

Dôvodová správa

A. Všeobecná časť

Návrh zákona, ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony v súvislosti s niektorými opatreniami na zabezpečenie dostupnosti ústavnej zdravotnej starostlivosti (ďalej len „návrh zákona“) sa predkladá na základe úlohy urýchlene predložiť na rokovanie vlády návrh nevyhnutných legislatívnych úprav, ktoré zabezpečia plynulé poskytovanie zdravotnej starostlivosti na celom území Slovenskej republiky podľa bodu B.1. uznesenia vlády Slovenskej republiky č. 727 z 27. novembra 2024 k ústnej informácii ministra zdravotníctva o stave a priebehu rokovaní medzi Ministerstvom zdravotníctva SR a Lekárskym odborovým združením.

Predložený návrh zákona vstupuje do zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva v znení neskorších predpisov, zákona č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov (ďalej len „Trestný zákon“) a ďalších predpisov a reaguje na situácie potenciálneho ohrozenia života a zdravia ľudí, teda na ohrozenie základných ľudských práv uvedených v čl. 15 a čl. 40 Ústavy Slovenskej republiky, ktoré ustanovujú právo každého na ochranu života a zdravia. Navrhuje sa zavedenie novej mimoriadnej udalosti - kritická nedostupnosť ústavnej zdravotnej starostlivosti.

Legitímnymi cieľmi predkladaného návrhu zákona sú zabezpečenie ochrany verejného zdravia osôb na území Slovenskej republiky, ochrany zdravotníckeho systému a predchádzanie zásahom do iných práv a slobôd osôb. Štát nateraz nedisponuje dostatočne širokými a vhodnými možnosťami smerujúcimi k dosiahnutiu týchto cieľov, keďže neexistuje iný, rovnako účinný prostriedok, ktorý by menej zasahoval do základných práv a slobôd, a zároveň viedol k dosiahnutiu všetkých legitímnych cieľov. Navrhovaná právna úprava odzrkadľuje pozitívny záväzok štátu chrániť život a zdravie osôb nachádzajúcich sa na území Slovenskej republiky a zabezpečovať týmto spôsobom prístup k základným právam a slobodám vyplývajúcim z Ústavy Slovenskej republiky a medzinárodných dohovorov.

Návrh zákona tak predstavuje ústavne konformný zásah do základných práv a slobôd dotknutých subjektov, a to v záujme dosiahnutia vyššieho cieľa - ochrany života a zdravia. Ochrana života a zdravia požíva najvyššiu právnu ochranu opakovane vyjadrenú v činnosti vlády Slovenskej republiky, Národnej rady Slovenskej republiky, v rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky a ďalších ústavných a zákonných inštitúcií. Obmedzenia, ktoré zavádza navrhovaná právna úprava, nie sú arbitrárne, ale naopak starostlivo uvážené a v kontexte sledovaných legitímnych cieľov nevyhnutné. Povinnosti uložené obmedzujúcimi opatreniami nezakladajú neodôvodnenú osobitú obetu zdravotníckych pracovníkov a zasahujú do práv zdravotníckych pracovníkov iba v nevyhnutnom, a teda ústavne konformnom rozsahu, v záujme ochrany života a zdravia osôb na území Slovenskej republiky. Inak povedané prechádzajú testom proporcionality, kde naproti sebe stojí ústavná hodnota, ktorou je ochrana života a zdravia a hodnota, ktorou je dočasné obmedzenie práva na slobodnú voľbu zamestnania a vykonávanie práce.

V súvislosti so zabezpečením poskytovania ústavnej zdravotnej starostlivosti, najmä uložením povinnosti zdravotníckym pracovníkom poskytovať zdravotnú starostlivosť počas mimoriadnej situácie, návrh zákona rešpektuje základné medzinárodné pracovné normy Medzinárodnej organizácie práce, osobitne Dohovor Medzinárodnej organizácie práce

o nútennej alebo povinnej práci č. 29 z roku 1930 a Dohovor Medzinárodnej organizácie práce o zrušení nútennej práce č. 105 z roku 1957.

Novo zavádzaná mimoriadna udalosť bez ohľadu na faktory, ktoré ju vyvolali, resp. spôsobili jej bezprostrednú hrozbu, je definovaná ako narušenie poskytovania ústavnej zdravotnej starostlivosti, pri ktorom poskytovatelia ústavnej zdravotnej starostlivosti objektívne nie sú schopní zabezpečiť poskytovanie zdravotnej starostlivosti v rozsahu, kvalite alebo čase nevyhnutnom na ochranu života, zdravia a predchádzanie jeho závažnému poškodeniu. Zahŕňa nielen aktuálny stav narušenia poskytovania ústavnej zdravotnej starostlivosti, ale aj situácie, pri ktorých existuje potenciálna hrozba, že taký stav nastane v budúcnosti, a to na základe konkrétnych indícií a predikcií (napr. epidemiologická situácia, nedostatok liekov a zdravotníckeho materiálu, odstávky v kritickej infraštruktúre, nedostatok personálu). Je primárne úlohou jednotlivých poskytovateľov ústavnej zdravotnej starostlivosti citlivo vnímať signály, ktoré by mohli naznačovať predmetnú hrozbu. Kritickou nedostupnosťou ústavnej starostlivosti sa rozumie taká situácia, kedy poskytovatelia ústavnej zdravotnej starostlivosti nie sú schopní zabezpečiť dostupnosť adekvátnej zdravotnej starostlivosti, pričom táto situácia vznikne nezávisle od ich vôle. Táto definícia zahŕňa udalosti, ktoré nemožno pripísať systematickému konaniu poskytovateľov, ale výlučne okolnostiam, ktoré sú mimo ich kontrolu.

Predložený návrh zákona zavádza časové obmedzenie na vyhlásenie a predlžovanie mimoriadnej situácie. Obmedzenie na dobu 60 dní s možnosťou jednorazového predĺženia zabezpečuje, že mimoriadne opatrenia budú trvať len nevyhnutnú dobu, a zároveň budú podliehať kontrole verejnej moci.

Navrhovaný osobitný inštitút mimoriadnej situácie prispieva k adresnejšej a účinnejšej reakcii štátu v porovnaní s existujúcim inštitútom núdzového stavu. Dosah mimoriadnej situácie je možné územne limitovať (určením dotknutého územia, resp. určením konkrétneho zariadenia ústavnej zdravotnej starostlivosti), pričom je primerane časovo konštituovaný, čo umožňuje flexibilne reagovať na vzniknutý stav a efektívne využívať zdroje štátu.

Návrh zákona reaguje aj na niektoré ďalšie problémy napr. zavedením zákonnej fikcie neuplynutia výpovedných lehôt v zariadení ústavnej zdravotnej starostlivosti nachádzajúcom sa na území, na ktorom je vyhlásená mimoriadna situácia skôr ako bude mimoriadna situácia odvolaná a povinnosť zdravotníckych pracovníkov naďalej poskytovať zdravotnú starostlivosť.

Predkladateľ zákona sa vysporiadal aj s otázkou prípadnej retroaktivity vo vzťahu k už existujúcim právnym vzťahom, ktorých sa potenciálne dotýka (vzťah medzi poskytovateľom ústavnej zdravotnej starostlivosti v postavení zamestnávateľa a zdravotníckym pracovníkom v postavení zamestnanca počas plynutia výpovednej doby).

Predkladateľ zákona má za to, že navrhovaným zákonom nedochádza k tzv. priamej retroaktivite, ktorá je zakázaná. Naopak prípadný vplyv návrhu zákona na už existujúce vzťahy medzi zamestnávateľom a zamestnancom možno považovať za prípad tzv. nepriamej retroaktivity, ktorá je všeobecnou právnou teóriou akceptovaná, a to za účelom zabezpečenia kontinuity a stability spoločenských vzťahov v prípadoch novelizácii právnych predpisov (kedy počas existencie rôznorodých spoločenských vzťahov, dochádza k úprave/novelizácii právnych predpisov, ktoré sa ich dotýkajú).

Vo všeobecnosti tak platí, že v prípade tzv. nepravej retroaktivity, právny poriadok uznáva práva a povinnosti nadobudnuté podľa skoršieho právneho predpisu, avšak od účinnosti novej právnej úpravy sa predmetné vzťahy začnú posudzovať podľa nového právneho režimu (môže tak dochádzať k zmenám alebo vytváraniu nových práv alebo k zmenám v ich obsahu). Podstatné je len rešpektovanie už nadobudnutých práv, ktoré nesmie neskorší právny predpis zrušiť. Nepravú retroaktivitu tak podľa názoru predkladateľa návrhu zákona nemožno považovať za stav pôsobiaci do minulosti ani za spätnú účinnosť v pravom zmysle slova. Nepravá retroaktivita sa dotýka prípadov, keď právne vzťahy vznikli ešte v čase pôsobenia skoršieho právneho predpisu a takýto skôr vzniknutý vzťah trvá aj napriek prijatiu novšieho právneho predpisu naďalej.

Zdravotnícki pracovníci zohrávajú kľúčovú úlohu v zabezpečovaní ochrany života a zdravia obyvateľstva, najmä počas mimoriadnych situácií. Aktuálne znenie pracovnoprávných predpisov neobsahuje žiadne ustanovenia upravujúce povinnosť zdravotníckeho pracovníka v čase mimoriadnej situácie zotrvať v pracovnom pomere. Uvedené ponecháva priestor na možné ukončenie pracovného pomeru v čase mimoriadnej situácie, čím môže byť výrazným spôsobom ohrozené riadne poskytovanie ústavnej zdravotnej starostlivosti. Zvýšený odchod zdravotníckych pracovníkov počas mimoriadnej situácie môže viesť k preťaženiu zostávajúceho zdravotníckeho personálu, zníženiu kvality a dostupnosti zdravotnej starostlivosti a zvyšovaniu ekonomických nákladov na zabezpečenie náhradných riešení (externí pracovníci), čo môže vyústiť až ku kolapsu celého zdravotného systému. Navrhované opatrenie je striktne časovo obmedzené na trvanie mimoriadnej situácie.

Aktuálne znenie Trestného zákona neobsahuje osobitné skutkové podstaty upravujúce trestnú zodpovednosť za úmyselné porušovanie alebo vyhybanie sa výkonu povinností v čase trvania mimoriadnej situácie. Absentujúca právna úprava oslabuje schopnosť štátu efektívne postihovať takéto konanie.

Zavádzajú sa nové skutkové podstaty trestného činu porušovania povinností za mimoriadnej situácie a trestného činu vyhybania sa výkonu povinností za mimoriadnej situácie. Navrhované doplnenie dvoch nových skutkových podstat trestných činov nadväzuje na navrhovanú úpravu v zákone č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva v znení neskorších predpisov. Zatiaľ čo § 290a Porušovanie povinností za krízovej situácie a § 290b Vyhybanie sa výkonu povinností za krízovej situácie v zmysle Trestného zákona stanovujú trest odňatia slobody až na dva roky v základnej skutkovej podstate, navrhované skutkové podstaty trestných činov stanovujú miernejšiu trestnú sadzbu (odňatie slobody až na jeden rok). Tento rozdiel reflektuje menšiu závažnosť mimoriadnej situácie oproti krízovej situácii (núdzový stav, výnimočný stav vojnový stav alebo vojna). Miernejšiu trestnú sadzbu obsahujú aj kvalifikované skutkové podstaty.

Návrh zákona zavádza samostatnú reguláciu pre mimoriadnu situáciu, čím rozširuje trestnoprávne nástroje, avšak zároveň dbá na proporcionalitu trestov vzhľadom na závažnosť okolností. Zohľadňuje skutočnosť, že mimoriadna situácia nepredstavuje rovnaký stupeň ohrozenia ako krízová situácia.

Mimoriadne situácie vyžadujú od občanov, právnických osôb a štátnych orgánov vyššiu mieru spolupráce a zodpovednosti, berúc do úvahy princíp rovnomerného rozloženia verejných bremien. Následkom nedodržiavania povinnosti v čase mimoriadnej situácie môže byť vážne narušené plynulé fungovanie štátu, s čím môžu byť spojené rozsiahle ekonomické škody. Navrhovaná právna úprava reaguje na potrebu jednoznačne vymedziť zodpovednosť

za porušovanie povinností v čase mimoriadnej situácie. Zakotvenie trestnej zodpovednosti má za cieľ pôsobiť najmä preventívne. Návrh zákona rešpektuje zásadu proporcionality, ponímajúc že stanovené tresty sú primerané závažnosti protiprávneho konania.

Mimoriadna situácia kladie zvýšené nároky nielen na zdravotnícky systém ako celok, ale aj na jeho pracovníkov. Je nevyhnutné zabezpečiť, aby bola zdravotná starostlivosť poskytovaná neprerušene a zamedziť prípadnému zneužívaniu systému dočasnej pracovnej neschopnosti. Súčasná prax, keď o dočasnej pracovnej neschopnosti zdravotníckych pracovníkov rozhodujú ich kolegovia, môže viesť ku konfliktom záujmov alebo k nedostatočnej objektivite, čo oslabuje schopnosť zdravotníckeho systému reagovať na mimoriadnu situáciu.

Nedostatočná kontrola nad procesmi udeľovania práceneschopnosti počas mimoriadnej situácie je spôsobilá viesť k nadmernému zaťaženiu sociálneho systému a celkovému narušeniu chodu ústavných zdravotníckych zariadení. Existujúce právne predpisy neobsahujú osobitné mechanizmy na posudzovanie pracovnej neschopnosti zdravotníckych pracovníkov počas mimoriadnych situácií.

Zároveň sa ako preventívne opatrenie pre situácie, kedy by mohlo dôjsť k naplneniu skutkových podstat trestných činov podľa § 290c alebo podľa navrhovaného § 290d Trestného zákona, navrhuje zmena a doplnenie zákona č. 576/2004 Z. z. o zdravotnej starostlivosti, službách súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ktorej cieľom je maximálna objektivizácia posudzovania dočasnej pracovnej neschopnosti.

Navrhovaná právna úprava zavádza právomoc mimoriadnou situáciou dotknutých okresných úradov v čase trvania mimoriadnej situácie určiť lekárov oprávnených posudzovať a rozhodovať o dočasnej pracovnej neschopnosti zdravotníckych pracovníkov. Cieľom navrhovanej úpravy je zabezpečenie transparentnosti a objektívnosti rozhodovacieho procesu a zníženie rizika zneužívania práceneschopnosti. Zároveň sa tým eliminuje potenciálny konflikt záujmov medzi zdravotníckymi pracovníkmi. Navrhovaná právna úprava si rovnako kladie za cieľ posilnenie dôvery verejnosti v zdravotnícky systém počas mimoriadnych situácií.

Úprava rozhodovacích právomocí predstavuje zásah do štandardných procesov rozhodovania o pracovnej neschopnosti. Tento zásah je však nevyhnutný a primeraný na zabezpečenie plynulosti poskytovania ústavnej zdravotnej starostlivosti v krízových situáciách.

V súvislosti s návrhom nových skutkových podstat trestného činu porušovania povinností za mimoriadnej situácie a trestného činu vyháňania sa výkonu povinností za mimoriadnej situácie rozširujú dôvody, na základe ktorých sa zdravotnícky pracovník nepovažuje na účely 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 za bezúhonného a povinnosti zdravotníckeho pracovníka podľa vyššie uvedeného zákona sa rozširujú o povinnosť počas krízovej situácie vykonať na zabezpečenie poskytovania zdravotnej starostlivosti povinnosť uloženú zákonom.

Súčasťou opatrení na dosiahnutie cieľa navrhovanej právnej úpravy je doplnenie 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 o vykonanie opatrení na zabezpečenie zdravotnej starostlivosti pre obyvateľstvo z dôvodu kritickej nedostupnosti ústavnej zdravotnej starostlivosti v súvislosti

s navrhovanou definíciou mimoriadnej udalosti - kritickej nedostupnosti ústavnej zdravotnej starostlivosti.

Návrh zákona je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi a nálezmi Ústavného súdu Slovenskej republiky, so zákonmi a ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi, medzinárodnými zmluvami a inými medzinárodnými dokumentmi, ktorými je Slovenská republika viazaná, ako aj s právom Európskej únie.

Návrh zákona nemá vplyv na rozpočet verejnej správy, nemá vplyv na podnikateľské prostredie, nezakladá vplyv na životné prostredie, nemá vplyv na informatizáciu spoločnosti, nezakladá vplyv na služby verejnej správy pre občana, nezakladá sociálne vplyvy ani vplyvy na manželstvo, rodičovstvo a rodinu.

Návrh zákona nemá byť predmetom vnútrokomunitárneho pripomienkového konania.