

Ondrej Dostál, poslanec Národnej rady Slovenskej republiky

Vážený pán
Mgr. RNDr. MUDr. Ján Mikas, PhD.
hlavný hygienik Slovenskej republiky

Vážený pán Mikas,

dovoľujem si Vás týmto upozorniť, že Opatrením Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky (ďalej aj „Úrad“) pri ohrození verejného zdravia č. OLP/3354/2020 zo dňa 20.4.2020 (ďalej len „*predmetné opatrenie*“) Úrad postupoval v rozpore so zákonom a prekročil svoju právomoc, keď vylúčil verejnosť zo zasadnutí zastupiteľstiev obcí a samosprávnych krajov. Týmto by som Vás chcel požiadať, aby ste uvedenú vec preskúmali a zabezpečili nápravu a obnovenie zákonného stavu.

Úrad Opatrením OLP/2731/2020 zo dňa 23.3.2020 podľa § 48 ods. 4 písm. d) zákona 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*“) všetkým fyzickým osobám, fyzickým osobám - podnikateľom a právnickým osobám zakázal organizovať a usporadúvať hromadné podujatia športovej, kultúrnej, spoločenskej či inej povahy.

Podľa predmetného opatrenia za dňa 20.4.2020 sa opatrenie z 23.3.2020 doplnilo tak, že zákaz organizovať a usporadúvať hromadné podujatia sa nevzťahuje na zasadnutia a schôdze štátnych orgánov a orgánov územnej samosprávy. Súčasne Úrad predmetným opatrením podľa § 48 ods. 4 písm. e) zákona o ochrane verejného zdravia uložil štátnym orgánom a orgánom územnej samosprávy povinnosť „*pri zasadnutiach a schôdzach vylúčiť verejnosť a zabezpečiť inú formu informovanosti občanov*“.

Protizákonnosť postupu Úradu vo vyššie uvedenej veci spočíva podľa môjho názoru v nasledovných bodoch:

1. Úrad nedisponuje právomocou zakázať alebo obmedziť zasadnutia zastupiteľstiev obcí a samosprávnych krajov podľa § 48 ods. 4 písm. d) zákona o ochrane verejného zdravia, lebo zasadnutie zastupiteľstva nie je hromadným podujatím, ale výkonom verejnej správy,
2. Úrad nedisponuje právomocou zakázať alebo obmedziť zasadnutia zastupiteľstiev obcí a samosprávnych krajov podľa § 48 ods. 4 písm. e) zákona o ochrane verejného zdravia, lebo zasadnutie zastupiteľstva nie je prevádzkou zariadenia, ale výkonom verejnej správy,
3. Úrad ako rozpočtová organizácia nedisponuje právomocou zakázať alebo obmedziť činnosť orgánov štátnej správy a orgánov územnej samosprávy existujúcich na základe Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „*ústava*“),

4. verejnosť rokovania zastupiteľstiev obcí a samosprávnych krajov vyplýva priamo zo zákona a nie je možné ju zrušiť opatrením Úradu.

Ad 1) Právomoc Úradu zakázať alebo obmedziť zasadnutia zastupiteľstiev podľa § 48 ods. 4 písm. d) zákona o ochrane verejného zdravia (hromadné podujatia)

Podľa § 48 ods. 4 písm. d) zákona o ochrane verejného zdravia môže Úrad pri ohrození verejného zdravia nariadiť opatrenie, ktorým je zákaz alebo obmedzenie hromadných podujatí. Konanie zasadnutí obecných zastupiteľstiev a zastupiteľstiev samosprávnych krajov nemožno považovať za hromadné podujatie v zmysle uvedeného ustanovenia. Zastupiteľstvá obcí a samosprávnych krajov sú orgánmi územnej samosprávy ako jednej z foriem verejnej správy a ich konanie teda nie je uplatňovaním zhromažďovacieho práva, výkonom podnikateľskej činnosti, či realizáciou práva fyzických osôb a právnických osôb vykonávať aktivity, ktoré nie sú zákonom zakázané, ale ide o výkon verejnej správy.

Takýto výklad povahy zasadnutí samosprávnych zastupiteľstiev nepriamo vyplýva aj zo znenia opatrenia Úradu zo dňa 23.3.2020, ktorým boli zakázané hromadné podujatia športovej, kultúrnej, spoločenskej či inej povahy. Zasadnutie zastupiteľstva obce, či samosprávneho kraja evidentne nespadá do kategórie „hromadných podujatí“ športovej, kultúrnej, či spoločenskej povahy. Ak by Úrad mal v úmysle zakázať konanie zasadnutí zastupiteľstiev obcí a samosprávnych krajov, nemohol by to urobiť spôsobom, že by ich zahrnul pod „hromadné podujatia inej povahy“, ale musel by opatrenie formulovať jednoznačne tak, že sa zákaz vzťahuje aj na konanie zastupiteľstiev. Z vyššie uvedeného je však zrejmé, že takouto právomocou Úrad v zmysle § 48 ods. 4 písm. d) zákona o ochrane verejného zdravia nedisponuje, a teda sa opatrenie Úradu zo dňa 23.3.2020 nemohlo vzťahovať na zasadnutia zastupiteľstiev obcí a samosprávnych krajov.

Keďže Úrad nedisponuje právomocou zakázať alebo obmedziť zasadnutia zastupiteľstiev obcí a samosprávnych krajov, znenie predmetného opatrenia, že opatrenie Úradu z 23.3.2020 o zákaze hromadných podujatí sa nevzťahuje na zasadnutia a schôdze štátnych orgánov a orgánov územnej samosprávy, nemožno považovať za „doplnenie“ pôvodného opatrenia alebo za určenie výnimky z všeobecného pravidla, ktorá sa vzťahuje na štátne orgány a orgány územnej samosprávy. Výnimku možno totiž stanoviť len z takého pravidla, ktoré príslušný úrad môže nariadiť. Keďže Úrad v zmysle § 48 ods. 4 písm. d) zákon o ochrane verejného zdravia nedisponuje právomocou stanoviť takéto pravidlo (stanoviť zákaz alebo obmedzenie zasadnutí zastupiteľstiev), nemôže z neho dávať ani výnimku, pretože pôvodné pravidlo sa zasadnutí zastupiteľstiev netýkalo.

Predmetné opatrenie je v tejto časti (že sa zákaz hromadných podujatí podľa § 48 ods. 4 písm. d) nevzťahuje na schôdze a zasadnutia štátnych orgánov a orgánov územnej samosprávy) teda skôr len konštatovaním právneho stavu, resp. vysvetlením pôvodného opatrenia, nie jeho doplnením.

Ad 2) Právomoc Úradu zakázať alebo obmedziť zasadnutia zastupiteľstiev podľa § 48 ods. 4 písm. e) zákona o ochrane verejného zdravia (prevádzka zariadení)

Podľa § 48 ods. 4 písm. e) zákona o ochrane verejného zdravia môže Úrad pri ohrození verejného zdravia nariadiť opatrenie, ktorým je zákaz alebo obmedzenie prevádzky zariadení, v ktorých dochádza k zhromažďovaniu osôb. Odvolávajúc sa na toto ustanovenie zákona Úrad v predmetnom opatrení stanovil viaceré povinnosti štátnym orgánom a orgánom územnej samosprávy.

Jednou z týchto povinností je „*pri zasadnutiach a schôdzach vylúčiť verejnosť a zabezpečiť inú formu informovanosti občanov*“. Právomoc Úradu podľa § 48 ods. 4 písm. e) zákona o ochrane verejného zdravia sa však nevzťahuje na štátne orgány a orgány územnej samosprávy, ale na prevádzku zariadení.

Štátny orgán, ani orgán územnej samosprávy nie je zariadením v zmysle zákona o ochrane verejného zdravia. Zákon o ochrane verejného zdravia v súvislosti s pojmom zariadenie rozlišuje zdravotnícke zariadenia, zariadenia sociálnych služieb, vodovodné zariadenia, zariadenia starostlivosti o ľudské telo, vodohospodárske zariadenia, zariadenie využívané na kúpanie, zariadenia prírodných kúpalísk, zariadenia umelých kúpalísk, ubytovacie zariadenia, zariadenia na predškolskú výchovu, zariadenia sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately, telovýchovno-športové zariadenia, zariadenia pre deti a mládež, zariadenia pre zotavovacie podujatia, zariadenia spoločného podujatia, zariadenia, ktoré sú zdrojom hluku alebo vibrácií, zariadenia na osobnú hygienu, zariadenia, v ktorých sa vykonávajú epidemiologicky závažné činnosti. Z tohto výpočtu je zjavné, že zákon o verejnom zdraví pod pojmom „zariadenie“ chápe inštitúcie úplne iného typu, ako sú štátne orgány a orgány územnej samosprávy.

Z vyššie uvedeného je zrejmé, že Úrad nedisponuje právomocou zakázať alebo obmedziť konanie zasadnutí štátnych orgánov a orgánov územnej samosprávy ani podľa § 48 ods. 4 písm. e) zákona o ochrane verejného zdravia. Keďže sa ustanovenie § 48 ods. 4 písm. e) zákona o ochrane verejného zdravia nevzťahuje na štátne orgány, ani na orgány územnej samosprávy, ale na prevádzky iného charakteru, Úrad nedisponuje právomocou ukladať štátnym orgánom, ani orgánom územnej samosprávy s odvolaním sa na toto ustanovenie zákona ani žiadne iné povinnosti.

Ad 3) Postavenie Úradu voči štátnym orgánom a orgánom územnej samosprávy

Úrad verejného zdravotníctva je rozpočtovou organizáciou zriadenou na základe zákona o ochrane verejného zdravia (§ 5 ods. 1). Obecné zastupiteľstvo je orgánom územnej samosprávy obce podľa v čl. 69 ods. 1 a 2 ústavy. Zastupiteľstvo samosprávneho kraja je orgánom územnej samosprávy vyššieho územného celku podľa čl. 69 ods. 4 a 5 ústavy.

Výklad § 48 ods. 4 písm. d) a e) zákona o ochrane verejného zdravia, ktorý by Úradu umožňoval zakázať alebo obmedziť konanie zastupiteľstiev obcí a samosprávnych krajov, či už ako hromadných podujatí, alebo ako prevádzky zariadení, by bol zjavne nesprávny aj z dôvodu, že by rozpočtovej organizácii podriadenej Ministerstvu zdravotníctva Slovenskej republiky umožňoval zakázať alebo obmedziť činnosť orgánov územnej samosprávy zriadených na základe ústavy a vymedzených priamo v ústave.

Zároveň by to znamenalo, že by rozpočtová organizácia mohla formou opatrenia zakázať alebo obmedziť aj činnosť štátnych orgánov, napríklad aj vlády alebo Národnej rady Slovenskej republiky, čo by bolo zjavne absurdné.

Ad 4) Verejnosť rokovania zastupiteľstiev obcí a samosprávnych krajov na základe zákona

Verejnosť rokovania zastupiteľstiev obcí a samosprávnych krajov vyplýva priamo z príslušných zákonov a nie je možné ju obmedziť opatrením Úradu.

Podľa § 12 ods. 8 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov *„Rokovania obecného zastupiteľstva sú zásadne verejné. Obecné zastupiteľstvo vyhlási rokovanie vždy za neverejné, ak predmetom rokovania sú informácie alebo veci chránené podľa osobitných zákonov;12a) to neplatí, ak je predmetom rokovania obecného zastupiteľstva*

a) použitie verejných prostriedkov na platy, odmeny a iné náležitosti spojené s výkonom funkcie orgánov obce, členov orgánov obce, zamestnancov obce alebo osôb, ktoré vykonávajú za odplatu činnosť pre obec,

b) nakladanie s majetkom vo vlastníctve obce, najmä prevod vlastníctva k majetku vo vlastníctve obce, nadobudnutie majetku do vlastníctva obce alebo prenechanie majetku obce do užívania iným osobám.“

Podľa § 11 ods. 7 zákona č. 302/2001 Z. z. o samosprávnych krajoch v znení neskorších predpisov *„Rokovanie zastupiteľstva je verejné, ak zastupiteľstvo nevyhlási rokovanie za neverejné. Zastupiteľstvo vyhlási rokovanie vždy za neverejné, ak predmetom rokovania sú informácie alebo veci chránené podľa osobitných zákonov;15) to neplatí, ak je predmetom rokovania zastupiteľstva*

a) použitie verejných prostriedkov na platy, odmeny a iné náležitosti spojené s výkonom funkcie orgánov samosprávneho kraja, členov orgánov samosprávneho kraja, zamestnancov samosprávneho kraja alebo osôb, ktoré vykonávajú za odplatu činnosť pre samosprávny kraj,

b) nakladanie s majetkom vo vlastníctve samosprávneho kraja, najmä prevod vlastníctva k majetku vo vlastníctve samosprávneho kraja, nadobudnutie majetku do vlastníctva samosprávneho kraja alebo prenechanie majetku samosprávneho kraja do užívania iným osobám.“

Oba zákony upravujúce fungovanie územnej samosprávy stanovujú, že rokovanie zastupiteľstva je verejné, vymedzujú prípady, keď zastupiteľstvo musí vyhlásiť rokovanie zastupiteľstva za neverejné, ale aj prípady, keď zastupiteľstvo nemôže svoje rokovanie vyhlásiť za neverejné. Z porovnania oboch zákonných úprav možno vyvodiť, že zastupiteľstvo samosprávneho kraja môže vyhlásiť svoje rokovanie za neverejné aj z iných ako zo zákonom stanovených dôvodov, kým obecné zastupiteľstvo nie. Ani zákon o obecnom zriadení, ani zákon o samosprávnych krajoch však nepripúšťajú možnosť, že by rokovanie zastupiteľstva mohol vyhlásiť za neverejné ktokoľvek iný ako samotné zastupiteľstvo.

A ani zákon o ochrane verejného zdravia Úradu takúto právomoc nepriznáva, keďže zastupiteľstvo obce ani zastupiteľstvo samosprávneho kraja nie je ani hromadným podujatím (**vid' Ad 1**)), ani prevádzkou zariadenia (**vid' Ad 2**)), ani žiadne iné ustanovenie tohto, či iného zákona neumožňuje Úradu obmedziť verejnosť rokovania zastupiteľstiev.

Oba zákony upravujúce fungovanie územnej samosprávy boli nedávno novelizované v súvislosti s obmedzeniami spôsobenými aktuálnou pandémiou. Stalo sa tak prostredníctvom

zákona č. č. 73/2020 Z. z., ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony v pôsobnosti Ministerstva vnútra Slovenskej republiky v súvislosti s ochorením COVID-19.

Prechodnými ustanoveniami súvisiacimi s krízovou situáciou spôsobenou ochorením COVID-19 bola do zákona o obecnom zriadení aj do zákona o samosprávnych krajoch doplnená možnosť počas mimoriadnej situácie, núdzového stavu alebo výnimočného stavu vyhláseného v súvislosti s ochorením COVID-19 (ďalej len „krízová situácia“) uskutočniť rokovanie zastupiteľstva prostredníctvom videokonferencie alebo inými prostriedkami komunikačnej technológie (§ 30f ods. 1 zákona o obecnom zriadení a § 23b ods. 2 zákona o samosprávnych krajoch). Ani do jedného z týchto zákonov však nebola doplnená možnosť, že rokovanie zastupiteľstiev by v čase krízovej situácie malo alebo mohlo prebiehať bez účasti verejnosti.

Skutočnosť, že úmyslom zákonodarcu nebolo pripustiť vylúčenie verejnosti z rokovaní zastupiteľstiev, je zrejmá aj zo spôsobu, akým Národná rada Slovenskej republiky upravila vládny návrh zákona. Kým vládny návrh zákona počítal s možnosťou rokovania zastupiteľstva prostredníctvom videokonferencie bez účasti verejnosti, parlament vetu *„Ak to z technických dôvodov nie je možné, rokovanie podľa prvej vety (prostredníctvom videokonferencie alebo inými prostriedkami komunikačnej technológie) možno uskutočniť aj bez účasti verejnosti.“* z návrhu prostredníctvom pozmeňujúceho návrhu vypustil a do schváleného znenia zákona sa nedostala. Zákonodarca teda vylúčil vládou navrhovanú možnosť rokovania zastupiteľstva prostredníctvom videokonferencie alebo inými prostriedkami komunikačnej technológie bez účasti verejnosti.

Skutočnosť, že úmyslom zákonodarcu bolo zachovať verejnosť rokovaní zastupiteľstiev vyplýva aj z ďalšej zmeny uskutočnenej Národnou radou Slovenskej republiky v druhom čítaní o návrhu zákona. Vládny návrh zákona v súvislosti s rokovaním zastupiteľstiev prostredníctvom videokonferencií obsahoval vetu, že *„Z rokovania obecného zastupiteľstva podľa prvej a druhej vety obec vyhotoví záznam, ktorý zverejní na úradnej tabuli obce a na webovom sídle obce“*. Schválené znenie zákona stanovuje, že má ísť o obrazovo-zvukový alebo zvukový záznam (nie napríklad len písomný zápis, alebo zápisnicu z rokovania, keďže na úradnej tabuli nie je možné zverejniť obrazovo-zvukový alebo zvukový záznam) a že okrem zverejnenia na webovom sídle tento obrazovo-zvukový alebo zvukový záznam obec komukoľvek bezodkladne sprístupní po skončení rokovania, čím sa posilňuje verejný charakter rokovania zastupiteľstva aj v prípade, že sa uskutoční nie štandardnou formou, ale prostredníctvom videokonferencie alebo inými prostriedkami komunikačnej technológie.

Vo vzťahu k obecným zastupiteľstvám bola do zákona o obecnom zriadení doplnená možnosť schvaľovania uznesení korešpondenčným hlasovaním v listinnej podobe alebo hlasovaním prostredníctvom elektronických prostriedkov. V tomto prípade však nejde o rokovanie obecného zastupiteľstva, ale iba o schvaľovanie uznesenia, ktoré je v zákone obmedzené na nevyhnutné prípady (*„vo výnimočných prípadoch, keď existujú vážne dôvody, pre ktoré nie je možné uskutočniť rokovanie obecného zastupiteľstva podľa odseku 2 alebo podľa § 12“* - § 30f ods. 3), hlasovanie je obmedzené iba na veci bezprostredne súvisiace so zabezpečením opatrení na riešenie krízovej situácie a veci, ktoré z dôvodu hrozacej škody neznesú odklad (§ 30f ods. 3). Z takejto formy schvaľovania uznesení je vylúčená väčšina spôsobov rozhodovania o nakladaní s majetkom obce (§ 30f ods. 4). Zákon o obecnom

zriadení podrobne upravuje spôsob zverejnenia návrhov uznesení, ktoré majú byť schválené takouto formou, pozmeňujúcich návrhov poslancov a pripomienok verejnosti k nim, postup pri hlasovaní a zverejnenie nielen schválených uznesení, ale aj všetkých hlasovaní o nich (§ 30f ods. 5). Úmyslom zákonodarca teda evidentne bolo, aby aj pri takomto spôsobe schvaľovania uznesení zastupiteľstiev (nie rokovania zastupiteľstiev) ostala zachovaná maximálne možná miera verejnosti, ktorú takýto spôsob hlasovania pripúšťa.

Z vyššie uvedeného je zrejmé, že zákonodarca považuje verejnosť rokovaní zastupiteľstiev obcí a samosprávnych krajov za zásadnú podmienku, ktorú neobmedzil ani pri novo zavedenom spôsobe rokovania zastupiteľstiev prostredníctvom videokonferencie alebo inými prostriedkami komunikačnej technológie. A hoci Národná rada Slovenskej republiky riešila špecifické podmienky rokovania zastupiteľstiev počas krízovej situácie vyvolanej pandémiou a reagujúc na ne upravila zákon o obecnom zriadení, aj zákon o samosprávnych krajoch, možnosť rokovania zastupiteľstiev bez účasti verejnosti nerozšírila nad rámec doterajšej právnej úpravy.

Vzhľadom na vyššie uvedené dôvody si Vás dovoľujem požiadať, aby ste prehodnotili predmetné opatrenie, ktorým ste prekročili svoju právomoc a postupovali v rozpore so zákonom, keď ste vylúčili verejnosť zo zasadnutí zastupiteľstiev obcí a samosprávnych krajov. Žiadam Vás, aby ste bezodkladne odstránili protizákonný stav a predmetné opatrenie upravili tak, aby nebránilo účasti verejnosti na zasadnutiach zastupiteľstiev.

S pozdravom

Ondrej Dostál
poslanec NR SR

V Bratislave dňa 30. apríla 2020.