

B. Osobitná časť

K § 1

Návrh zákona vychádza z účelu a základného obsahu smernice (EÚ) 2018/958, ktorým sa ustanovuje povinnosť vykonať test proporcionality na posúdenie novej regulácie alebo zmenu existujúcej regulácie povolání. 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.

Navrhovaná právna úprava v odseku 2 ustanovuje, v akých prípadoch sa neuskutočňuje test proporcionality pri novej alebo zmene existujúcej regulácie povolání. Ide o prípady, ak je regulácia daného regulovaného povolania kodifikovaná na európskej úrovni napríklad pre povolania architekt, veterinárny lekár, sestra, lekár, zubný lekár, farmaceut a pôrodná asistentka a zároveň sú ustanovené podmienky prístupu k regulovaným povolaniam v smernici 2005/36/ES v platnom znení. V smernici 2005/36/ES platnom znení sú ustanovené požiadavky na odbornú prípravu napr. pre povolanie lekár nasledovne základná lekárska odborná príprava pozostáva najmenej z päťročného štúdia a pozostáva z 5500 hodín teoretickej a praktickej odbornej prípravy; Slovenská republika je viazaná dodržiavať podmienky odbornej prípravy pre povolanie lekár tak isto sú obdobne ustanovené aj požiadavky napr. pre povolanie sestra odborná príprava predstavuje najmenej tri roky štúdia, ktoré obsahujú aspoň 4600 hodín teoretickej a klinickej odbornej prípravy, z čoho je klinická odborná príprava vyjadrená aspoň ako jedna polovica z trvania odbornej prípravy; znamená to, že táto regulácia „*neumožňuje zvoliť spôsob prebratia do právneho predpisu*“. Predmetné ustanovenia týkajúce sa odbornej prípravy pre vymenované zdravotnícke regulované povolania sú transponované do právnych predpisov Slovenskej republiky do zákona č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov, nariadenia vlády Slovenskej republiky č. 296/2010 Z. z. o odbornej spôsobilosti na výkon zdravotníckeho povolania, spôsobe ďalšieho vzdelávania zdravotníckych pracovníkov, sústave špecializačných odborov a sústave certifikovaných pracovných činností. Okrem uvedených právnych predpisov bola smernica 2005/36/ES v platnom znení transponovaná aj do zákona Slovenskej národnej rady č. 138/1992 Zb. o autorizovaných architektoch a autorizovaných stavebných inžinieroch v znení neskorších predpisov, zákona č. 442/2004 Z. z. o súkromných veterinárnych lekároch, o Komore veterinárnych lekárov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení zákona č. 488/2002 Z. z. o veterinárnej starostlivosti a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov Medzi ďalšie takéto právne záväzné akty Európskej únie možno uviesť 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, s.1) V tomto nariadení sú ustanovené 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 opäť 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., 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*“.

Regulácia povolania zahŕňa nasledovné zložky – 1. prístup k regulovanému povolaniu, 2. výkon regulovaného povolania 3. právnu formu vykonávania regulovaného povolania 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, manažérov 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 povolaní pri zavedení nových alebo zmenených existujúcich právnych, administratívnych alebo iných ustanovení, ktoré sú uvedené nielen v právnych predpisoch, ale môžu byť stanovené aj vnútorným predpisom profesijnej organizácie napr. štatútom, vnútorným poriadkom a iné. Profesijnou organizáciou 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 v zmysle zákona č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Odsekom 3 navrhovaným ustanovením sa preberajú definície z článku 3 smernice (EÚ) 2018/958. Ide o dva spôsoby regulácie povolania – 1. regulácia 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 odseku 1 sú vymedzené už zmienené kritéria samotnej zásady proporcionality. Spôsob preukázania, že návrh regulácie tieto kritéria spĺňa je vymedzený v súlade so smernicou, t. j. „*dostatočne podrobné*“, „*odôvodnené*“, „*podložené kvalitatívnymi*“, a ak je to možné a relevantné, aj „*kvantitatívnymi kritériami*“.

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 dôvodmi verejného záujmu spolu s enumeráciou relevantných dôvodov verejného záujmu. Uvedené dôvody verejného záujmu sa môžu ako dôvody navrhovanej regulácie povolania uplatniť jednotlivo (stačí jeden), alebo v kumulácii dvoch alebo niekoľkých dôvodov.

Rovnako neprípustné je podľa ustálenej judikatúry európskych súdov aj vykonávanie nadmerného počtu kontrol a previerok, požadovanie častých hlásení a zhromažďovanie štatistických údajov nad objektívnu potrebu výkonu správy alebo členskej evidencie. Preto smernica (EÚ) 2018/958 uvedené neúčelné byrokratické a finančné záťaž vylučuje z okruhu závažných dôvodov 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.

Teste 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 treba 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. Ochrane zdravia sa venuje aj smernica 2005/36/ES v platnom znení harmonizáciou lekárskeho povolania, aj iné právne záväzné akty Európskej únie a vnútroštátne zdravotníckymi zákonmi.

K § 6

Navrhovaná právna úprava nadväzuje na to, že test proporcionality sa má vykonať „prijatím“ novej alebo zmenenej existujúcej regulácie, vyžaduje testovanie proporcionality pri všetkých druhoch regulácie, je potrebné aj vo vnútroštátnej úprave zabezpečiť, aby sa testovanie týkalo na jednej strane návrhov všetkých právnych predpisov (zákonov, nariadení vlády, ...) bez rozdielu či ju navrhuje ministerstvo alebo poslanci Národnej rady SR a na druhej strane vnútorné predpisy 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 neprímerane 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 členskom štáte. Z toho dôvodu, že návrh regulácie má najlepšie poznať subjekt, ktorý pripravuje návrh novej regulácie.

Odsekom 3 sa stanovuje, že posúdenie novej alebo zmenenej existujúcej regulácie sa má zväziť obsah regulácie a jej dosah 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 „krížovým“ 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.

Vykonania testu proporcionality sa zabezpečí novým špecializovaným formulárom vytvoreným pre tieto účely.

Na zabezpečenie objektívnosti testu proporcionality sa ustanovuje pre subjekt, ktorý reguláciu navrhuje povinnosť zverejniť test proporcionality (prirodzene 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 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, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo 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 stanovuje povinnosť vykonať konzultáciu, s tými fyzickými osobami a právnickými osobami, ktoré si uplatnili pripomienky k testu proporcionality. Zámerom vykonaných konzultácií, je či navrhovaná nová alebo zmenená existujúca regulácia je 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 s výsledkom testu proporcionality, to znamená, že má začať proces, ktorým by sa dosiahlo, že regulácia bude v súlade s testom proporcionality. Ak ide o nesúlad zistený v právnom predpise, predpokladá sa, že bude iniciovať zmenu príslušného právneho predpisu. Ak ide o nesúlad zistených predpisov profesijnej organizácie, má vyvolať rokovania 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.

K § 8

Navrhovanou právnou úpravou sa ustanovujú povinnosti ministerstva školstva ako gestora smernice (EÚ) 2018/958 a Ministerstva hospodárstva Slovenskej republiky v rámci spolugestorstva. Obe ministerstvá v spolupráci vytvoria formulár testu proporcionality, ktorý 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. Ministerstvá vypracujú metodické usmernenie, ktorým sa rozumie manuál pre subjekty navrhujúce novú alebo zmenu existujúcej regulácie na vykonanie testu proporcionality, ktorý by sa mal vykonáva jednotným spôsobom.

Navrhovanou úpravou preberajú ustanovenia článkov 10 a 11 smernice (EÚ) 2018/958. Ide teda o notifikačnú povinnosť voči Európskej komisii týkajúcej sa navrhovanej regulácií, výsledkoch testu proporcionality. Okrem notifikačných povinností ministerstvo školstva ako aj iné ministerstvá, 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 odsek 6 smernice (EÚ) 2018/958, ktorým sa má zabezpečiť monitoring prijatých opatrení, ktoré nastali po prijatí predmetných opatrení. Ak právnické 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

V predmetnom ustanovení sa upravuje v súlade s Legislatívnymi pravidlami vlády Slovenskej republiky odkaz na transpozičnú prílohu

K § 12

Navrhovaný dátum účinnosti je zhodný s transpozičným dátumom podľa článku 13 smernice (EÚ) 2018/958.

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.