**Dôvodová správa**

**A. Všeobecná časť**

Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 138/2019 Z. z. o pedagogických zamestnancoch a odborných zamestnancoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „návrh zákona“) predkladá na rokovanie Národnej rady Slovenskej republiky poslanec Národnej rady Slovenskej republiky (NR SR) Oto Žarnay.

**Cieľom** predkladanej novely zákona je:

**a) definovanie socialno-patologických javov ako šikanovanie, mobing bossing na školskom pracovisku,**

**b) vytvorenie postupov ako účinne chrániť práva zamestnancov voči šikanovaniu, mobingu a bossingu,**

**c) určiť kompetencie a zodpovednosť za prevenciu a riešenie problémov v súvislosti s porušovaním práv pedagogických a odborných pracovníkov i ostatných zamestnancov škôl a školských zariadení.**

Problematika šikanovania na pracovisku nie je žiadnou novinkou a tiahne sa svetovými i európskymi organizáciami od polovice minulého storočia. Stáva sa však čoraz dôležitejšou vzhľadom na jej gradáciu naprieč starým i novým kontinentom. Neexistuje však jednoznačná legislatívna úprava tohto negatívneho fenoménu a ani jeho jednotná legálna definícia. Vychádza sa zo všeobecných medzinárodných noriem primárne garantujúcich ľudské práva Organizácie spojených národov, Medzinárodnej organizácie práce, Rady Európy ako aj Európskej únie a tých medzinárodných noriem, ktoré sú venované oblasti bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci. Obdobná roztrúsená situácia je i v našej legislatíve, kde sa okrem ústavy nachádzajú čiastočné všeobecné úpravy vo viacerých zákonoch napr. Zákonník práce, antidiskriminačný zákon, zákon o ochrane a zabezpečenosti zdravia pri práci. Nikde však nie je zadefinované, čo samotný pojem šikanovanie v sebe zahŕňa a rovnako ako ani jeho ďalšie formy, kolektívne šikanovanie, čiže mobing a šikanovanie podriadených nadriadenými, čiže bossing. Rovnako nie je uvedený sumárny zákonný postup ako v prípade poškodenia práv šikanovaním, mobingom a bossingom konať.

Školstvo je veľmi špecifická a zároveň citlivá oblasť našej spoločnosti, kde za posledné dva roky sťažnosti na prípady šikanovania, mobingu a bossingu na pracovisku rastú geometrickým radom. Ako môžu účinne zamedziť nárastu týchto negatívnych javov a učiť deti ako proti týmto javom bojovať ľudia, ktorí pôsobia v nezdravom sociálno-patologickom prostredí a sú terčom takéhoto porušovania práv? V tomto rezorte sa vyskytuje vysoké percento vyhorených, vyčerpaných a rôznymi psychosomatickými zdravotnými problémami trpiacich ľudí, ktorí okrem náročnej práce a vysokej miere zodpovednosti čelia i sociálno-patologickým interným vplyvom. To sa podpisuje nielen pod výkon ich práce, ale má to vplyv i na deti samotné.

Takto definovaná potreba posunúť tieto negatívne javy do inej zodpovednostnej a najmä prevenčno-reparačnej roviny, ako aj hlboký ľudský morálno etický záujem boli základom pre prípravu návrhu zákona, ktorý zadefinuje šikanovanie, mobing a bossing, a ktorý nastaví jednoznačné a jasné pravidlá ako sa správať, akého konania sa zdržať, aby neboli porušované práva pedagogických a odborných pracovníkov. Vymedzenie jednotlivých krokov ako sa účinne brániť pred týmito negatívnymi prejavmi na pracovisku, ako aj zodpovednosť a kompetencie jednotlivých aktérov za vyriešenie daného problému, rovnako ako aj dôraz na prevenciu sú súčasťou návrhu.

Potreba legislatívne konať je viac než akútna a verím, že neprichádzame neskoro.

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

Návrh zákona nebude mať vplyv na verejné financie, podnikateľské prostredie, životné prostredie, vplyv na informatizáciu spoločnosti, vplyv na služby verejnej správy pre občana, vplyv na rodinu a rodičovstvo a sociálny vplyv.

**B. Osobitná časť**

**Čl. I**

**K bodu 1**

Zákon explicitne zavádza ochranu pedagogických a odborných zamestnancov pred sociálno-patologickými správaním na pracovisku a postup, ako sa takejto ochrany účinne domôcť.

V odseku 1 zavádza legálnu definíciu zásadných nežiadúcich sociálno-patologických prejavov v správaní na pracovisku a to

šikanovanie, ktoré definuje ako opakované zneužívanie sily alebo moci prejavujúce sa urážlivým správaním jednotlivca prostredníctvom pomstychtivých, krutých, škodlivých alebo ponižujúcich a obťažujúcich útokov, ktoré majú za cieľ oslabiť sebavedomie inej osoby alebo podrývať jej autoritu alebo vylučovať ju z kolektívu alebo negatívne ovplyvňovať jej pracovné úlohy alebo ju inak ohrozovať.

Šikanovanie a obťažovanie súvisiace s jedným alebo viacerými zakázanými dôvodmi diskriminácie, napr. pre pohlavie, rasu, etnickú príslušnosť, náboženské vyznanie a ďalšie, sa posudzujú podľa osobitného antidiskriminačného zákona.

Špecifickým druhom šikanovania je mobing, čiže kolektívne šikanovanie, ktoré definuje ako opakované zneužitie sily alebo moci skupiny pracovníkov voči jednotlivcovi alebo inej skupine pracovníkov prejavujúce sa pravidelnými, systematickými, cielenými, zákernými, bezcitnými útokmi, ktorých prejavy sú zvyčajne skryté alebo ťažko rozpoznateľné s cieľom vystaviť inú osobu alebo skupinu osôb trvalému psychickému tlaku a obmedziť až znemožniť im medziľudskú komunikáciu alebo znížiť ich autoritu a spoluprácu s nimi alebo obmedziť ich sociálne vzťahy na pracovisku alebo ich postupne izolovať a vylúčiť z pracoviska. Šikanovanie a mobing prebieha zvyčajne medzi pracovníkmi na rovnakej pozičnej úrovni.

Iným typom šikanovania je bossing, čiže šikanovanie nadriadeného zamestnanca, vedúceho zamestnanca alebo zamestnávateľa podriadených zamestnancov, ktorý zákon definuje ako opakované zneužitie sily a moci nadriadeného pracovníka voči jednému alebo viacerým podriadeným zamestnancom, prejavujúce sa systematickými, cielenými, bezcitnými útokmi prostredníctvom neúmerných časových a výkonových požiadaviek na zamestnanca alebo zastrašovania a znižovania dôstojnosti zamestnanca alebo vystavovanie ho trvalému psychickému tlaku s cieľom znížiť jeho autoritu v kolektíve a zdôrazniť a upevniť vlastné hierarchické postavenie alebo ho postupne vylúčiť z pracoviska pre nedostatočné plnenie nadmerných úloh alebo ho vylúčiť z pracoviska tak, aby z neho odišiel dobrovoľne a bez finančnej kompenzácie.

V odseku 2 zákon uvádza povinnosť každého zamestnanca zdržať sa akýchkoľvek sociálno-patologických prejavov v správaní na pracovisku tak, aby nespôsoboval svojim správaním a konaním ujmu iným osobám na pracovisku. A inými osobami v školských podmienkach nie sú len ostatní zamestnanci, ale aj žiaci, rodičia, čiže ktokoľvek, kto má právo zdržiavať sa na danom pracovisku.

V odseku 3 zákon priznáva právo každému domáhať sa svojich práv, ak sa domnieva, že je alebo bol dotknutý na svojich právach, právom chránených záujmoch alebo slobodách konaním podľa ods. 1, čiže bol vystavený útokom šikanovania, mobingu alebo bossingu. Ten, koho práva boli porušené, sa môže najmä domáhať, aby ten, kto porušil jeho práva, upustil od svojho konania, ak je to možné, napravil protiprávny stav alebo poskytol primerané zadosťučinenie. Nositeľom dôkazného bremena, rovnako ako v antidiskriminačnom zákone je označený porušovateľ práv, ktorý je povinný preukázať, že tieto práva neporušil a to vo všetkých stupňoch procesného konania voči nemu.

V odseku 4 zákon jednoznačne uvádza, že žiadnemu zamestnancovi nesmie byť na ujmu uplatňovanie práva na ochranu jeho práv v prípade šikanovania, mobingu alebo bossingu. Ak sa zamestnanec domnieva, že v súvislosti s ochranou jeho práv bol voči nemu urobený pracovnoprávny úkon, s ktorým nesúhlasí, môže požiadať zriaďovateľa, v prípade riaditeľa školy ministerstvo, do 15 dní odo dňa, keď sa dozvedel o pracovnoprávnom úkone, o pozastavenie účinnosti tohto pracovnoprávneho úkonu. Takýmto úkonom môže byť napr. kárne opatrenie voči zamestnancovi, odobratie osobného príplatku, výpoveď a pod. Zriaďovateľ alebo ministerstvo bezodkladne pozastaví účinnosť pracovnoprávneho úkonu, ak bola dodržaná lehota na podanie a ak zamestnávateľ v primeranej lehote určenej zriaďovateľom alebo ministerstvom nepreukáže, že pracovnoprávny úkon nemá príčinnú súvislosť s uplatňovania ochrany jeho práv, teda, že sa nejedná o ďalší útok na jeho osobu v súvislosti so sťažnosťou alebo žalobou vo veci ochrany pred šikanovaním, mobingom a bossingom. Zriaďovateľ alebo ministerstvo rozhodnutie písomne oznámi zamestnávateľovi i zamestnancovi. Pre zamestnávateľa je doručené písomné rozhodnutie záväzné.

V odseku 5 zákon uvádza postup, ako sa môže zamestnanec účinne brániť pred šikanovaním, mobingom a bossingom.

Prvým prostriedkom účinnej ochrany je podanie písomnej sťažnosti priamemu nadriadenému podľa Zákonníka práce. Ak sťažnosť smeruje proti riaditeľovi školy, túto sťažnosť musí riešiť zriaďovateľ. Ak sťažnosť podáva riaditeľ školy proti zriaďovateľovi, kompetentné je ju riešiť príslušné ministerstvo. Obsahové i formálne náležitosti sťažnosti vrátane lehôt na vybavenie a spôsobu podania sa riadia podľa zákona o sťažnostiach. Ak je sťažnosť podávaná priamemu nadriadenému alebo zamestnávateľovi, je lehota na vybavenie do 30 dní. Ak však kompetentný orgán, čiže zamestnávateľ alebo zriaďovateľ nekoná v zákonom stanovenej lehote, sťažovateľ má právo obrátiť sa so sťažnosťou na ministerstvo.

Druhým prostriedkom účinnej ochrany je mediácia ako spôsob mimosúdneho riešenia sporov, keď akreditovaný mediátor pozve do konania zamestnávateľa, toho, kto sa porušovania práv dopustil i poškodeného na právach za účelom vyriešenia sporu bez súdneho konania s cieľom uzatvoriť mediačnú dohodu a tak zvrátiť nastolený protiprávny stav. Náklady na mediáciu nesie zamestnávateľ, ktorý je objektívne zodpovedný za stav vzťahov na pracovisku, no nič mu nebráni uplatniť si regresnú náhradu u porušovateľa práv.

Tretím prostriedkom účinnej ochrany, na použitie ktorého nie je potrebné mať naplnené prvé dva prostriedky, je podanie trestného oznámenia podľa trestného poriadku alebo oznámenia o priestupku podľa priestupkového zákona, ak však bola naplnená skutková podstata trestného činu alebo priestupku. No v prípade trestného oznámenia, ak by zamestnanec, ktorý sa cíti šikanovaný, oznámil niektorý z trestných činov, napr. trestný čin ohovárania, trestný čin ublíženia na zdraví, trestný čin nátlaku, a toto oznámenie by sa nezakladalo na pravde, hrozí mu trestné stíhanie vo veci trestného činu krivého obvinenia.

Štvrtým prostriedkom účinnej ochrany je domáhanie sa ochrany práv na súde žalobou pre zásah do osobnostných práv jednotlivca pre poškodzovanie mena a dobrej povesti podľa občianskeho zákonníka poškodeným zamestnancom. Pred podaním žaloby je však potrebné kumulatívne naplniť prvá dva prostriedky účinnej ochrany, t. j. sťažnosť a mediáciu. Náklady na súdne konanie a právne zastúpenie znáša na začiatku žalobca, po rozhodnutí sporu súdom podľa určenia súdu, zvyčajne ten, kto v spore neuspel. Pokiaľ došlo k šikanovaniu alebo obťažovaniu súvisiacich s jedným alebo viacerými zakázanými dôvodmi diskriminácie podľa antidiskriminačného zákona, je možné podať žalobu podľa tohto zákona. V tomto prípade sa môže poškodený na právach obrátiť so žiadosťou o pomoc na Slovenské národné stredisko pre ľudské práva.

V odseku 6 zákon uvádza objektívnu zodpovednosť za pracovné prostredie, čiže z tejto zodpovednosti sa nemôže vyviniť. Zákon ukladá zamestnávateľovi povinnosť vykonať kvalitné preventívne opatrenia tak, aby nedochádzalo k sociálno-patologickým prejavom v správaní zamestnancov na pracovisku a ukladá mu povinnosť riešiť vzniknuté problémy riadne a včas, čiže aby nedochádzalo k ich gradácii. Zákon ďalej ukladá zamestnávateľovi alebo inému kompetentnému orgánu povinnosť v prípade porušenia práv a výskyte šikanovania na pracovisku konať, zjednať nápravu a vyvodiť zákonné sankcie, keďže sankčné opatrenia bude musieť znášať potom i on sám.

**Čl. II**

**K bodu 1**

Zákon rozširuje zákonnú zodpovednosť riaditeľa školy alebo školského zariadenia o ochranu všetkých zamestnancov pred sociálno-patologickými prejavmi v správaní na pracovisku a zdôrazňuje jeho zodpovednosť za riadne, včasné a kvalitné vybavenie sťažností pre porušenie práv zamestnancov podľa zákona o pedagogických zamestnancoch a odborných zamestnancoch v súvislosti so šikanovaním, mobingom a bossingom na pracovisku.

**K bodu 2 a 3**

Zákon explicitne ukladá obci a samosprávnemu kraju ako zriaďovateľom zákonnú povinnosť riadne, včasné a kvalitné vybavenie sťažností pre porušenie práv zamestnancov podľa zákona o pedagogických zamestnancoch a odborných zamestnancoch v súvislosti so šikanovaním, mobingom a bossingom na pracovisku.

**K bodu 4**

Zákon rozširuje kompetenciu ministerstva bezodkladne pozastaviť účinnosť pracovnoprávneho úkonu urobeného zamestnávateľom, ak sa zamestnanec domnieva, že v súvislosti s aktívnou ochranou jeho práv poškodených šikanovaním, mobingom alebo bossingom bol voči nemu urobený taký pracovnoprávny úkon, s ktorým nesúhlasí. Tento poškodený zamestnanec vykonal podanie do 15 dní odo dňa, keď sa dozvedel o pracovnoprávnom úkone a ak zamestnávateľ v primeranej lehote určenej ministerstvom nepreukáže, že pracovnoprávny úkon nemá príčinnú súvislosť s uplatňovaním ochrany jeho práv podľa zákona o pedagogických zamestnancoch a odborných zamestnancoch. Ministerstvo svoje rozhodnutie oznámi písomne zamestnávateľovi i zamestnancovi. Pre zamestnávateľa je doručené písomné rozhodnutie záväzné.

Ministerstvo ako posledný inštančný a ústredný orgán vo veciach sťažností zodpovedá za riadne, včasné a kvalitné vybavenie sťažností pre porušenie práv zamestnancov podľa zákona o pedagogických zamestnancoch a odborných zamestnancoch v súvislosti so šikanovaním, mobingom a bossingom na pracovisku.