstavka 62. člena). Ustavno sodišče ocenjuje, da izpodbijani Sklep na izviren način ureja obveznost pravnih subjektov (lekarn, izvajalcev zdravstvenih storitev in zavarovalnice) glede posredovanja podatkov, potrebnih za delovanje izravnalnih shem, ter plačila nadomestila za posredovanje podatkov. Natančno namreč določa podatke, ki jih morajo lekarne posredovati, ter roke, v katerih morajo podatke posredovati. Določa tudi rok, v katerem mora Zavarovalnica plačati zahtevke za plačila. Ob tem pa omogoča, da se lekarne in Zavarovalnica dogovorijo še za dodatno plačilo za posredovanje širšega nabora podatkov. Sklep sicer ni bil izdan po postopku in v obliki predpisa, vsebuje pa splošne in abstraktne norme, ki navzven povzročajo pravne učinke. Zato ga je treba po materialnem kriteriju šteti za predpis.

7. Predpisi morajo biti objavljeni, preden začnejo veljati. Predpis začne veljati petnajsti dan po objavi, če ni v njem določeno drugače. Državni predpisi se objavljajo v državnem uradnem listu, predpisi lokalne skupnosti pa v uradnem glasilu, ki ga te same določijo (154. člen Ustave). Ker Sklep ni bil objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije, je Ustavno sodišče odločilo, da že zaradi tega ni začel veljati in se tudi ni smel uporabljati.

8. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 40. člena ZUstS in tretje alineje tretjega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 93/03 in 98/03 – popr.) v sestavi: predsednik dr. Janez Čebulj ter sodnice in sodniki dr. Zvonko Fišer, Lojze Janko, mag. Marija Krisper Kramberger, Milojka Modrijan, dr. Ciril Ribičič, dr. Mirjam Škrk, Jože Tratnik in dr. Dragica Wedam Lukić. Odločbo je sprejelo soglasno.

Predsednik
dr. Janez Čebulj