

Dôvodová správa

A. Všeobecná časť

Navrhuje sa novelizovať zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ochrane verejného zdravia“).

Návrh zákona rieši tri okruhy problémov v súčasnom znení zákona o ochrane verejného zdravia:

- otázku ústavne konformného výkladu ustanovenia § 58 ods. 5 zákona, týkajúceho sa vylúčenia náhrady škody a ušlého zisku,
- otázku možnosti povoľovania výnimiek z opatrení podľa § 12 a § 48 ods. 4 zákona,
- otázku odôvodňovania vyhlášok Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky (ďalej len „Úrad verejného zdravotníctva“) a regionálnych úradov verejného zdravotníctva vydaných podľa § 59b zákona.

V otázke ustanovenia § 58 ods. 5 zákona týkajúceho sa vylúčenia náhrady škody a ušlého zisku sa navrhuje upraviť toto ustanovenie takým spôsobom, aby nevyvolávalo pochybnosti o tom, že sa má vykladať ústavne konformným spôsobom.

Ustanovenie § 58 ods. 5 bolo do zákona o ochrane verejného zdravia doplnené zákonom zo 14. októbra 2020 č. 286/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony. Uvedené ustanovenie vyvolalo pochybnosti o jeho súlade s Ústavou Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a bolo prezidentkou Slovenskej republiky napadnuté aj na Ústavnom súde Slovenskej republiky, ktorý svojim uznesením zo dňa 4. novembra 2020 v konaní vedenom pod sp. zn. Pl. ÚS 27/2020 pozastavil účinnosť tohto ustanovenia.

Úmyslom zákonodarcu nebolo vylúčiť možnosť domáhať sa náhrady škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím alebo nesprávnym úradným postupom podľa zákona č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, keďže právo na náhradu škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím súdu, iného štátneho orgánu či orgánu verejnej správy alebo nesprávnym úradným postupom garantuje ústava v čl. 46 ods. 3. Predkladatelia návrhu zákona sú presvedčení, že platné znenie zákona je potrebné vykladať ústavne konformným spôsobom, teda tak, že sa týka iba škody spôsobenej opatreniami, ktoré sú v súlade so zákonom a ktoré sú vykonávané v súlade so zákonom.

V situácii, ak sú možné viaceré výklady zákona a ak okrem výkladu ustanovenia zákona, ktorý je v rozpore s ústavou, existuje aj taký výklad predmetného ustanovenia zákona, ktorý v rozpore s ústavou nie je, nie je dôvod, aby Ústavný súd konštatoval nesúlad zákona s ústavou. Konštatuje len to, že zákon je potrebné vykladať ústavne konformným spôsobom, teda tak, že sa má uplatňovať ten výklad zákona, ktorý je v súlade s ústavou, nie ten, ktorý je s ústavou v rozpore. Tak je tomu podľa názoru predkladateľov aj v tomto prípade. V záujme odstránenia interpretačných pochybností a nastolenia právnej istoty v danej veci sa však navrhuje do zákona doplniť, že vylúčenie náhrady škody a ušlého zisku sa netýka náhrady škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím alebo nesprávnym úradným postupom.

V otázke individuálnych výnimiek z nariadenia opatrení podľa § 12 alebo § 48 ods. 4 zákona sa navrhuje upraviť základný zákonný rámec pre ich povoľovanie a zrušovanie.

V § 12 sú upravené opatrenia na predchádzanie ochoreniam. V § 48 ods. 4 sú upravené opatrenia, ktoré nariaďuje Úrad verejného zdravotníctva a regionálne úrady verejného zdravotníctva pri ohrození verejného zdravia. Ak je tieto opatrenia potrebné nariadiť na celom území Slovenskej republiky, určitej časti jej územia alebo pre skupinu inak ako jednotlivu určených osôb, nariaďuje ich ministerstvo zdravotníctva, Úrad verejného zdravotníctva alebo regionálne úrady verejného zdravotníctva všeobecne záväzným právnym predpisom (§ 59b ods. 1), pričom tento všeobecne záväzný právny predpis vydávaný Úradom verejného zdravotníctva alebo regionálnym úradom verejného zdravotníctva sa označuje názvom vyhláška a vyhlasuje vo Vestníku vlády (§ 59b ods. 3).

Zákon explicitne nerieši, či z opatrení nariadených prostredníctvom všeobecne záväzných právnych predpisov podľa § 59b ods. 1 je alebo nie je možné povoľovať výnimky a tieto výnimky zrušovať. Generálny prokurátor v tejto súvislosti doručil dňa 28. 1. 2021 Úradu verejného zdravotníctva dva protesty prokurátora, (protest proti vyhláške č. 67 z roku 2020 a protest proti vyhláške č. 7 z roku 2021), v ktorých navrhol zrušenie častí týchto dvoch vyhlášok. Ako základný argument v oboch protestoch generálny prokurátor uvádza, že Úrad verejného zdravotníctva nemá zákonné zmocnenie na udelenie výnimiek pri nariadení opatrení na predchádzanie ochoreniam podľa § 12 a opatrení pri ohrození verejného zdravia podľa § 48 ods. 4 zákona, v tomto prípade konkrétne na nariadenie niektorých výnimiek z opatrení podľa § 12 ods. 2 písm. f) a § 48 ods. 4 písm. u) zákona, čiže z karanténnych opatrení a z nariadenia izolácie určitých osôb.

Okrem toho sa generálny prokurátor výslovne odvolal na § 5 ods. 4 písm. m) zákona, podľa ktorého Úrad verejného zdravotníctva povoľuje a zrušuje ním povolené výnimky, ak to ustanovuje tento zákon, pričom zákon upravuje povoľovanie výnimiek len v ustanoveniach § 5, § 6, § 13, § 17, § 17b, § 17c, § 32, § 33, § 34, § 43 a § 57, a teda a contrario nie v ustanoveniach § 12 a § 48.

Predkladatelia návrhu zákona sa nestotožňujú s argumentáciou generálneho prokurátora smerujúcou proti výnimkám z opatrení podľa § 12 a § 48 ods. 4, ktoré nie sú individuálne povoľované a rušené Úradom verejného zdravotníctva alebo regionálnymi úradmi verejného zdravotníctva, ale sú vymedzené priamo v texte všeobecne záväzného právneho predpisu podľa § 59b. V takomto prípade totiž nejde o výnimky z opatrení, o ktorých rozhoduje príslušný orgán (povoľuje ich alebo ruší), ale o typové vymedzenie prípadov, na ktoré sa príslušné opatrenie vzťahuje a na ktoré sa príslušné opatrenie nevzťahuje. K tomuto vymedzeniu neprichádza rozhodovacou činnosťou príslušného orgánu, ale priamo textom všeobecne záväzného právneho predpisu.

Odlišná situácia existuje vo vzťahu k individuálnym výnimkám, o ktorých povolení rozhoduje Úrad verejného zdravotníctva. Takýmto typom výnimky je generálnym prokurátorom napadnutá výnimka obsiahnutá v § 6 vyhlášky Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky č. 7/2021 V. v., ktorou sa nariaďujú opatrenia pri ohrození verejného zdravia ku karanténym povinnostiam osôb po vstupe na územie Slovenskej republiky. Tá umožňuje Úradu verejného zdravotníctva udeliť výnimku z povinností a obmedzení, ktorým sú povinné podrobiť sa osoby vracajúce sa zo zahraničia, a to „*len v nevyhnutných prípadoch na základe odôvodnenej písomnej žiadosti člena vlády Slovenskej republiky, do ktorého pôsobnosti dôvod prekročenia hranice patrí*“ (§ 6 ods. 1 vyhlášky). V tomto prípade evidentne ide o individuálne rozhodovanie úradu verejného zdravotníctva o povolení výnimky z nariadeného opatrenia.

Preto môže vzniknúť pochybnosť, či zákonné zmocnenie na udeľovanie výnimky z nariadeného opatrenia je implicitne obsiahnuté v samotnom zákonnom zmocnení Úradu verejného zdravotníctva nariadiť príslušné opatrenie, a teda upraviť aj všetky podmienky týkajúce sa tohto opatrenia, alebo je pre možnosť, aby úrad verejného zdravotníctva rozhodoval o individuálnych výnimkách z opatrení, potrebné samostatné a explicitné zákonné zmocnenie.

V snahe odstrániť vyššie uvedenú pochybnosť a dosiahnuť interpretačnú jednoznačnosť znenia zákona sa navrhuje do zákona doplniť explicitné zmocnenie na povoľovanie a rušenie výnimiek podľa § 12 a § 48 ods. 4 zákona.

V otázke odôvodňovania vyhlášok Úradu verejného zdravotníctva a regionálnych úradov verejného zdravotníctva sa zavádza povinnosť uverejňovať odôvodnenie príslušnej vyhlášky ako jej prílohu vo Vestníku vlády. Podľa § 59b ods. 2 zákona o ochrane verejného zdravia sa zákon č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o tvorbe právnych predpisov“) vzťahuje len na tie vyhlášky podľa § 59b ods. 1 zákona o ochrane verejného zdravia, ktoré vydáva ministerstvo zdravotníctva. Na vyhlášky, ktoré vydáva Úrad verejného zdravotníctva a regionálne úrady verejného zdravotníctva sa zákon o tvorbe právnych predpisov nevzťahuje. Všeobecne záväzné právne predpisy, na ktoré sa vzťahuje zákon o tvorbe právnych predpisov, musia byť odôvodnené, pretože ich návrh musí byť zverejnený na pripomienkové konanie a súčasťou návrhu je aj dôvodová správa. Všeobecne záväzné právne predpisy, na ktoré sa zákon o tvorbe právnych predpisov nevzťahuje, však nie sú nijako odôvodnené, pretože sa na ne nevzťahuje povinnosť pripomienkového konania a zverejnenia návrhu všeobecne záväzného právneho predpisu vrátane dôvodovej správy.

Individuálne správne akty vydané ako rozhodnutia v správnom konaní musia v zmysle správneho poriadku obsahovať odôvodnenie. Podľa § 47 ods. 1 je odôvodnenie jednou z náležitostí rozhodnutia v správnom konaní a podľa § 47 ods. 3 *„V odôvodnení rozhodnutia správny orgán uvedie, ktoré skutočnosti boli podkladom na rozhodnutie, akými úvahami bol vedený pri hodnotení dôkazov, ako použil správnu úvahu pri použití právnych predpisov, na základe ktorých rozhodoval, a ako sa vyrovnal s návrhmi a námietkami účastníkov konania a s ich vyjadreniami k podkladom rozhodnutia.“*

Vyhlášky Úradu verejného zdravotníctva a regionálneho úradu verejného zdravotníctva vydané podľa § 59b ods. 1 nemusia byť nijako odôvodnené, pretože nie sú všeobecne záväznými právnymi predpismi, ktorých návrh vrátane dôvodovej správy sa zverejňuje v pripomienkovom konaní, ani individuálnymi správnymi aktami, ktoré musia obsahovať odôvodnenie ako jednu zo svojich náležitostí. Opatrenia ukladané týmito vyhláškami pritom zasahujú do základných práv a slobôd a ukladajú fyzickým osobám a právnickým osobám povinnosti a obmedzenia zásadného charakteru. Je preto v záujme zrozumiteľnosti týchto všeobecne záväzných právnych predpisov, aby boli odôvodnené, aby bol jasný a jednoznačný ich zmysel, aby bolo zrejmé, akým spôsobom sa majú vykladať a aby boli zrozumiteľné adresátom právnej úpravy. Vzhľadom na vyššie uvedené sa navrhuje doplniť do zákona povinnosť uverejňovať odôvodnenia týchto vyhlášok ako ich prílohu.

Návrh zákona nebude mať dopad na verejné rozpočty, neprináša nárok na pracovné sily a nemá vplyv na zamestnanosť a tvorbu pracovných miest, na životné prostredie, na podnikateľské prostredie, ani na manželstvo, rodičovstvo a rodinu.

Návrh zákona je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, jej zákonmi a medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná.

B. Osobitná časť

K čl. I

K bodu 1

V záujme jednoznačnosti právnej úpravy sa navrhuje do zákona doplniť ustanovenie § 58 ods. 5, podľa ktorého *„Právo na náhradu škody a ušlého zisku z dôvodu vykonávania opatrení podľa tohto zákona, ktoré sa týkajú neurčitého počtu osôb, je vylúčené.“* Keďže účelom tohto ustanovenia nie je vylúčiť náhradu škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím alebo nesprávnym úradným postupom, ktoré je garantované ústavou, navrhuje sa do zákona doplniť, že toto právo nie je predmetným ustanovením dotknuté, pričom sa odkazuje na osobitný predpis, ktorým je napríklad zákon č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Zároveň sa spresňuje, že ide nielen o opatrenia podľa zákona, ale aj o opatrenia na základe tohto zákona.

K bodu 2 a k bodu 3 (§ 59b ods. 7)

V záujme jednoznačnosti právnej úpravy sa navrhuje do zákona doplniť, že orgány, ktoré nariaďujú opatrenia podľa § 12 a § 48 ods. 4 zákona, teda ministerstvo zdravotníctva, Úrad verejného zdravotníctva a regionálne úrady verejného zdravotníctva, majú právomoc povoľovať a zrušovať výnimky z týchto opatrení. Zároveň sa stanovuje, že podmienky a postup pri povoľovaní týchto výnimiek stanoví príslušný orgán vo všeobecne záväznom právnom predpise vydanom podľa § 59b ods. 1 (bod 3 - § 59 ods. 7). Z navrhnuté doplnenia zákona bude vyplývať nielen jednoznačné zákonné zmocnenie ministerstva zdravotníctva, Úradu verejného zdravotníctva a regionálnych úradov verejného zdravotníctva rozhodovať o individuálnych výnimkách z nimi nariadených opatrení, ale zabezpečí sa aj to, aby rozhodovanie o výnimkách nebolo svojvoľné a jeho postup bol upravený v príslušnej vyhláške vydanéj podľa § 59b ods. 1 zákona.

Zároveň sa navrhuje, aby sa na rozhodovanie o individuálnych výnimkách nevzťahoval všeobecný predpis o správnom konaní (zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok)), a to preto, aby bolo povoľovanie výnimiek rýchlym a čo najmenej formalizovaným procesom, aby splnilo svoj účel. (bod 2). Podrobnejšie podmienky a postupy pri povoľovaní individuálnej výnimky však budú upravené v príslušnej vyhláške.

K bodu 3 (§ 59b ods. 6)

Navrhuje sa doplniť povinnosť odôvodňovať vyhlášky Úradu verejného zdravotníctva a regionálnych úradov verejného zdravotníctva vydané podľa § 59b ods. 1. Odôvodnenie bude povinnou prílohou vyhlášky a bude publikované spolu s ňou vo Vestníku vlády.

Ustanovuje sa, že odôvodnenie má obsahovať náležitosti, ktoré obsahuje dôvodová správa v zmysle zákona o tvorbe právnych predpisov.

K čl. II

Vzhľadom na očakávaný priebeh legislatívneho procesu sa navrhuje stanoviť účinnosť zákona na 1. mája 2021.