

Stanovisko vo veci vyrozumenia verejného ochrancu práv

Vláda Slovenskej republiky uložila uznesením vlády SR č. 447 z 10. júla 2024 ministrom vnútra SR predložiť na rokovanie vlády SR návrh stanoviska vo veci vyrozumenia verejného ochrancu práv, a to v termíne do 4. septembra 2024.

Verejný ochranca práv v „*Informácii o zaslaní vyrozumenia verejného ochrancu práv*“ (ďalej len „*Informácia*“) vyrozumel vládu SR o nezákonnej povahe faktúr za náklady súvisiace s tzv. povinnou štátnou karanténou, keďže podľa jeho názoru bol spôsob vymáhania úhrady nákladov súvisiacich s umiestnením osôb v určených karanténnych zariadeniach zo strany Ministerstva vnútra SR v rozpore so zákonom č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „*zákon o ochrane verejného zdravia*“).

Verejný ochranca práv v Informácii uvádza, že pri svojej činnosti zaznamenal viacero podnetov, v ktorých dospel k záveru o porušení zákonov Ministerstvom vnútra SR pri vymáhaní nákladov za umiestnenie občanov v určených karanténnych zariadeniach (tzv. povinná štátna karanténa) pri príchode zo zahraničia v prvej vlne pandémie ochorenia COVID-19.

Verejný ochranca práv vidí nezákonnosť vydávania faktúr a ukladanie povinnosti úhrady nákladov vzniknutých v súvislosti s povinnou, nariadenou izoláciou v štátom určených zariadeniach, predovšetkým **v troch oblastiach:**

1. povinnosť úhrady nákladov bola/je **ukladaná nepríslušným orgánom** – MV SR,
2. tieto povinnosti sú **ukladané nezákonným postupom**, kedy nedochádza k vykonaniu správnych konaní podľa správneho poriadku, čím sú osoby povinné uhradiť zasielané faktúry zbavené možnosti uplatnenia svojich procesných práv, ktoré im priznáva správny poriadok, a
3. akty orgánov verejnej správy (faktúry) trpia **absolútnym nedostatkom formy rozhodnutia**, keďže sa na ukladanie povinnosti uhradiť náklady vzniknuté pri izolácii v štátom určených zariadeniach má podľa verejného ochrancu práv v plnom rozsahu aplikovať správny poriadok, pričom povinnosti uhradiť náklady musia byť v zmysle právnej úpravy uložené vo forme rozhodnutia podľa správneho poriadku.

Vo vzťahu k verejným ochrancom práv tvrdným trom oblastiam nezákonnosti postupu ukladania povinnosti úhrady nákladov, si Ministerstvo vnútra SR dovoľuje uviesť:

1. K bodu 1. – Povinnosť úhrady nákladov bola/je ukladaná nepríslušným orgánom – MV SR

Ustanovenie § 58 ods. 2 zákona o ochrane verejného zdravia určuje len okruh osôb, ktoré sú povinné uhrádzať náklady spojené s plnením povinností ustanovených týmto zákonom a nerieši prípady, kedy náklady vzniknú subjektu, ktorý nie je orgánom verejného zdravotníctva a ktorý neuložil povinnosť podľa zákona o ochrane verejného zdravia.

V tejto súvislosti uvádzame, že Ministerstvo vnútra SR nebolo orgánom verejného zdravotníctva podľa § 3 ods. 1 písm. e) zákona o ochrane verejného zdravia, ktorý by nariadil povinnú karanténu vo forme opatrenia Úradu verejného zdravotníctva.

Faktúry, ktoré boli vystavené Ministerstvom vnútra SR osobám, ktoré boli umiestnené v karanténnych zariadeniach, predstavujú plnenie v podobe paušálnych nákladov **výlučne za stravu, ktorá bola týmto osobám poskytnutá** zo strany ubytovacieho zariadenia počas doby ich karantény.

Poskytnutie stravovania tzv. repatriantom umiestneným v zariadeniach pod správou Ministerstva vnútra SR (ale aj v zariadeniach pod správou iných ministerstiev alebo súkromných poskytovateľov služieb (napr. hotely, penzióny)) teda **nebolo uložené rozhodnutím podľa zákona o ochrane verejného zdravia a tzv. repatrianti nemali povinnosť takto poskytnuté plnenie prijať**.

Tak ako je uvedené vyššie, v tomto prípade Ministerstvo vnútra SR pri vystavení jednotlivých faktúr nebolo v postavení orgánu verejného zdravotníctva v zmysle § 3 ods. 1 písm. e) zákona o ochrane verejného zdravia, a preto ani nemohlo postupovať podľa § 59 ods. 1 zákona o ochrane verejného zdravia.

Vzhľadom na uvedené potom faktúry nemôžu byť rozhodnutím, na ktoré by sa vzťahoval zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších zákonov (ďalej len „zákon o správnom konaní“). Faktúry totiž neukladajú povinnosť nahradiť vzniknuté náklady podľa zákona o ochrane verejného zdravia, tak ako sa to domnieva verejný ochranca práv, ale predstavujú len výzvu na dobrovoľné uhradenie paušálnych nákladov za stravu, ktorá vznikla priamo ubytovacím zariadeniam pod správou Ministerstva vnútra SR.

Ministerstvo vnútra SR poukazuje na skutočnosť, že **vláda Slovenskej republiky vyhlásila podľa § 8 zákona NR SR č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva v znení neskorších predpisov počnúc dňom 12.03.2020 od 06:00 hod. mimoriadnu situáciu**.

V nadväznosti na vyhlásenie mimoriadnej situácie a v súvislosti s riešením situácie šíriaceho sa korónu vírusu na Slovensku, vláda Slovenskej republiky uznesením č. 113 z 15. marca 2020 (ďalej len „uznesenie č. 113“) písmeno A.6. uložila ministerke vnútra SR *„vykonať opatrenia so zabezpečením povinnej karantény občanov SR, ktorí sa skupinovo vracajú z postihnutých oblastí do karanténnych zariadení určených Ministerstvom vnútra SR“*.

Ministerstvo vnútra SR dáva taktiež do pozornosti, že podľa § 4 ods. 1 písm. a) zákona č. 179/2011 Z. z. o hospodárskej mobilizácii a o zmene a doplnení zákona č. 387/2002 Z. z. o riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 179/2011 Z. z.“) (právna úprava platná a účinná v čase od 01.07.2016 do 18.01.2021) *„subjektom hospodárskej mobilizácie je ústredný orgán určený vládou Slovenskej republiky“*.

Už z obsahu samotného uznesenia č. 113 je zrejmé a nespochybniteľné, že vláda Slovenskej republiky týmto uznesením uložila Ministerstvu vnútra SR, ktoré je ústredným orgánom štátnej správy, povinnosť vykonať opatrenia so zabezpečením povinnej karantény občanov SR, ktorí sa skupinovo vracajú z postihnutých oblastí do karanténnych zariadení určených Ministerstvom vnútra SR.

Jednotlivé karanténne zariadenia – podnikatelia, rozpočtové organizácie, príspevkové organizácie, verejné vysoké školy, neziskové organizácie poskytujúce všeobecne prospešné služby a iné právnické osoby, ktoré realizujú opatrenia v oblasti sociálneho zabezpečenia – **boli určené ako subjekt hospodárskej mobilizácie v súlade s § 4 písm. d) zákona č. 179/2011 Z. z., a to:**

- a) rozhodnutiami ústredného orgánu (Ministerstva vnútra SR) vo svojej pôsobnosti v stave bezpečnosti** – ako príklad uvádzame Centrum účelových zariadení, ktoré bolo ako subjekt hospodárskej mobilizácie určené rozhodnutím č. SKR-58/2013-20 už v roku 2013 a následne mu v roku 2020 minister vnútra SR príkazom č. SKR-COKP1/2020-000511-009 len spresnil rozsah vykonávania opatrení hospodárskej mobilizácie počas krízovej situácie.
- b) písomnými príkazmi** vedúceho ústredného orgánu (ministra vnútra SR) vo svojej pôsobnosti, prednostu okresného úradu vo svojom územnom obvode, prednostu okresného úradu v sídle kraja v územnom obvode kraja alebo predsedu vyššieho územného celku vo svojej zriaďovateľskej pôsobnosti vydaným v období krízovej situácie.

Subjektu hospodárskej mobilizácie bolo uložené vykonať opatrenia hospodárskej mobilizácie podľa § 5 písm. b) zákona č. 179/2011 Z. z., a to organizáciu výroby a organizáciu služieb, v rámci vykonávania ktorého bol subjekt hospodárskej mobilizácie povinný zabezpečiť vo svojom zariadení ubytovanie a **stravovanie** fyzickým osobám, ktorým bola nariadená povinná izolácia v karanténnych zariadeniach, ako aj ďalšie podporné služby pre prevádzku karanténneho zariadenia, nakoľko mal určený subjekt k dispozícii požadované zdroje, ktoré mohli byť použité na riešenie krízovej situácie pandémie koronavírusu COVID-19.

Konkrétnu úhradu oprávnených nákladov spojených s pobytom osôb poskytovateľovi pobytu vykonalo v prvom kroku Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky po predložení faktúry odsúhlasenej zodpovednou osobou za riadenie a koordináciu činností v karanténnom zariadení a overení miestne príslušným okresným úradom v sídle kraja, pričom oprávnenými výdavkami boli aj náklady na stravovanie ubytovaných osôb vo výške 13 eur za osobu na deň. Následne si v druhom kroku Ministerstvo vnútra SR vyfakturovalo ním uhradené paušálne náklady za stravu voči konkrétnym prijímateľom stravovania – teda fyzickým osobám, ktoré boli v jednotlivých karanténnych zariadeniach ubytované.

Ministerstvo vnútra SR opätovne zdôrazňuje, že keďže Úrad verejného zdravotníctva stravovanie repatriantom neposkytoval ani nezabezpečoval, nemohol byť Úrad verejného zdravotníctva ani príslušný na rozhodovanie o povinnosti nahradiť tieto náklady formou rozhodnutia.

2. K bodu 2 - K povinnostiam ukladaným nezákonným postupom

Nakoľko medzi repatriantmi a Ministerstvom vnútra SR nebola uzatvorená zmluva o ubytovaní (ani iná zmluva), možno nárok na náhradu paušálnych nákladov za poskytnutú stravu považovať za bezdôvodné obohatenie v zmysle § 451 a nasl. zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník. Ministerstvo vnútra SR uvádza, že právny vzťah medzi Ministerstvom vnútra SR ako poskytovateľom plnenia a repatriantmi ako prijímateľmi tohto plnenia je súkromnoprávnej povahy. Nakoľko predmetné faktúry nie sú rozhodnutím, nemôžu predstavovať ani priamo vymáhateľný exekučný titul, preto sa Ministerstvo vnútra SR

so svojimi nárokmi, ktoré vznikli v súvislosti s karanténou, obrátilo na vecne a miestne príslušný súd v civilnom sporovom konaní, ktorý je (jediný) kompetentný posúdiť opodstatnenosť a právny základ uplatňovaných nárokov.

Ministerstvo vnútra SR uvádza, že v absolútnej väčšine konaní bol jeho nárok súdmi uznaný ako dôvodný (niektoré tieto rozhodnutia boli potvrdené aj v odvolacom konaní) a vo väčšine prípadov súdne rozhodnutia už stihli nadobudnúť právoplatnosť a vykonateľnosť.

Aktuálne prebieha už len veľmi málo súdnych konaní, ktoré ešte neboli právoplatne ukončené.

V tejto súvislosti si Ministerstvo vnútra SR dovoľuje uviesť, že v civilných konaniach mohli repatrianti v procesnom postavení žalovaných uplatňovať všetky svoje procesné práva v súlade s Civilným sporovým poriadkom a využiť všetky prostriedky na svoju obranu tak, ako by to mohli urobiť aj v správnom konaní.

3. K bodu 3 - K absolútnemu nedostatku formy rozhodnutia

Ako už bolo vyššie uvedené, postup pri vystavovaní faktúr nebol realizovaný formou rozhodnutia o uložení povinnosti podľa zákona o ochrane verejného zdravia, nakoľko v tomto prípade išlo o súkromnoprávny vzťah medzi poskytovateľom a prijímateľom plnenia.

Jednotlivé faktúry nie sú (ani nemôžu byť) rozhodnutím podľa zákona o správnom konaní, preto im ani nemožno vytýkať akýkoľvek nedostatok formy rozhodnutia. Tak ako Ministerstvo vnútra SR už uviedlo, faktúry predstavujú len výzvu na dobrovoľné splnenie záväzku v podobe náhrady nákladov za poskytnuté a prijaté plnenie vo forme stravy počas pobytu repatriantov v karanténnych zariadeniach pod správou Ministerstva vnútra SR.

V konkrétnom prípade preto možno dospieť k záveru, že zo strany Ministerstva vnútra SR k porušeniu zákona ani k zásahu do základných práv a slobôd repatriantov nedošlo. Plnenia z jednotlivých faktúr možno považovať za pohľadávky štátu, pri ktorých vystupuje Ministerstvo vnútra SR v postavení správcu, ktorý je povinný využívať všetky právne prostriedky na ich vymoženie podľa § 4 zákona č. 374/2014 Z. z. o pohľadávkach štátu (ďalej ako „zákon č. 374/2014 Z. z.“). Zasielanie faktúr repatriantom s výzvou na dobrovoľné uhradenie pohľadávky je v súlade s § 4 ods. 1 písm. a) zákona č. 374/2014 Z. z., podľa ktorého je správca povinný uplatňovať pohľadávku štátu riadne a včas, najmä oznamovať dlžníkovi písomnou výzvou na úhradu, že eviduje voči nemu splatnú pohľadávku štátu a upozorniť ho na následky neuhradenia pohľadávky štátu.

Ministerstvo vnútra SR uvádza, že v predmetných prípadoch postupuje v súlade so všeobecne záväznými právnymi predpismi (najmä v súlade so zákonom č. 374/2014 Z. z.) a rešpektuje právoplatné rozhodnutia súdnych autorít vydané v civilných sporových konaniach.

V súlade s ustanovením § 16 ods. 2 zákona č. 374/2014 Z. z. o pohľadávkach štátu a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, boli v roku 2022 neuhradené pohľadávky štátu za stravu poskytnutú v karanténnych zariadeniach postúpené Slovenskej konsolidačnej, a. s. ako poverenej osobe, za účelom ich vymáhania, pričom od vymáhania mnohých z nich bude v konečnom dôsledku aj tak trvalo upustené, nakoľko boli Slovenskou konsolidačnou a. s. vrátené Ministerstvu vnútra SR záverečnými správami o nevymožení pohľadávok štátu.

Štatistický prehľad vymáhania pohľadávok štátu

Z celkového počtu 17 289 v sume 1 564 532,29 eur je ku dňu 11.7.2024 uhradených 15 293 faktúr v sume 1 362 692,05 eur.

Neuhradených je ku dňu 11.7.2024 1996 ks faktúr v sume 201 840,24 eur, čo je 11,54 % podiel nevymôžených pohľadávok z celkového počtu vystavených faktúr, percentuálny podiel vysporiadaných faktúr je teda v súčasnosti 88,46 %.

Z počtu 1996 ks neuhradených faktúr je 1460 ks v sume 152 810,56 eur na konsolidácii (Slovenská konsolidačná, a. s.), 300 ks v sume 27 394,57 eur bolo aktuálne vrátených zo Slovenskej konsolidačnej, a. s. a budú riešené trvalým upustením od vymáhania, 5 ks v sume 383 eur je splácaných na dohodu o splátkach, 42 ks v sume 4096,36 eur je na vymáhaní na sekcii legislatívy a právnych služieb Ministerstva vnútra SR, 186 ks v sume 16 946,75 eur je v riešení trvalým upustením a 3 ks v sume 209 eur sú neznámi adresáti v štádiu zaslanej výzvy (budú zrejme riešení trvalým upustením).

Záver:

Z uvedeného vyplýva, že minister vnútra SR ako vedúci ústredného orgánu štátnej správy musí pri svojej činnosti vždy postupovať v súlade s aktuálne platnou právnou úpravou.

V prípade, ak by došlo k zmene platnej právnej úpravy a to tak, že povinnosť úhrady predmetných nákladov zanikne, prípadne bude zakotvená povinnosť príslušných orgánov štátnej správy vrátiť prijaté plnenia, bude minister vnútra SR postupovať podľa takejto právnej úpravy a zabezpečí všetky potrebné kroky.