

B. Osobitná časť

K § 1

Návrh zákona vychádza z účelu smernice (EÚ) 2018/958, ktorým sa ustanovuje povinnosť vykonať test proporcionality na posúdenie novej regulácie alebo zmeny existujúcej regulácie povolaní. Vykonaním testu proporcionality sa má zabezpečiť, aby prijatá regulácia bola odôvodnená ochranou verejného záujmu, ktorým sa má zabezpečiť riadne fungovanie vnútorného trhu, aby sa predchádzalo regulácii, ktorá by znamenala neprimerané obmedzenia, ktoré by mohli byť prekážkou voľného pohybu osôb v Európskej únii. Test proporcionality, či už pri zavedení novej regulácie alebo zmene existujúcej regulácie, sa vzťahuje na tie regulované povolania, ktoré spadajú do rozsahu pôsobnosti smernice 2005/36/ES v platnom znení.

Navrhovaná právna úprava v odseku 2 ustanovuje, v akých prípadoch sa neuskutočňuje test proporcionality pri novej alebo zmene existujúcej regulácie povolaní. Ide o prípady regulácie povolaní, ktorá ustanovuje osobitné požiadavky a regulácia daného regulovaného povolania je kodifikovaná na európskej úrovni, pričom neumožňuje zvoliť si presný spôsob transpozície právneho aktu Únie do vnútroštátnych právnych predpisov. Ide najmä o právne záväzné akty ako Nariadenie Komisie (EÚ) č. 965/2012 z 5. októbra 2012, ktorým sa ustanovujú technické požiadavky a administratívne postupy týkajúce sa leteckej prevádzky podľa nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 216/2008 (Ú. v. EÚ L 296, 25.10.2012,) v platnom znení. V tomto nariadení sú ustanovené priamo záväzné podmienky, ktoré sú potrebné na získanie príslušných preukazov odbornej spôsobilosti pre určené povolania, na ktoré sa dané nariadenie vzťahuje, napr. člen letovej posádky s preukazom spôsobilosti pilota ľahkých lietadiel, palubní sprievodcovia a iné; v tomto prípade ide o reguláciu, ktorá „neumožňuje zvoliť spôsob prebratia do právneho predpisu“.

K § 2

Pojem regulované povolanie je ustanovený v smernici 2005/36/ES v platnom znení a následne transponovaný do § 3 ods. 1 písm. d) zákona č. 422/2015 Z. z. o uznávaní dokladov o vzdelaní a o uznávaní odborných kvalifikácií a o zmene a doplnení niektorých zákonov, podľa ktorého regulovaným povolaním je „*povolanie, odborná činnosť alebo skupina odborných činností, na ktorých výkon sa vyžaduje splnenie kvalifikačných predpokladov ustanovených osobitnými predpismi¹⁾ okrem všeobecného kvalifikačného predpokladu, ktorým je stupeň vzdelania, najmä v študijnom odbore v skupine študijných odborov sociálne, ekonomické a právne vedy; za regulované povolanie sa považuje aj povolanie s právom používať profesijné tituly, ktoré vykonávajú členovia uznanej profesijnej organizácie*“. Podľa povinností vyplývajúcich zo smernice 2005/36/ES v platnom znení, je povinnosťou každého členského štátu, mať zverejnený zoznam regulovaných povolaní. Zoznam regulovaných povolaní je zverejnený na webovom sídle Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo školstva“). Vzhľadom na to, že test proporcionality sa má vykonávať aj do budúcnosti vo vzťahu k „ešte neregulovaným“ povolaniam, legislatívna skratka „regulované povolanie“ zahŕňa v sebe aj tieto povolania.

Regulácia povolania zahŕňa nasledovné zložky – 1. prístup k regulovanému povolaniu, 2. výkon regulovaného povolania, 3. právnu formu vykonávania regulovaného povolania a 4. používanie profesijného titulu. Prístupom k regulovanému povolaniu sa rozumie postup získania povolenia, licencie, autorizácie, preukazu alebo inak nazvaného oprávnenia vykonávať činnosť osobne. Výkon regulovaného povolania znamená pravidlá (konkrétne práva a povinnosti) výkonu činnosti na trhu vo vzťahu k spotrebiteľom (k zamestnávateľovi, k verejnosti). Právnu formou vykonávania povolania sa rozumie, že uloženie kvalifikačných požiadaviek sa vzťahuje len na samostatne zárobkové činné osoby, manažerov alebo právnych zástupcov, ak sú tieto činnosti priamo spojené s výkonom regulovaného povolania. Používanie profesijného titulu, ktorým sú ustanovené podmienky pre používanie konkrétneho profesijného titulu, ktoré môžu byť priamo alebo nepriamo podmienené získaním príslušnej odbornej spôsobilosti.

Testom proporcionality sa má posúdiť regulácia povolání pri zavedení nových alebo zmenených existujúcich ustanovení, ktoré sú uvedené nielen v právnych predpisoch, ale môžu byť ustanovené aj vnútorným predpisom profesijnej organizácie napr. štatútom, vnútorným poriadkom a iné. Profesijnou organizáciu sa rozumie príslušná profesijná komora, ktorá združuje príslušníkov regulovaného povolania, ak je nevyhnutná registrácia alebo členstvo v danej profesijnej komore na vykonávanie príslušného regulovaného povolania. Napríklad povinná registrácia sa vzťahuje na zdravotnícke regulované povolania podľa zákona č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

V písmenách c) a d) sa navrhovaným ustanovením preberajú definície z článku 3 smernice (EÚ) 2018/958. Ide o dva spôsoby regulácie povolania – 1. reguláciu tým, že zákony chránia konkrétny profesijný titul a ustanovujú okruh činností, ktoré môže vykonávať len osoba, ktorá získala profesijný titul, a 2. reguláciu tým, že zákony ustanovujú okruh činností, ktoré môže vykonávať len osoba, ktorá splní zákonné požiadavky, spravidla získa určené vzdelanie, vykoná odbornú prax v určitej dĺžke a úspešne zloží profesijnú skúšku.

V oboch spôsoboch regulácie povolania sa na vnútornom trhu splnenie požiadaviek na regulované povolanie deklaruje dokladom (spravidla osvedčením alebo preukazom a niekedy aj pečiatkou).

K § 3

V navrhovaných ustanoveniach sa preberajú požiadavky článku 4 smernice (EÚ) 2018/958 na obsah a priebeh testu proporcionality. Uvedené požiadavky sú záväznými pravidlami pre každé rozhodovanie o regulácii, ktoré by mali zabezpečiť, že každá regulácia povolání v Európskej únii bude zabezpečená z hľadiska zásady proporcionality. V § 3 sú vymedzené už zmienené kritéria samotnej zásady proporcionality. Spôsob preukázania, že návrh regulácie tieto kritériá spĺňa je vymedzený v súlade so smernicou, t. j. „dostatočne podrobné“, „odôvodnené“, „podložené kvalitatívnymi“, a ak je to možné a relevantné, aj „kvantitatívnymi kritériami“.

Vnútroštátne opatrenia, ktoré sťažujú alebo robia menej prítiahlivým výkon regulovaného povolania, by mali spĺňať uvedené štyri podmienky. Začatie a vykonávanie určitých činností môže byť podmienené dodržiavaním niekoľkých požiadaviek, napríklad pravidiel súvisiacich s organizáciou daného povolania, povinným členstvom v profesijnej organizácii alebo v profesijnom orgáne, profesijnou etikou, dohľadom a zodpovednosťou, t. j. „kvalitatívne kritériá“ posudzovania proporcionality príslušnej regulácie povolania a zároveň ak je to možné, určenie rozsahu vplyvu navrhovanej regulácie povolania, t. j. „kvantitatívne kritérium“.

Ďalej sa v súlade s účelom smernice (EÚ) 2018/958 vymedzuje pojem test proporcionality – čo znamená posúdenie či navrhovaná regulácia týkajúca sa prístupu k regulovanému povolaniu, výkonu regulovaného povolania, právnej formy vykonávania regulovaného povolania alebo používania profesijného titulu spĺňa požiadavky proporcionality tak ako vyplýva z judikatúry, t. j. že ide o opatrenia, ktoré by mali *„uplatňovať sa nediskriminačným spôsobom, byť odôvodnené cieľmi verejného záujmu, byť vhodné na zabezpečenie dosiahnutia sledovaného cieľa a neísť nad rámec toho, čo je potrebné na dosiahnutie uvedeného cieľa.“*

K § 4

Navrhovaným ustanovením sa preberajú požiadavky článku 6 smernice (EÚ) 2018/958 zamerané na primeranosť a objektivitu testu proporcionality a na opodstatnenosť regulácie z hľadiska verejného záujmu s výpočtom jednotlivých dôvodov. Uvedené dôvody verejného záujmu sa môžu ako dôvody navrhovanej regulácie povolania uplatniť jednotlivo (stačí jeden), alebo v kumulácii dvoch alebo niekoľkých dôvodov.

Za závažný verejný záujem, ktorý by odôvodňoval obmedzenie prístupu k povolaniu, sa na účel tohto zákona v súlade s ustálenou judikatúrou európskych súdov tak isto nepovažujú dôvody čisto ekonomického charakteru alebo administratívneho charakteru. Preto smernica (EÚ) 2018/958 uvedené neúčelné byrokratické a finančné záťaže (vykonávanie nadmerného počtu kontrol a previerok, požadovanie častých hlásení a zhromažďovanie štatistických údajov nad objektívnu potrebu výkonu správy alebo členskej evidencie, podpora národného hospodárstva na úkor základných slobôd a podobne) vylučuje z okruhu závažných dôvodov z hľadiska verejného záujmu.

V teste proporcionality je nevyhnutné preveriť, či sa reguláciou povolania nezavádzajú obmedzenia ekonomického záujmu alebo administratívneho charakteru nad nevyhnutnú mieru, ktorou už neprispievajú k riadnemu fungovaniu trhu a nevyhnutnej miere ochrany spotrebiteľov.

K § 5

Navrhovanou právnou úpravou sa transponuje článok 7 smernice (EÚ) 2018/958, ktorým je taxatívny výpočet povinných položiek testu proporcionality. Odpovede na jednotlivé položky by mali vo svojom súhrne preukázať skutočnú potrebu navrhovanej regulácie a mieru jej vplyvu na vnútorný trh a na ochranu spotrebiteľov.

Testom proporcionality sa posudzujú druhy a formy regulačných opatrení, ktoré by mali byť výsledkom testu proporcionality. Niektoré z regulačných opatrení vyplývajú z právne záväzných aktov Európskej únie na zabezpečenie práv poskytovateľov služieb, na ochranu trhu a spotrebiteľov, napríklad podľa smernice 2005/36/ES v platnom znení chránený titul v harmonizovaných povolaniach, požiadavky na odborné vzdelanie v harmonizovaných povolaniach (v prílohe smernice 2005/36/ES v platnom znení), rozsah jazykových znalostí na vykonávanie povolania, povinnosť podrobiť sa kontinuálnemu profesijnému vzdelávaniu, kompenzačné opatrenia a podobne.

Na regulačné opatrenia uvedené v smernici 2005/36/ES v platnom znení nadväzuje odsek 4 tým, že na účely cezhraničného poskytovania služieb je potrebné zohľadniť uvedené tri požiadavky. Tým sa tieto regulačné požiadavky smernice 2005/36/ES v platnom znení vzťahujú na všetky regulované povolania, na ktoré sa vzťahuje povinnosť testu proporcionality.

V odseku 5 sa uvádza výnimka, ktorú tvoria opatrenia upravené inými právne záväznými aktmi Európskej únie, ktoré majú pre jednotlivé regulované povolania samostatné požiadavky.

Odsek 6 je osobitným kritériom regulácie platným len pre zdravotnícke povolania, podľa ktorého pravidlá regulácie povolania a odborných činností podľa predchádzajúcich odsekov síce platia, ale sú podriadené základnému cieľu – zabezpečiť ochranu ľudského zdravia. Ochrana ľudského zdravia tak je rozhodujúcim bez ohľadu na to, ako dopadne analýza výkonu povolania v teste proporcionality.

K § 6

Navrhovaná právna úprava nadväzuje na to, že test proporcionality sa má vykonať pred „prijatím“ novej alebo zmene existujúcej regulácie pri všetkých druhoch právnych predpisov bez rozdielu či reguláciu navrhuje ministerstvo, poslanci Národnej rady Slovenskej republiky, resp. profesijná organizácia. Ak ide o vládny návrh zákona alebo vykonávacieho právneho predpisu, test proporcionality sa má zverejniť pred začatím medzirezortného pripomienkového konania. Je ale na predkladateľovi, v ktorom štádiu legislatívneho procesu test proporcionality vykoná, t. j. pred zverejnením verejného vypočutia, predbežnej informácie, prípadne bezprostredne pred uskutočnením medzirezortného pripomienkového konania. Pri vnútorných predpisoch vydávaných profesijnými organizáciami sa test proporcionality zverejňuje pred prijatím vnútorného predpisu príslušným orgánom profesijnej organizácie. Vnútornými predpismi sa môžu ustanoviť podmienky, ktoré môžu mať dopad na výkon povolania napr. ustanovenie o výške členského poplatku v príslušnej profesijnej organizácii, ktorá môže neprimerane sťažovať výkon daného povolania a takáto regulácia môže byť vnímaná v rozpore so zásadou proporcionality.

Dôkazné bremeno navrhovanej regulácie povolania z hľadiska jej opodstatnenosti a proporcionality je na tom, kto ju navrhuje.

V odseku 3 sa ustanovuje, že pri posúdení novej alebo zmene existujúcej regulácie sa má zväžiť obsah regulácie a jej dopad na vnútorný trh ako pôsobenie danej regulácie na ochranu spotrebiteľa. Uvedeným odsekom sa preberá požiadavka smernice (EÚ) 2018/958, aby test bol „primeraný povahe, obsahu a vplyvu ustanovenia“.

Odsekom 5 a 6 sa preberá požiadavka smernice (EÚ) 2018/958, aby sa testovanie vykonalo „objektívnym a nezávislým spôsobom“. Zabezpečenie objektívnosti a nezávislosti sa navrhuje realizovať „križovým“ posudzovaním, t. j. na jednej strane napríklad pri návrhu regulácie predkladanom ministerstvom bude potrebné k testovaniu zabezpečiť vyjadrenie príslušnej profesijnej organizácie. Na druhej strane, ak bude reguláciu pripravovať príslušná profesijná organizácia, k vykonaniu testu proporcionality sa bude vyžadovať vyjadrenie príslušného rezortného ministerstva. Predchádzajúce vyjadrenie sa navrhuje vyžadovať k samotnému návrhu regulácie, nie až k vyplnenému formuláru, pričom príslušný subjekt má formulár vyplňať až na základe tohto predchádzajúceho vyjadrenia. Na zaslanie vyjadrenia bude mať príslušný subjekt lehotu sedem pracovných dní, a ak sa nevyjadrí k predloženému návrhu regulácie v ustanovenej lehote, uplatňuje sa fikcia súhlasu príslušného subjektu s návrhom regulácie.

Vykonanie testu proporcionality sa zabezpečí novým špecializovaným formulárom v rámci vykonávacieho predpisu.

Na zabezpečenie objektívnosti testu proporcionality sa ustanovuje pre subjekt, ktorý reguláciu navrhuje povinnosť zverejniť test proporcionality (vrátane samotného návrhu regulácie) tak, aby sa k nemu mohol každý vyjadriť (t. j. ide o sprístupnenie informácií „občanom, príjemcom služieb a iným príslušným zainteresovaným stranám“). Lehota určená na zaslanie vyjadrení k testu proporcionality je lehotou minimálnou, avšak príslušný subjekt môže na svojom webovom sídle lehotu na zaslanie vyjadrení podľa potreby aj predĺžiť. Príslušný subjekt je povinný elektronicky zaslať test proporcionality aj ministerstvu školstva z dôvodu centralizácie na webovom sídle ministerstva školstva a dosiahnutia lepšej dostupnosti testov proporcionality.

Podľa článku 8 ods. 2 smernice (EÚ) 2018/958 „Ak je to relevantné a vhodné, členské štáty vykonajú verejné konzultácie v súlade so svojimi vnútroštátnymi postupmi.“. Navrhovanou úpravou sa ustanovuje, aby príslušný subjekt vyhodnotil opodstatnenosť zaslaných pripomienok, a ak to považuje za nevyhnutné, uskutočnil konzultáciu s tými fyzickými osobami a právnickými osobami, ktoré si uplatnili pripomienky k testu proporcionality. Zámerom vykonaných fakultatívnych konzultácií je prediskutovanie prípadných sporných pripomienok, aby navrhovaná nová alebo zmenená existujúca regulácia bola v súlade s testom proporcionality, t. j. je v súlade so zásadou proporcionality v rozsahu, v ktorom sa má zabezpečiť riadne fungovanie vnútorného trhu a ochrana spotrebiteľa.

K § 7

Podľa článku 9 smernice (EÚ) 2018/958 „Členské štáty zabezpečia, aby bol k dispozícii účinný prostriedok nápravy, pokiaľ ide o záležitosti, na ktoré sa vzťahuje táto smernica, v súlade s postupmi stanovenými vo vnútroštátnom práve.“. Predmetným ustanovením sa navrhuje vnútroštátna realizácia účinného prostriedku nápravy.

Ustanovuje sa, že príslušný subjekt, ktorý navrhuje novú alebo zmenu existujúcej regulácie, je povinný vykonať úkony, ktorým sa zabezpečí, že návrh regulácie bude zodpovedať testu proporcionality.

Podnet na to, že regulácia v právnom predpise alebo vo vnútornom predpise profesijnej organizácie nezodpovedá výsledku testu proporcionality môže zaslať príslušnému subjektu každá fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá je reguláciou dotknutá. Príslušný subjekt, v ktorého vecnej príslušnosti je príslušné regulované povolanie, má vykonať potrebné úkony na zabezpečenie súladu regulácie s výsledkom testu proporcionality, to znamená, že má začať proces, ktorým by sa dosiahlo, že príslušná regulácia povolania bude v súlade s testom proporcionality. Ak ide o nesúlad zistený v právnom predpise, predpokladá sa iniciovanie zmeny príslušného právneho predpisu. Ak ide o nesúlad zistených predpisov profesijnej organizácie, predpokladá sa komunikácia s príslušnou profesijnou organizáciou tak, aby jej vnútorné predpisy boli upravené a zosúladené so zásadou proporcionality. V prípade, ak sa zistí, že test nebol vykonaný vôbec, subjekt je povinný vykonať test proporcionality návrhu novej regulácie alebo zmenu existujúcej regulácie, a ak je to potrebné, vykonať úkony potrebné na zabezpečenie súladu regulácie povolania s výsledkom dodatočne vykonaného testu proporcionality. Čl. 59 ods. 5 smernice 2005/36/ES ustanovuje povinnosť členského štátu informovať do šiestich mesiacov Komisiu o primeranosti regulácie tak, aby boli naplnené požiadavky proporcionality.

K § 8

Navrhovanou právnou úpravou sa ustanovujú povinnosti ministerstva školstva ako gestora smernice (EÚ) 2018/958 zabezpečiť vykonávacím predpisom vzor formulára na vykonanie testu proporcionality; formulár testu proporcionality je najpodstatnejším dokumentom na realizáciu samotného testu proporcionality a zverejňuje sa na webovom sídle ministerstva školstva. Subjekty, ktoré navrhujú reguláciu sú povinné zaslať ministerstvu školstva aj vyhodnotený test proporcionality. Ministerstvo školstva v spolupráci s Ministerstvom hospodárstva Slovenskej republiky budú v tejto oblasti usmerňovať subjekty navrhujúce novú reguláciu alebo zmenu existujúcej regulácie, pričom sa predpokladá vytvorenie manuálu na vykonanie testu proporcionality tak, aby, sa zabezpečilo vykonávanie testu proporcionality jednotným spôsobom.

Navrhovanou úpravou preberajú ustanovenia článkov 10 a 11 smernice (EÚ) 2018/958. Ide teda o notifikačnú povinnosť voči Európskej komisii týkajúci sa navrhovanej regulácií, výsledkoch testu proporcionality. Okrem notifikačných povinností, ministerstvo školstva ako aj iné ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy, majú možnosť vyjadrovať sa k prijatej regulácii v inom členskom štáte, vzhľadom na to, že pripomienky k prijatej regulácii majú podľa smernice (EÚ) 2018/958 možnosť vyjadrovať „Členské štáty a iné zainteresované strany“.

K § 9

Navrhovanou úpravou sa transponuje článok 4 ods. 6 smernice (EÚ) 2018/958, ktorým sa má zabezpečiť monitoring prijatých opatrení, ktoré nastali po prijatí predmetných opatrení. Ak právnické osoby alebo fyzické osoby identifikujú, že predmetné opatrenie regulácie nenapĺňa

stanovené ciele testu proporcionality majú možnosť oznámiť túto situáciu subjektu, ktorý navrhol reguláciu. Uvedeným ustanovením sa má dosiahnuť, že členské štáty majú posudzovať proporcionality.

K § 10

Navrhovanou právnou úpravou sa ustanovuje prechodný stav s cieľom, aby testu proporcionality nepodliehali „živé“ návrhy regulácií, t. j. také, pri ktorých už prebieha legislatívny, resp. schvaľovací proces.

K § 11

Upravuje sa v súlade s Legislatívnymi pravidlami vlády Slovenskej republiky odkaz na transpozičnú prílohu.

K § 12

Navrhuje sa účinnosť 1. januára 2021 vzhľadom na transpozičný dátum.

K prílohe:

Upravuje sa zoznam preberaných právne záväzných aktov EÚ v súlade s Legislatívnymi pravidlami vlády Slovenskej republiky a zákonom č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 310/2016 Z. z. a zákona č. 217/2018 Z. z.