**DôvodovÁ SPRÁVA**

# A. Všeobecná časť

Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 447/2008 Z. z. o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov(ďalej len „návrh zákona“) predkladá do legislatívneho procesu skupina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky.

Právna úprava poskytovania peňažných príspevkov na kompenzáciu sociálnych dôsledkov ťažkého zdravotného postihnutia je charakteristická svojou pojmovou precíznosťou a podrobnosťou. Takýto (takmer technický) charakter právnej úpravy zdanlivo vyvoláva predstavu, že jej aplikácia predstavuje zaručený prostriedok na dosiahnutie spravodlivosti. Skutočnosťou je, že koncepčne precízna a detailná právna úprava iba uľahčuje poznanie práva. Bude teda možné relatívne ľahko zistiť, či je niečo zákonné alebo nie. K tomuto zisteniu spravidla postačí samotný jazykový výklad. Nebude však možné konštatovať, že čo je zákonné, je súčasne aj spravodlivé (morálne).

**Cieľom predkladaného návrhu zákona je preto zavedenie inštitútu odstránenia tvrdosti zákona, ktorý v individuálnych prípadoch umožní poskytnutie príspevku na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia v situáciách, keď sa žiadateľ len nepatrne odchyľuje od splnenia zákonom stanovených podmienok na poskytnutie tohto príspevku.**

Súčasná právna úprava uvedený inštitút neobsahuje, čím dochádza v určitých prípadoch k neprimeranej tvrdosti zákona najmä v situáciách, keď charakter zdravotného postihnutia, miera funkčnej poruchy alebo odkázanosť, resp. výška príjmu alebo hodnota majetku osoby s ťažkým zdravotným postihnutím prevyšujú zákonom stanovené hranice. Inštitút odstránenia tvrdosti zákona umožní ministrovi práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky, na základe individuálnej žiadosti posúdiť, či nie sú dané objektívne a subjektívne dôvody pre zváženie a rozhodnutie o nároku aj v prípade, keď osoba s ťažkým zdravotným postihnutím formálne hranicu príjmu a majetku prekračuje.

Návrh zároveň formuluje kritérium primeranosti tak, aby rozhodovanie ministra zohľadňovalo rozsah, v akom došlo k presiahnutiu hranice príjmu a hodnoty majetku, a ďalšie kritériá vrátane sociálnej situácie žiadateľa. Prostredníctvom povinnosti zverejňovania rozhodnutia ministra na webovom sídle ministerstva sa umožní tiež verejná kontrola každého rozhodnutia o odstránení tvrdosti zákona. Návrh je zároveň v súlade s Dohovorom OSN o právach osôb so zdravotným postihnutím, nakoľko umožní plnú realizáciu práv, a to na základe individualizovaného posúdenia.

Predkladaný návrh zákona môže mať negatívny vplyv na rozpočet verejnej správy, na druhej strane prináša výrazne pozitívne sociálne vplyvy (najmä na hospodárenie obyvateľstva, a tiež prispieva k znižovaniu sociálnej exklúzie). Predkladaný návrh zákona nemá žiadny vplyv na podnikateľské prostredie, životné prostredie a ani na informatizáciu spoločnosti. Predkladaný návrh zákona je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi a ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi Slovenskej republiky, medzinárodnými zmluvami a inými medzinárodnými dokumentmi, ktorými je Slovenská republika viazaná, ako aj s právom Európskej únie.

**B. Osobitná časť**

**K Čl. I**

K bodom 1, 3 a 4

Rozhodovanie o novozavedenom inštitúte odstránenia tvrdosti zákona (Čl. I bod 2 tohto návrhu zákona) sa zveruje do kompetencie ministra práce sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky. Z toho dôvodu sa navrhuje doplnenie ministra práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky ako jedného z príslušných orgánov podľa tohto zákona. Minister práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky už takúto právomoc v minulosti mal, a to podľa zákona č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení v znení neskorších predpisov, ktorý bol účinný až do roku 2003.

K bodu 2

Súčasné znenie zákona č. 447/2008 Z. z. o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia a o zmene a doplnení niektorých zákonov neumožňuje využitie inštitútu odstránenia tvrdosti zákona, a to napriek tomu, že posudzovanie nároku na peňažný príspevok na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia sa odvíja nielen od posudzovania odkázanosti, ale aj od príjmu a majetku osoby s ťažkým zdravotným postihnutím a hraníc stanovených v zákone, t.j. nielen od samotného ťažkého zdravotného postihnutia. Prekročenie hranice znamená nemožnosť byť prijímateľom príspevku na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia, a to bez možnosti voľnej úvahy na strane rozhodujúceho (správneho) orgánu. Takto nastavený systém posudzovania nároku a rozhodovanie vytvára situácie, ktoré nie sú z materiálneho hľadiska spravodlivé. Práve preto je na mieste zákon doplniť o inštitút odstránenia tvrdosti zákona a umožniť v individuálnych a odôvodnených prípadoch priznať príspevok aj v prípade, ak doslovne nespĺňa podmienky zákona. Takto je možné dosiahnuť aj väčšiu adresnosť kompenzácií ťažkého zdravotného postihnutia.

Na základe vyššie uvedeného sa zavádza inštitút odstránenia tvrdosti zákona. Rozhodovanie je zverené ministrovi práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky, ktorý pri rozhodovaní musí zohľadniť najmä rozsah, v akom došlo k presiahnutiu hranice príjmu alebo hodnoty majetku (ďalej len „limit“) uvedenej v zákone týkajúcej sa poskytovania peňažných príspevkov na kompenzáciu. Okrem toho sa prihliadne aj na okolnosti, za akých došlo k presiahnutiu hranice týchto limitov, a tiež na schopnosť osoby, riešiť svoju nepriaznivú sociálnu situáciu, v prípade, že by k odstráneniu tvrdosti zákona nedošlo. Rovnako sa prihliada aj na charakter zdravotného postihnutia, mieru funkčnej poruchy a druh odkázanosti osoby s ťažkým zdravotným postihnutím, čo sú otázky, ktoré sú z veľkej časti, avšak nie komplexne, upravené v zákone a jeho prílohách, a to najmä prílohách č. 3, 5, 6, 7 a 18. Absencia komplexnosti neraz spôsobuje, že určité zdravotné postihnutie nie je zahrnuté do uvedených príloh k zákonu a hoci takéto postihnutie spojené s vysokou mierou funkčnej poruchy má priamy vplyv na odkázanosť ťažko zdravotne postihnutej osoby na pomoc tretích osôb a svojím charakterom sa vyrovná alebo dokonca prevyšuje zdravotné postihnutie, ktoré v prílohách k zákonu uvedené je, ťažko zdravotne postihnutá osoba nemá z týchto čisto formálnych dôvodov nárok na kompenzácie.

Písomnú žiadosť môže podať fyzická osoba, ktorej nebol v konaní vo veciach kompenzácie priznaný peňažný príspevok, alebo jej bol odňatý, resp. jej zákonný zástupca. Žiadosť bude možné podať do 60 dní odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia, na základe ktorého sa peňažný príspevok nepriznal alebo bol odňatý a zastavila sa jeho výplata; rozhodnutie sa priloží k písomnej žiadosti. Ak limit presahuje dvojnásobok zákonom stanovenej maximálnej výšky, žiadateľ vo svojej žiadosti uvedie aj to, aké úkony vykonal, aby k prekročeniu limitu nedošlo, alebo aby limit nebol naďalej prekročený. Cieľom je zamedziť prípadom zneužitia inštitútu odstránenia tvrdosti zákona.

Ako príklad využitia inštitútu odstránenia tvrdosti zákona možno uviesť, že ak v zákone alebo jeho prílohách chýba určité zdravotné postihnutie (napr. autizmus alebo Aspergerov syndróm), ktoré sa však svojím charakterom, mierou funkčnej poruchy alebo druhom odkázanosti osoby s ťažkým zdravotným postihnutím vyrovnajú alebo dokonca prevyšujú iné, ktoré zákon alebo prílohy k nemu uvádzajú ako dostatočné na uplatnenie si nároku na kompenzácie, mala by takáto situácia po jej preverení postačovať pre rozhodnutia ministra o odstránení tvrdosti zákona. Alebo pri prekročení limitu spočívajúceho vo výške príjmu alebo hodnote majetku môže nastať situácia, že osoba zdedí ďalšiu nehnuteľnosť, ale býva v nehnuteľnosti, ktorú vlastní len spolovice. Podľa zákona presiahne limit, lebo nehnuteľnosť, v ktorej býva, sa jej do hodnoty majetku nezapočítava, ale zdedená nehnuteľnosť, hoci aj lacnejšia, už áno. Predajom zdedenej nehnuteľnosti a kúpou druhej polovice nehnuteľnosti, v ktorej býva, sa opätovne dostane do súladu so zákonom, aj keď v čase rozhodovania o poskytnutí peňažného príspevku na kompenzáciu limit nespĺňala, lebo aktuálne napr. prebiehalo konanie na katastri nehnuteľností, ktorým sa osoba snažila upraviť svoje majetkové záležitosti tak, aby boli v súlade so zákonom a aby limity opäť spĺňala.

Vzor písomnej žiadosti o odstránenie tvrdosti zákona zverejní ministerstvo na svojom webovom sídle. Z dôvodu transparentnosti a ochrany osobných údajov žiadateľa sa navrhuje anonymizované zverejňovanie všetkých rozhodnutí o odstránení tvrdosti zákona na webovom sídle ministerstva; t.j. bez uvádzania osobných údajov žiadateľa.

Využitie inštitútu odstránenia tvrdosti zákona bude zvyčajne predstavovať poslednú možnosť osoby na zvládnutie svojej nepriaznivej životnej situácie, resp. svojej sociálnej situácie. Vzhľadom na procesnú úpravu tohto inštitútu predstavuje odstránenie tvrdosti zákona prejav nepreskúmateľného, ​​t.j. vo svojom dôsledku fakticky absolútneho, správneho uváženia. Nemožnosť podania opravného prostriedku (napr. odvolania) voči rozhodnutiu o odstránení tvrdosti zákona je štandardné, a tak bolo koncipované nielen v minulosti v obdobných zákonoch, ale aj v súčasnosti v tých zákonoch, ktoré ho umožňujú.

Na rozhodovanie o odstránení tvrdosti zákona sa použijú ustanovenia správneho poriadku s odchýlkami uvedenými v § 49a.

Prostredníctvom prechodných ustanovení sa navrhuje umožniť uplatnenie inštitútu odstránenia tvrdosti zákona už na konania o peňažných príspevkoch, ktoré už prebiehajú a zároveň nebudú ukončené do 1. januára 2020.

Napriek možným rizikám a úskaliam, ktoré so sebou vyššie popísaný inštitút prináša, je potrebné konštatovať jeho potrebnosť. A to aj napriek tomu, že záruku rozumného prístupu k nakladaniu s týmto inštitútom predstavuje iba osoba ministra, t.j. jeho morálna integrita.

Charakter právnej úpravy vychádzajúci z požiadavky maximálnej koncepčnej precíznosti so sebou totiž prináša extrémne rozdiely v dôsledkoch aplikácie týchto pojmov. Čím viac dochádza k pojmovej precíznosti, tým skôr bude dochádzať k legitímnemu kladeniu si otázky, či je takáto aplikácia práva spravodlivá, resp. či je vlastné právo spravodlivé. Otázkou bude, prečo by napríklad príjem alebo majetok vyšší len o niekoľko eur mal predstavovať spravodlivú bariéru pre priznanie príspevku.

**Otázka spravodlivosti takto ostrej hranice pritom nie je zásadne riešiteľná interpretáciou príslušnej právnej úpravy, ale iba cestou odstránenie tvrdosti aplikovanej právnej úpravy**. **Práve inštitút odstránenia tvrdosti zákona by mal byť prejavom legitímnej požiadavky na rozumnú (t.j. nie absolútnu) spravodlivosť práva, ktorú je pri tvorbe všeobecných právnych noriem prakticky možné splniť**. Týmto účelom je pritom minister práce, sociálnych vecí a rodiny pri rozhodovaní limitovaný. **Jeho rozhodnutie musí byť aktom spravodlivosti**.

Inštitút odstránenia tvrdosti zákona bol v minulosti pomerne rozšírený. Okrem iných bol obsiahnutý napr. aj v zákone č. 374/1994 Z. z. o niektorých opatreniach na zabezpečenie hospodárenia SR (tento inštitút tu platil do 31.12.1995), v zákone č. 71/1992 Zb. o súdnych poplatkoch (tento inštitút tu platil do 31.12.1995), zákona č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru (tento inštitút tu platil do 30.6.2002).

Na istú formu odstránenia tvrdosti odkazujú aj ustanovenia § 5 ods. 3, § 82 ods. 3 a § 151 ods. 6 zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov, keď minister spravodlivosti môže uznať aj inú ako zákonom určenú prax, resp. môže odpustiť vykonanie justičnej skúšky.

V súčasnosti ostal inštitút odstránenia tvrdosti zákona zachovaný napr. v zákone č. 463/2003 Z. z. o vojnových veteránoch a o doplnení zákona č. 328/2002 Z. z. o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

**K Čl. II**

Navrhuje sa účinnosť návrhu zákona so zohľadnením potrebnej dĺžky legisvakančnej lehoty na 1. január 2020.

**DOLOŽKA ZLUČITEĽNOSTI**

**návrhu zákona** **s právom Európskej únie**

**1. Navrhovateľ zákona:** skupina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky

**2. Názov návrhu právneho predpisu:** návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 447/2008 Z. z. o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

**3. Predmet návrhu zákona:**

1. nie je upravený v primárnom práve Európskej únie,
2. nie je upravený v sekundárnom práve Európskej únie,
3. nie je obsiahnutý v judikatúre Súdneho dvora Európskej únie.

**Vzhľadom na to, že predmet návrhu zákona nie je upravený v práve Európskej únie, je bezpredmetné vyjadrovať sa k bodom 4. a 5.**

**Doložka**

**vybraných vplyvov**

**A.1. Názov materiálu:** návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 447/2008 Z. z. o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

**Termín začatia a ukončenia PPK:** *bezpredmetné*

**A.2. Vplyvy:**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Pozitívne | Žiadne | Negatívne |
| 1. Vplyvy na rozpočet verejnej správy |  |  | x |
| 2. Vplyvy na podnikateľské prostredie – dochádza k zvýšeniu regulačného zaťaženia? |  | x |  |
| 3. Sociálne vplyvy | x |  |  |
| – vplyvy na hospodárenie obyvateľstva, |  | x |  |
| – sociálnu exklúziu, |  |  | x |
| – rovnosť príležitostí a rodovú rovnosť a vplyvy na zamestnanosť | x |  |  |
| 4. Vplyvy na životné prostredie |  | x |  |
| 5. Vplyvy na informatizáciu spoločnosti |  | x |  |

**A.3. Poznámky**

*Od predloženého návrhu zákona sa v prvom rade očakávajú pozitívne sociálne vplyvy, a to najmä v oblasti sociálnej inklúzie, väčšej adresnosti a spravodlivosti systému príspevkov na kompenzácie ťažkého zdravotného postihnutia. Keďže predložený návrh je v súlade s filozofiou zákona č. 447/2008 Z. z. pričom ju dopĺňa o inštitút odstránenia tvrdosti zákona na základe individuálnych žiadostí, očakáva sa len nepatrne negatívny vplyv na rozpočet verejnej správy. Návrh zákona nezakladá žiadne vplyvy na podnikateľské prostredie, informatizáciu spoločnosti ani na životné prostredie.*

*Návrh zákona môže mať negatívny vplyv na rozpočet verejnej správy v prípade, ak minister práce, sociálnych vecí a rodiny SR využije inštitút odstránenia tvrdosti zákona. Tento dopad však nemožno vyčísliť, lebo sa nedá vopred odhadnúť, akého počtu osôb by sa mohol týkať, keďže nie každá ťažko zdravotne postihnutá osoba ho využije a nie v prospech každej z týchto osôb príslušný orgán rozhodne o odstránení tvrdosti zákona. Dá sa predpokladať, že pôjde o výnimočné prípady, ktoré by si Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR dokázalo pokryť aj z vlastnej rozpočtovej kapitoly.*

**A.4. Alternatívne riešenia**

*bezpredmetné*

**A.5. Stanovisko gestorov**

*Návrh zákona bol zaslaný na vyjadrenie Ministerstvu financií SR a stanovisko tohto ministerstva tvorí súčasť predkladaného materiálu.*