



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: Up-53/96

Datum: 24.4.1997

S K L E P

Ustavno sodišče je v postopku odločanja o ustavni pritožbi Z. L. iz K. na seji senata dne 24. aprila 1997

s k l e n i l o :

1. Ustavne pritožbe Z. L. iz K.:

- z dne 6.3.1996 zoper mnenja zdravniške komisije I. stopnje pri Območni enoti zavoda za zdravstveno zavarovanje v Kopru, izdana v obdobju od 26.9.1995 do 22.11.1995,

- z dne 12.3.1997 zoper mnenje zdravniške komisije I. stopnje pri Območni enoti zavoda za zdravstveno zavarovanje v Kopru, izdano dne 28.1.1997

- z dne 17.3.1997 zoper mnenje zdravniške komisije I. stopnje pri Območni enoti zavoda za zdravstveno zavarovanje v Kopru, izdano dne 11.3.1997,

se zavržejo.

2. Ustavna pritožba Z. L. iz K. z dne 1.4.1997 zoper ravnanje (mnenje) zdravniške komisije I. stopnje pri Območni enoti Koper Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije z dne 11.3.1997 se sprejme v obravnavo.

3. Zadrži se nastanek pravne posledice ravnanja (mnenja) zdravniške komisije iz 2. točke izreka, da bi pritožniku zaradi zdravstveno neopravičenega izostanka z dela prenehalo delovno razmerje.

O b r a z l o ž i t e v

A.

1. Pritožnik je z ustavno pritožbo, vloženo dne 6.3.1996, izpodbijal sedem posamičnih izvidov in mnenj zdravniške komisije I. stopnje pri Območni enoti zavoda za zdravstveno zavarovanje v Kopru, izdanih v obdobju od 26.9.1995 do 22.11.1995. Meni, da vsi izpodbijani akti kršijo določbe 25. člena Ustave o zagotovljeni pravici do pritožbe ali pa kršijo pravico do pritožbe, kot jo določa 2., 8., 66. in 51. člen Ustave v povezavi z določbami 85. člena Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (Uradni list RS, št. 9/92, 13/93 in 9/96 - v nadaljevanju: ZZVZZ) ter 230. člena Zakona o upravnem postopku ter 6. točke 100. člena Zakona o delovnih razmerjih.

Zato pritožnik tudi pravnih sredstev, ki jih ti akti dajejo, ni uporabljal. Ker se prav zaradi pravnih sredstev pritožuje, predlaga obravnavo ustavne pritožbe na podlagi 51. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju:

ZUstS), zato da se prepreči nastanek nepopravljivih posledic ter preneha s kršenjem njegovih ustavnih pravic. Izpodbijani akti, zoper katere se ne more pritožiti, ker nimajo pravnega pouka, ali pa ta brez zakonske podlage ne zadrži njihove izvršitve, naj bi kršili ustavne pravice pritožnika iz 25., 51., 34., 14., 66., 38. in 35. člena Ustave.

2. Pritožnik navaja, da ZZVZZ v 85. členu določa, da se za postopek, v katerem se odloča o pravicah iz obveznega zavarovanja, uporablja ZUP, če z zakonom ni določeno drugače.

Ker z ZZVZZ ni drugače določeno, so po mnenju pritožnika pravni pouki vseh izpodbijanih mnenj v nasprotju z določbami zakona, na podlagi katerega so izdani, in tudi v nasprotju z ZUP. Ker pritožba zoper mnenja zdravniške komisije ne zadrži njihove izvršitve, zavarovancu ni dana možnost, da s pritožbo zadrži morebitno nestrokovnost komisije. Lahko pa zavarovancu kljub njegovi pritožbi na mnenje zdravniške komisije po določbi 6. točke 100. člena ZDR preneha delovno razmerje.

3. Iz izpodbijanih mnenj zdravniške komisije I. stopnje (kot tudi drugih priloženih mnenj iz tega obdobja, ki jih pritožnik izrecno ne izpodbija - iz januarja in februarja 1995 ter januarja 1996) izhaja, da je bil pritožnik v letu 1995 in začetku leta 1996 nesposoben za svoje delo. Dne 12.3.1997 pa je pritožnik ustavno pritožbo razširil na mnenje zdravniške komisije I. stopnje z dne 28.1.1997, s katerim zdravniška komisija ugotavlja, da bo pritožnik od 1.3.1997 dalje sposoben za delo v skladu z odločbo Invalidske komisije z dne 24.10.1996. V utemeljitvi ustavne pritožbe enako kot prej navaja, da naj bi bilo to mnenje sprejeto v nasprotju z ZZVZZ in ZUP oziroma na podlagi Pravil obveznega zdravstvenega zavarovanja (Uradni list RS, št. 79/94, 73/95, 39/96 in 70/96 - v nadaljevanju: Pravila), ki so v neskladju z Ustavo in ZZVZZ. Dne 17.3.1997 je pritožnik vložil ustavno pritožbo še zoper mnenje zdravniške komisije I. stopnje z dne 11.3.1997, ki pa je po vsebini enako kot mnenje z dne 28.1.1997, saj ga samo potrjuje.

4. Pritožnik predlaga tudi zadržanje izvršitve mnenja z dne 11.3.1997. Navaja, da je mnenje prejel 14.3.1997, njegovo zdravstveno stanje pa je slabše kot v mesecu februarju, ko je ista komisija ugotovila, da ni sposoben za delo. Z mnenjem se 11.3.1997 ugotavlja in obvešča delodajalca, da naj bi bil sposoben za delo že od 1.3.1997. Ker pa ni sposoben za delo, od 4.3.1997 ne hodi v službo, delodajalec pa mu bo lahko prekinil delovno razmerje zaradi - za zdravniško komisijo neupravičenega - izostanka z dela. Zdravniška komisija po pritožnikovih navedbah tudi ni upoštevala mnenja specialista, ki ga je napotil še na testiranje delazmožnosti, kjer je naročen v mesecu aprilu.

5. Vlogo z dne 15.3.1997, vloženo kot ustavno pritožbo in predlog za zadržanje izvrševanja mnenja zdravniške komisije z dne 11.3.1997, je pritožnik poslal tudi ZZS, OE Koper, kot zahtevo za presojo mnenja zdravniške komisije I. stopnje. Dne 1.4.1997 pa je zoper isto mnenje vložil tožbo v upravnem sporu na podlagi drugega odstavka 157. člena Ustave ter v zvezi s tem istega dne ponovno vložil ustavno pritožbo ter predlagal njeno obravnavo na podlagi drugega odstavka 51. člena ZUstS in začasno zadržanje izvrševanja mnenja z dne 11.3.1997.

B.

6. Ustavno sodišče je ustavne pritožbe, navedene v 1. točki izreka, zavrglo, ker so bile vložene proti mnenjem zdravniške komisije I. stopnje kot proti posamičnim aktom, take ustavne pritožbe pa je po prvem odstavku 51. člena ZUstS možno vložiti šele po izčrpanju vseh pravnih sredstev. Tudi po drugem odstavku 51. člena ZUstS lahko Ustavno sodišče pod določenimi pogoji izjemoma odloča o ustavni pritožbi le pred izčrpanjem izrednih pravnih sredstev, medtem ko obravnavanje ustavne pritožbe pred izčrpanjem rednih pravnih sredstev torej ni možno. Ker se po Pravilih izpodbijana mnenja zdravniških komisij sploh ne štejejo za upravne akte, izdane po upravnem postopku, ampak gre oziroma naj bi šlo le za izvedenska mnenja, na podlagi katerih zavarovanec (in to šele po izdaji mnenja zdravniške komisije II. stopnje) sploh šele lahko zahteva izdajo upravne odločbe o svojih pravicah iz zdravstvenega zavarovanja, je bilo navedene ustavne pritožbe kot ustavne pritožbe zoper posamične akte treba zavreči.

7. Ustavno pritožbo z dne 1.4.1997 zoper zatrjevano kršitev pritožnikovih ustavnih pravic ne s posamičnim upravnim aktom, ampak z domnevno nezakonitim ravnanjem zdravniške komisije I. stopnje pa je Ustavno sodišče sprejelo v obravnavo in to v izjemno (predčasno) obravnavo, preden je Vrhovno sodišče odločilo v upravnem sporu, sproženem na podlagi drugega odstavka 157. člena Ustave. Pogoja za tako izjemno sprejetje v obravnavo na podlagi drugega odstavka 51. člena ZUstS sta dva: očitnost zatrjevane kršitve in možnost nastanka nepopravljivih posledic za pritožnika.

8. Pritožnik zatrjuje, da je očitnost kršitve njegovih ustavnih pravic razvidna iz vsebine poprejšnjih ustavnih pritožb, navedenih v 1. točki izreka tega sklepa. Ustavno sodišče v tem izjemnem obravnavanju ustavne pritožbe pred izčrpanjem upravnega spora pušča ob strani vprašanje, ali in pod kakšnimi pogoji je z ustavno pritožbo sploh (torej tudi v normalnem postopku po izčrpanju vseh pravnih sredstev) možno uspešno izpodbijati upravne odločitve o pravicah iz zdravstvenega zavarovanja, temelječe na strokovnih ugotovitvah pristojnih zdravniških komisij. Bistvo sprejete ustavne pritožbe vidi namreč v pritožnikovem zatrjevanju, da mu je ustavna pravica iz prvega odstavka 51. člena Ustave (pravica do zdravstvenega varstva pod pogoji, ki jih določa zakon) kršena - ne glede na strokovno pravilnost ali nepravilnost ugotovitev v izpodbijanem mnenju zdravniške komisije I. stopnje - že s tem, da je pristojnost take zdravniške komisije določena s podzakonskim predpisom in ne z zakonom. V tej točki je zatrjevana kršitev pritožnikove ustavne pravice po presoji senata očitna.

9. V pritožnikovem primeru bi zaradi izpodbijanega ravnanja oziroma mnenja zdravniške komisije I. stopnje lahko nastale za pritožnika nepopravljive posledice. Pritožnik noče prilagoditi svojega ravnanja izpodbijanemu ravnanju oziroma mnenju zdravniške komisije, namreč hoditi v službo - oziroma po svojem zatrjevanju tega sploh fizično ne more - iz zdravstvenih razlogov, kot jih sam dojema in prikazuje. Tako njegovo ravnanje, torej zdravstveno neopravičena odsotnost z dela, mu lahko po petih dneh neopravičene odsotnosti povzroči prenehanje delovnega razmerja. Ta posledica sama po sebi - v primeru kasnejše ugoditve njegovim tožbam in pritožbam zoper mnenje zdravniške komisije - sicer ni nepopravljiva, pač pa senat šteje za nepopravljive posledice, ki bi jih prenehanje delovnega razmerja vključno z izgubo plače lahko zapustilo na zdravstvenem (fizičnem in psihičnem) stanju pritožnika.

10. Po ugotovitvi, da sta izpolnjena oba pogoja iz drugega odstavka 51. člena ZUstS za izjemni sprejem ustavne pritožbe v obravnavo, je senat na podlagi smiselne uporabe 58. člena ZUstS (v tem primeru se namreč ne izpodbija posamični akt, ampak ravnanje nosilca javnih pooblastil) odločil, da se zadrži nastanek pravne posledice ravnanja (mnenja) zdravniške komisije z dne 11.3.1997, da bi mu zaradi zdravstveno neopravičenega izostanka prenehalo delovno razmerje. Ker je že zgoraj v 9. točki ugotovljena možnost nastanka nepopravljivih posledic za pritožnika, je s tem šteti za izkazan tudi blažji pogoj iz 58. člena ZUstS - možnost nastanka težko popravljivih škodljivih posledic. Možnost nastanka težko popravljivih škodljivih posledic ob taki odločitvi sicer obstaja tudi na strani delodajalca (škoda, ker tožnik določen čas ni opravljal svojega dela, čeprav mu delovno razmerje ni prenehalo, bolezenska odsotnost z dela pa mu na koncu ne bi bila priznana - odškodnino za to škodo pa bi bilo od pritožnika, ki bi izgubil zaposlitev, vsaj določen čas težko izterjati), vendar je senat pri tehtanju teh dveh možnih škod presodil, da bi bile na strani pritožnika lahko prizadete pomembnejše pravice in interesi (zdravje, delovno razmerje), ki jim je treba dati prednost.

11. Kadar bi pri ustavni pritožbi, sprejeti v obravnavo pod izjemnimi pogoji drugega odstavka 51. člena ZUstS, začasno zadržanje izvršitve izpodbijanega akta (ali ravnanja) pomenilo že prejudiciranje končne odločitve in to v tolikšni meri, da s končno odločbo posledic začasnega zadržanja sploh ne bi bilo več mogoče učinkovito spremeniti oziroma odpraviti, takrat začasno zadržanje ne bi bilo dopustno - še zlasti ne s strani senata. V tu obravnavanem primeru pa začasno zadržanje morebitnega prenehanja delovnega razmerja ne pomeni, da v primeru za pritožnika neugodne končne odločitve te, sedaj zadržane delovnopravne posledice ne bi več mogle nastopiti. S to senatno odločitvijo je torej zadržan le njihov nastanek v času do končne odločitve o spornih vprašanjih.

C.

12. Senat Ustavnega sodišča je sprejel ta sklep na podlagi drugega odstavka 51. člena in smiselne uporabe 58. člena ZUstS v sestavi: dr. Lovro Šturm kot predsednik senata ter dr. Tone Jerovšek in mag. Matevž Krivic kot člana.

Predsednik senata:
dr. Lovro Šturm