**Dôvodová správa**

**A. Všeobecná časť**

Súčasná platná právna úprava zákona č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 189/2023 Z. z. poskytuje ochranu fyzickej osobe oznamovateľovi, ktorá je v pracovnoprávnom vzťahu alebo v inom obdobnom vzťahu v súvislosti s oznamovaním kriminality alebo inej protispoločenskej činnosti. Úmysel zákonodarcu, ktorý možno odvodiť zo vzájomných prepojení jednotlivých ustanovení zákona č. 54/2019 Z. z. smeroval k tomu, aby oznámenie o protispoločenskej činnosti zamestnanca prispelo k objasneniu protispoločenskej činnosti zamestnávateľa, pričom medzi oznámením a protispoločenskou činnosťou musí existovať podmienka vecného súvisu. Oznamovateľ teda nemôže oznamovať akúkoľvek protispoločenskú činnosť, ale iba takú, ako vyplývalo zo znenia zákona č. 54/2019 Z. z., a to pred jeho rozsiahlou novelou č. 189/2023 Z. z. podľa ktorého *„cieľom zákona o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti je motivácia fyzickej osoby oznamovať protispoločenskú činnosť, o ktorej sa dozvedela v súvislosti s výkonom svojho zamestnania, povolania, postavenia, funkcie alebo v súvislosti s činnosťou vo verejnom záujme.“* Ochrana sa poskytuje oznamovateľovi vo dvoch rovinách, a to smerom navonok – vo forme trestného oznámenia alebo podnetu na začatie konania o správnom delikte – alebo dovnútra zamestnávateľa, a to v rámci vnútorného systému preverovania oznámení. Ďalším podporným argumentom na existenciu vecného súvisu je § 7 ods. 1 platného znenia zákona č. 54/2019 Z. z., podľa ktorého zamestnávateľ je povinný znášať obrátené dôkazné bremeno a v rámci schvaľovania právneho úkonu, na ktorý je povinný dať súhlas Úrad na ochranu oznamovateľov (ďalej len „úrad“), musí zamestnávateľ preukázať, že medzi kvalifikovaným oznámením a pracovnoprávnym úkonom nie je príčinná súvislosť. Z uvedeného teda vyplýva, že ochranu má požívať iba také oznámenie, z ktorého je evidentný vecný súvis s činnosťou zamestnávateľa. Poznatky z praxe naznačujú, že inštitút chráneného oznamovateľa je nadmerne využívaný, respektíve zneužívaný, a to v rozpore s pôvodným úmyslom zákonodarcu pri prijímaní zákona č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Cieľom predkladaného návrhu zákona je reagovať na pretrvávajúce problémy spojené s nadmerným využívaním, respektíve zneužívaním inštitútu chráneného oznamovateľa. Z tohto dôvodu sa v predloženom návrhu zákona navrhuje vzhľadom na skúsenosti spojené s takýmto nadmerným využívaním, respektíve zneužívaním spomenutého inštitútu vykonať v zákone č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 189/2023 Z. z. niekoľko nevyhnutných zmien.

Predovšetkým sa navrhuje upresnenie definícií niektorých zákonných pojmov tak, aby ich nebolo možné vykladať v rozpore so zámerom, s ktorým bol tento zákon zákonodarcom prijímaný. Obdobný cieľ sledujú aj ďalšie zmeny v predloženom návrhu zákona, ktorými sa napríklad špecifikujú okolnosti a podmienky poskytnutia ochrany oznamovateľovi pri oznamovaní závažnej protispoločenskej činnosti.

Taktiež sa navrhuje v súvislosti s poskytnutím ochrany v rámci trestného konania zavedenie možnosti preskúmania rozhodnutia prokurátora o udelení ochrany zamestnancovi na žiadosť zamestnávateľa. Obdobná úprava sa navrhuje aj v rámci konania o správnom delikte. Týmto legislatívnym krokom sa odstráni zjavne neproporcionálne obmedzenie práv zamestnávateľa, keďže súčasná právna úprava umožňuje, aby oznamovateľ, ktorému nebola poskytnutá ochrana prokurátorom, mal možnosť do 15 dní sám alebo prostredníctvom úradu požiadať nadriadeného prokurátora, aby preskúmal dôvody neposkytnutia ochrany, avšak v prípade zamestnávateľa obdobný inštitút v súčasnom platnom znení zákona absentuje.

Tretí a posledný okruh navrhovaných zmien sa týka doplnenia výnimky spod pôsobnosti niektorých ustanovení zákona o ochrane oznamovateľov aj vo vzťahu k Policajnému zboru a jeho príslušníkom obdobne, ako je tomu už v súčasnosti v prípade Slovenskej informačnej služby, Vojenského spravodajstva a Národného bezpečnostného úradu a ich príslušníkov. Táto zmena je v súlade s ustanovením článku 4 ods. 1 písm. a) smernice EP a Rady (EÚ) 2019/1937 z 23. októbra 2019 o ochrane osôb, ktoré nahlasujú porušenia práva Únie v platnom znení, podľa ktorého je osobná pôsobnosť obmedzená okrem iného na „osoby, ktoré majú postavenie pracovníka v zmysle článku 45 ods. 1 Zmluvy o fungovaní EÚ vrátane štátnych zamestnancov“. Dôvetok „vrátane štátnych zamestnancov“, je potrebné vnímať s ohľadom na vylúčené pracovné pozície, ktoré predstavujú výkon verejnej služby tak, ako ich definoval vo svojej judikatúre Súdny dvor EÚ. Daný záver potvrdzuje aj znenie článku 3 ods. 2 smernice (EÚ) 2019/1937, ktorý ustanovuje „Touto smernicou nie je dotknutá zodpovednosť členských štátov zaistiť národnú bezpečnosť ani ich právomoc chrániť svoje základné bezpečnostné záujmy“.

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

Návrh zákona je v súlade s Ústavou SR, ústavnými zákonmi SR a nálezmi Ústavného súdu SR, platným právnym poriadkom SR, medzinárodnými zmluvami a inými medzinárodnými dokumentmi, ktorými je Slovenská republika viazaná, ako aj s právom Európskej únie.

**Doložka vybraných vplyvov**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 1. **Základné údaje** | | | | | | | | | | |
| **Názov materiálu** | | | | | | | | | | |
| Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 189/2023 Z. z. | | | | | | | | | | |
| **Predkladateľ (a spolupredkladateľ)** | | | | | | | | | | |
| Úrad vlády Slovenskej republiky | | | | | | | | | | |
| **Charakter predkladaného materiálu** | |  | | Materiál nelegislatívnej povahy | | | | | | |
|  | | Materiál legislatívnej povahy | | | | | | |
|  | | Transpozícia/ implementácia práva EÚ | | | | | | |
| *V prípade transpozície/implementácie uveďte zoznam transponovaných/implementovaných predpisov:* | | | | | | | | | | |
| **Termín začiatku a ukončenia PPK** | | | | | |  | | | | |
| **Predpokladaný termín predloženia na pripomienkové konanie** | | | | | |  | | | | |
| **Predpokladaný termín začiatku a ukončenia ZP\*\*** | | | | | |  | | | | |
| **Predpokladaný termín predloženia na rokovanie vlády SR\*** | | | | | |  | | | | |
|  | | | | | | | | | | |
| 1. **Definovanie problému** | | | | | | | | | | |
| Pretrvávajúce problémy spojené s nadmerným využívaním, respektíve zneužívaním inštitútu chráneného oznamovateľa. Z tohto dôvodu sa v predloženom návrhu zákona navrhuje vzhľadom na skúsenosti spojené s takýmto nadmerným využívaním, respektíve zneužívaním spomenutého inštitútu vykonať v zákone č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 189/2023 Z. z. niekoľko nevyhnutných zmien. | | | | | | | | | | |
| 1. **Ciele a výsledný stav** | | | | | | | | | | |
| Cieľom predkladaného návrhu zákona je reagovať na pretrvávajúce problémy spojené s nadmerným využívaním, respektíve zneužívaním inštitútu chráneného oznamovateľa. Z tohto dôvodu sa v predloženom návrhu zákona navrhuje vzhľadom na skúsenosti spojené s takýmto nadmerným využívaním, respektíve zneužívaním spomenutého inštitútu vykonať v zákone č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 189/2023 Z. z. niekoľko nevyhnutných zmien. | | | | | | | | | | |
| 1. **Dotknuté subjekty** | | | | | | | | | | |
| Štátne orgány, právnické osoby, fyzické osoby | | | | | | | | | | |
| 1. **Alternatívne riešenia** | | | | | | | | | | |
| Bezpredmetné | | | | | | | | | | |
| 1. **Vykonávacie predpisy** | | | | | | | | | | |
| *Predpokladá sa prijatie/zmena vykonávacích predpisov?* | | | | | | | **Áno** | | **Nie** | |
| *Ak áno, uveďte ktoré oblasti budú nimi upravené, resp. ktorých vykonávacích predpisov sa zmena dotkne:* | | | | | | | | | | |
| 1. **Transpozícia/implementácia práva EÚ** | | | | | | | | | | |
| |  | | --- | | *Uveďte, či v predkladanom návrhu právneho predpisu dochádza ku goldplatingu podľa tabuľky zhody, resp. či ku goldplatingu dochádza pri implementácii práva EÚ.* | | **Áno  Nie**  *Ak áno, uveďte, ktorých vplyvov podľa bodu 9 sa goldplating týka:* | |  | | | | | | | | | | | |
|  | | | | | | | | | | |
| 1. **Preskúmanie účelnosti** | | | | | | | | | | |
| Priebežne | | | | | | | | | | |
| \* vyplniť iba v prípade, ak materiál nie je zahrnutý do Plánu práce vlády Slovenskej republiky alebo Plánu legislatívnych úloh vlády Slovenskej republiky.  \*\* vyplniť iba v prípade, ak sa záverečné posúdenie vybraných vplyvov uskutočnilo v zmysle bodu 9.1. jednotnej metodiky.  \*\*\* posudzovanie sa týka len zmien v I. a II. pilieri univerzálneho systému dôchodkového zabezpečenia s identifikovaným dopadom od 0,1 % HDP (vrátane) na dlhodobom horizonte. | | | | | | | | | | |
| 1. **Vybrané vplyvy materiálu** | | | | | | | | | | |
| **Vplyvy na rozpočet verejnej správy** |  | | **Pozitívne** | |  | | **Žiadne** |  | | **Negatívne** |
| z toho rozpočtovo zabezpečené vplyvy,  v prípade identifikovaného negatívneho  vplyvu |  | | Áno | |  | | Nie |  | | Čiastočne |
| **v tom vplyvy na rozpočty obcí a vyšších územných celkov** |  | | **Pozitívne** | |  | | **Žiadne** |  | | **Negatívne** |
| z toho rozpočtovo zabezpečené vplyvy,  v prípade identifikovaného negatívneho vplyvu |  | | Áno | |  | | Nie |  | | Čiastočne |
| Vplyv na dlhodobú udržateľnosť verejných financií v prípade vybraných opatrení \*\*\* |  | | Áno | |  | |  |  | | Nie |
| **Vplyvy na limit verejných výdavkov** |  | | **Pozitívne** | |  | | **Žiadne** |  | | **Negatívne** |
| **Vplyvy na podnikateľské prostredie** |  | | **Pozitívne** | |  | | **Žiadne** |  | | **Negatívne** |
| z toho vplyvy na MSP |  | | Pozitívne | |  | | Žiadne |  | | Negatívne |
| Mechanizmus znižovania byrokracie  a nákladov sa uplatňuje: |  | | Áno | | |  |  |  | | Nie |
| **Sociálne vplyvy** |  | | **Pozitívne** | |  | | **Žiadne** |  | | **Negatívne** |
| **Vplyvy na životné prostredie** |  | | **Pozitívne** | |  | | **Žiadne** |  | | **Negatívne** |
| Materiál je posudzovaný podľa zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov |  | | Áno | |  | |  |  | | Nie |
| **Vplyvy na informatizáciu spoločnosti** |  | | **Pozitívne** | |  | | **Žiadne** |  | | **Negatívne** |

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Vplyvy na služby verejnej správy pre občana, z toho** |  |  |  | |  |  |  |
| **vplyvy služieb verejnej správy na občana** |  | **Pozitívne** | |  | **Žiadne** |  | **Negatívne** |
| **vplyvy na procesy služieb vo verejnej správe** |  | **Pozitívne** | |  | **Žiadne** |  | **Negatívne** |

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Vplyvy na manželstvo, rodičovstvo a rodinu** |  | **Pozitívne** |  | **Žiadne** |  | **Negatívne** |

|  |
| --- |
| 1. **Poznámky** |
| *V prípade potreby uveďte doplňujúce informácie k identifikovaným vplyvom a ich analýzam.*  *Ak predkladaný materiál má marginálny (zanedbateľný) vplyv na niektorú zo sledovaných oblastí v bode 9 a z tohto dôvodu je tento vplyv označený ako žiadny vplyv, uveďte skutočnosti vysvetľujúce, prečo je tento vplyv marginálny (zanedbateľný).*  *Informácie v tejto časti slúžia na zhrnutie vplyvov alebo aj na vyjadrenie sa k marginálnym vplyvom a nie ako náhrada za vypracovanie príslušných analýz vybraných vplyvov.*  *V prípade, že je materiál posudzovaný podľa zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších prepisov, uveďte internetový odkaz na tento proces.* |
| 1. **Kontakt na spracovateľa** |
| *Uveďte údaje na kontaktnú osobu, ktorú je možné kontaktovať v súvislosti s posúdením vybraných vplyvov.* |
| 1. **Zdroje** |
| *Uveďte zdroje (štatistiky, prieskumy, spoluprácu s odborníkmi a iné), z ktorých ste pri príprave materiálu a vypracovávaní doložky, analýz vplyvov vychádzali. V prípade nedostupnosti potrebných dát pre spracovanie relevantných analýz vybraných vplyvov, uveďte danú skutočnosť.* |
| 1. **Stanovisko Komisie na posudzovanie vybraných vplyvov z PPK č. ..........**   (v prípade, ak sa uskutočnilo v zmysle bodu 8.1 Jednotnej metodiky) |
| |  |  |  | | --- | --- | --- | | **Súhlasné** | **Súhlasné s návrhom na dopracovanie** | **Nesúhlasné** |   **Uveďte pripomienky zo stanoviska Komisie z časti II. spolu s Vaším vyhodnotením:** |
| 1. **Stanovisko Komisie na posudzovanie vybraných vplyvov zo záverečného posúdenia č. ..........** (v prípade, ak sa uskutočnilo v zmysle bodu 9.1. Jednotnej metodiky) |
| |  |  |  | | --- | --- | --- | | **Súhlasné** | **Súhlasné s  návrhom na dopracovanie** | **Nesúhlasné** |   **Uveďte pripomienky zo stanoviska Komisie z časti II. spolu s Vaším vyhodnotením:** |

**DOLOŽKA ZLUČITEĽNOSTI**

**návrhu zákona s právom Európskej únie**

**1. Navrhovateľ zákona:**

Úrad vlády Slovenskej republiky.

1. **Názov návrhu zákona:**

Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona   
č. 189/2023 Z. z.

1. **Predmet návrhu zákona je upravený v práve Európskej únie:**
2. v primárnom práve

článok 16, článok 43 ods. 2, článok 45, článok 50, článok 53 ods. 1, články 91, 100 a 114, článok 168 ods. 4, článok 169, článok 192 ods. 1 a článok 325 ods. 4 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (konsolidované znenie) (Ú. v. EÚ C 202, 7. 6. 2016) a článok 31 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva pre atómovú energiu (konsolidované znenie) (Ú. v. EÚ C 203, 7. 6. 2016);

1. v sekundárnom práve

smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1937 z 23. októbra 2019 o ochrane osôb, ktoré nahlasujú porušenia práva Únie (Ú. v. EÚ L 305, 26.11.2019) v platnom znení (ďalej len „smernica (EÚ) 2019/1937“)

gestor: Úrad vlády Slovenskej republiky;

1. nie je obsiahnutý v judikatúre Súdneho dvora Európskej únie.

**4. Záväzky Slovenskej republiky vo vzťahu k Európskej únii:**

1. uviesť lehotu na prebranie príslušného právneho aktu Európskej únie, príp. aj osobitnú lehotu účinnosti jeho ustanovení: transpozičná lehota smernice (EÚ) 2019/1937:

17. december 2021

1. uviesť informáciu o začatí konania v rámci „EÚ Pilot“ alebo o začatí postupu Európskej komisie, alebo o konaní Súdneho dvora Európskej únie proti Slovenskej republike podľa čl. 258 a 260 Zmluvy o fungovaní Európskej únie v jej platnom znení, spolu s uvedením konkrétnych vytýkaných nedostatkov a požiadaviek na zabezpečenie nápravy so zreteľom na nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 z 30. mája 2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho 2 parlamentu, Rady a Komisie: - proti Slovenskej republike nebolo začaté konanie v rámci „EÚ Pilot“.

* proti Slovenskej republike bolo začaté konanie podľa čl. 258 Zmluvy o fungovaní Európskej únie v jej platnom znení z dôvodu neoznámenia transpozičných opatrení k smernici (EÚ) 2019/1937.
* konanie Súdneho dvora Európskej únie proti Slovenskej republike podľa čl. 258 a 260 Zmluvy o fungovaní Európskej únie v platnom znení nebolo začaté.

1. uviesť informáciu o právnych predpisoch, v ktorých sú uvádzané právne akty Európskej únie už prebrané, spolu s uvedením rozsahu ich prebrania, príp. potreby prijatia ďalších úprav:

Úplná transpozícia smernice (EÚ) 2019/1937 bola EK notifikovaná zákonom č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 189/2023 Z. z.

**5. Návrh zákona je zlučiteľný s právom Európskej únie:**

1. úplne.

**B. Osobitná časť**

**K čl. I**

K bodom 1 až 3 [§ 2 písm. b), c) a k)]

Vychádzajúc zo skúseností so zjavným zneužívaním statusu chráneného oznamovateľa, a to najmä osobami, ktoré sú samé dôvodne podozrivé z páchania závažnej trestnej činnosti, je nevyhnutné v rámci základných pojmov tohto zákona bližšie špecifikovať a pretaviť základný účel právnej úpravy a jej elementárny teleologický rukopis. Ten je vyjadrený predovšetkým v skutočnosti, že je podmienkou *sine qua non*, aby obsah oznámenia alebo kvalifikovaného oznámenia obsahoval také informácie, ktoré jednoznačne smerujú proti osobe, s ktorou je alebo bola nahlasujúca osoba v pracovnoprávnom vzťahu alebo v inom obdobnom vzťahu, ako aj proti osobe, s ktorou nahlasujúcej osobe pracovnoprávny vzťah alebo iný obdobný vzťah ešte nevznikol, alebo osobe, s ktorou nahlasujúca osoba je alebo bola v kontakte prostredníctvom svojej práce a súvisia s jej činnosťou. Je pritom osobitne dôležité, aby intenzita súvisu medzi obsahom oznámenia a činnosťou zamestnávateľa, resp. osoby podľa predchádzajúcej vety dosahovala určitú kvalitatívnu úroveň, čo zákonodarca vyjadruje prostredníctvom prídavného mena „vecný“ (súvis). V zmysle uvedeného sa právna úprava precizuje aj v tom smere, že sa explicitne zavádza, že oznámenie sa musí týkať, resp. potenciálne prispieť k objasneniu protispoločenskej činnosti zamestnávateľa, kde však podmienka existencie vecného súvisu tiež trvá. Pri ochrane poskytovanej podľa tohto zákona sa totiž primárne vychádza zo skutočnosti, že oznamovateľ, ktorý urobí napríklad oznámenie o skutočnostiach svedčiacich o existencii protispoločenskej činnosti svojho zamestnávateľa, bude následne podrobený zo strany takto poškodeného zamestnávateľa „aktu pomsty“, a to predovšetkým vo forme nespravodlivých a neoprávnených pracovnoprávnych postihov. Medzi oznamovateľom a osobou, o ktorej oznamovateľ podáva svedectvo, teda musí nevyhnutne existovať vzťah, napríklad v prípade zamestnávateľa a nahlasujúceho zamestnanca vzťah nadriadenosti a podriadenosti. V opačnom prípade by oznamovateľ nikdy nepotreboval ochranu úradu poskytovanú podľa tohto zákona, a na druhej strane, zamestnávateľ by nikdy nemusel vykonávať vo vzťahu k oznamovateľovi akékoľvek „odvetné“ alebo iné opatrenia, na ktoré sa po udelení ochrany vyžaduje súhlas úradu.

V § 2 písmene c) dochádza tiež k upresneniu obsahových náležitostí kvalifikovaného oznámenia v kontexte článku 21 smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1937 z 23. októbra 2019 o ochrane osôb. Článok 21 sa týka opatrení na ochranu pred odvetnými opatreniami. To znamená, že len také oznámenia, ktoré spĺňajú toto kvalitatívne kritérium, teda nevyhnutnosť na objasnenie závažnej protispoločenskej činnosti alebo nevyhnutnosť k zisteniu alebo usvedčeniu jej páchateľa, sú spôsobilé na ochranu. Nemalo by teda ísť o nahlasovanie štandardných informácií z pracovnoprávneho prostredia, ku ktorým sa vedia dostať všetci zamestnanci. Nemalo by ísť ani o také informácie alebo dôkazy, ktoré niekto získal, ako dôsledok plnenia svojich pracovných (služobných) povinností.

K bodu 4 (§ 4 ods. 1, § 6 ods. 1)

V nadväznosti na odstránenie zjavne neproporcionálneho obmedzenia práv zamestnávateľa v novelizačných bodoch 6 a 7 sa navrhuje, aby v prípade poskytnutia ochrany podľa § 4 ods. 1 alebo § 6 ods. 1 boli oznamovateľ, zamestnávateľ a úrad okrem tejto skutočnosti informovaní aj o dôvodoch poskytnutia ochrany a poučení o možnosti preskúmať poskytnutie ochrany podľa § 4 ods. 5, respektíve § 6 ods. 5. Riadne zdôvodnenie poskytnutia ochrany je esenciálnou podmienkou toho, aby mohol zamestnávateľ požiadať generálneho prokurátora, respektíve nadriadený správny orgán o preskúmanie predmetného rozhodnutia, ktorým sa poskytla jeho zamestnancovi ochrana.

K bodu 5 a 6 (§ 4 ods. 4 a 5)

Vzhľadom na skutočnosť, že poskytnutie statusu chráneného oznamovateľa predstavuje významný zásah do pracovnoprávneho vzťahu medzi zamestnancom a zamestnávateľom, pričom zásadným spôsobom obmedzuje práva zamestnávateľa, je žiadúce zaviesť do dotknutej právnej úpravy možnosť preskúmať na žiadosť zamestnávateľa rozhodnutie prokurátora o udelení ochrany zamestnancovi. Týmto legislatívnym krokom sa odstráni zjavne neproporcionálne obmedzenie práv zamestnávateľa, keďže súčasná právna úprava umožňuje, len aby oznamovateľ, ktorému nebola poskytnutá ochrana prokurátorom, mal možnosť do 15 dní sám alebo prostredníctvom úradu požiadať nadriadeného prokurátora, aby preskúmal dôvody neposkytnutia ochrany, avšak v prípade zamestnávateľa obdobný inštitút v súčasnom platnom znení zákona absentuje. Preto sa navrhovanou zmenou zabezpečí rovnováha medzi vzájomne kolidujúcimi záujmami zamestnanca a zamestnávateľa v rámci pracovnoprávneho vzťahu alebo iného obdobného vzťahu, ktorý podlieha dohľadu úradu.

Vychádzajúc z praktických skúseností so zjavným zneužívaním inštitútu chráneného oznamovateľa je súčasne nevyhnutné v duchu materiálnej a efektívnej realizácie záruk nezávislosti a nestrannosti rozhodovania zabezpečiť, aby o žiadosti zamestnávateľa alebo zamestnanca o preskúmanie poskytnutia, resp. neposkytnutia ochrany zo strany príslušného prokurátora, rozhodoval generálny prokurátor Slovenskej republiky.

K bodu 7 (§ 6 ods. 5)

Navrhuje sa zaviesť obdobný mechanizmus ako v navrhovanom § 4 ods. 5 aj vo vzťahu k poskytnutiu ochrany v rámci konania o správnom delikte. Aj v tomto prípade je potrebné odstrániť nevyváženosť súčasnej zákonnej úpravy, ktorá v súvislosti s poskytovaním ochrany v rámci konania o správnom delikte umožňuje preskúmanie neposkytnutia ochrany nadriadeným správnym orgánom na žiadosť oznamovateľa, avšak neumožňuje preskúmanie poskytnutia ochrany oznamovateľovi na žiadosť zamestnávateľa.

K bodu 8 (§ 7 ods. 1)

Súčasné znenie § 7 ods. 1 druhej vety ustanovuje, že súhlas úradu na pracovnoprávny úkon alebo rozhodnutie zamestnávateľa v pracovnoprávnom vzťahu voči chránenému oznamovateľovi sa nevyžaduje, ak sa pracovnoprávnym úkonom priznáva nárok alebo ak ide o pracovnoprávny úkon súvisiaci so skončením pracovnoprávneho vzťahu, ktorý je dôsledkom právnej skutočnosti, ktorá nezávisí od posúdenia zamestnávateľa. Vzhľadom na to, že osobitné predpisy môžu ustanovovať pre zamestnávateľa povinnosť vykonať aj iný pracovnoprávny úkon, ktorý nepriznáva nárok alebo nesúvisí so skončením pracovnoprávneho vzťahu, navrhuje sa explicitné rozšírenie prípadov, kedy sa nevyžaduje súhlas úradu, aj o situáciu, ak ide o pracovnoprávny úkon, ktorý je zamestnávateľ povinný vykonať podľa osobitného predpisu. Môže ísť napríklad o dočasné pozbavenie výkonu štátnej služby podľa § 46 ods. 1 písm. b) zákona č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších predpisov.

Treba pritom zdôrazniť, že povaha tejto zmeny spočíva v precizovaní predmetného ustanovenia § 7 ods. 1 tak, aby sa eliminovali možné výkladové nejasnosti v prípadoch, ak osobitný zákon ukladá zamestnávateľovi vykonanie pracovnoprávneho úkonu a jeho podmienenosť súhlasom úradu by mohla zmariť cieľ sledovaný osobitným predpisom.

K bodu 9 (§ 7 ods. 8)

Ide o precizovanie predmetného ustanovenia zákona č. 54/2019 Z. z.

Podľa § 7 ods. 8 v platnom znení je neplatným právny úkon, na ktorý úrad neudelil súhlas. Navrhuje sa precizovanie tohto ustanovenia vzhľadom na negatívne skúsenosti s aplikáciou tohto zákona v praxi tak, že v prípadoch, ak sa súhlas úradu podľa § 7 ods. 1 druhej vety nevyžaduje, nie je taký pracovnoprávny úkon v prípade absencie súhlasu úradu neplatný.

Z povahy veci je zrejmé, že v prípade pracovnoprávnych úkonov voči chráneným oznamovateľom, pri ktorých sa v zmysle § 7 ods. 1 druhej vety súhlas úradu nevyžaduje, nemôžu byť takéto pracovnoprávne úkony sankcionované neplatnosťou z dôvodu absencie súhlasu zo strany úradu. Účelom tejto navrhovanej zmeny je tak iba odstránenie možných výkladových rozporov vzhľadom na negatívne skúsenosti s aplikáciou tohto zákona v praxi a nejde tak o kvalitatívnu či meritórnu zmenu predmetného ustanovenia.

K bodom 10 až 13 (§ 8 ods. 1 a 6)

Navrhovaná úprava dôvodov zániku ochrany oznamovateľa súvisí s navrhovaným doplnením odseku 5 do § 4 a 6. Vzhľadom na to, že generálny prokurátor, respektíve nadriadený správny orgán bude podľa týchto ustanovení môcť preskúmavať dôvody poskytnutia ochrany, pričom potvrdí rozhodnutie o poskytnutí ochrany alebo zruší rozhodnutie o poskytnutí ochrany, je potrebné v § 8 ustanoviť, že zrušením rozhodnutia o poskytnutí ochrany ochrana oznamovateľa poskytovaná podľa § 7 zaniká. V navrhovanom § 8 ods. 6 sa ustanovuje oznamovacia povinnosť voči ďalším subjektom (úradu na ochranu oznamovateľov, zamestnávateľovi, orgánu, ktorý poskytol ochranu a chránenému oznamovateľovi) tak, ako je to pri ostatných dôvodoch zániku ochrany oznamovateľa podľa § 8.

K bodu 14 (§ 12 ods. 2)

Podľa § 12 ods. 2 prvej vety úrad bezodkladne pozastaví účinnosť pracovnoprávneho úkonu podľa odseku 1, ak bola dodržaná lehota podľa odseku 1 a ak zamestnávateľ v primeranej lehote určenej úradom nepreukáže, že pracovnoprávny úkon nemá príčinnú súvislosť s oznámením. Navrhuje sa upresnenie tohto ustanovenia tak, že v prípadoch, ak sa súhlas úradu podľa § 7 ods. 1 druhej vety nevyžaduje, nie je možné uplatniť postup podľa predchádzajúcej vety, teda pozastaviť účinnosť pracovnoprávneho úkonu podľa § 12 ods. 1.

Touto zmenou sa nezasahuje do zmyslu a účelu ustanovenia § 12 ods. 2 prvej vety, ale dochádza len k explicitnému vyjadreniu toho, čo už dnes logicky a teleologicky vyplýva z predmetných ustanovení zákona. Z povahy veci je zrejmé, že v prípade pracovnoprávnych úkonov voči chráneným oznamovateľom, pri ktorých sa v zmysle § 7 ods. 1 druhej vety súhlas úradu nevyžaduje, nemôže byť účinnosť takýchto pracovnoprávnych úkonov v zmysle § 12 pozastavená. Účelom tejto navrhovanej zmeny je tak iba odstránenie možných výkladových rozporov vzhľadom na negatívne skúsenosti s aplikáciou tohto zákona v praxi a nejde tak o kvalitatívnu či meritórnu zmenu predmetného ustanovenia.

K bodu 15 (§ 23 ods. 1)

Obdobne ako je tomu pri spravodajských službách (SIS, Vojenské spravodajstvo) a Národnom bezpečnostnom úrade, navrhuje sa doplniť výnimka, ktorá vylúči spod pôsobnosti niektorých ustanovení zákona o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti Policajný zbor a jeho príslušníkov. Vzhľadom na špecifické postavenie Policajného zboru, ktorý je ozbrojeným bezpečnostným zborom s príslušníkmi v služobnom pomere, sa navrhuje vylúčiť Policajný zbor a jeho príslušníkov spod tých ustanovení zákona o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti, ktorých aplikácia by bola v tomto zbore problematická. Dozor nad tými ustanoveniami zákona o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti, ktoré sa budú naďalej vzťahovať na Policajný zbor a jeho príslušníkov, bude vykonávať v rámci svojej pôsobnosti úrad.

Táto zmena je v súlade s ustanovením článku 4 ods. 1 písm. a) smernice EP a Rady (EÚ) 2019/1937 z 23. októbra 2019 o ochrane osôb, ktoré nahlasujú porušenia práva Únie v platnom znení, podľa ktorého je osobná pôsobnosť obmedzená okrem iného na „osoby, ktoré majú postavenie pracovníka v zmysle článku 45 ods. 1 Zmluvy o fungovaní EÚ vrátane štátnych zamestnancov“. Dôvetok „vrátane štátnych zamestnancov“, je potrebné vnímať s ohľadom na vylúčené pracovné pozície, ktoré predstavujú výkon verejnej služby tak, ako ich definoval vo svojej judikatúre Súdny dvor EÚ. Daný záver potvrdzuje aj znenie článku 3 ods. 2 smernice (EÚ) 2019/1937, ktorý ustanovuje „Touto smernicou nie je dotknutá zodpovednosť členských štátov zaistiť národnú bezpečnosť ani ich právomoc chrániť svoje základné bezpečnostné záujmy“.

K bodu 16 (§ 24 ods. 3)

Správny súdny poriadok v § 7 písm. h) ustanovuje, že správne súdy nepreskúmavajú rozhodnutia, opatrenia, rozkazy, nariadenia, príkazy a pokyny, personálne rozkazy a disciplinárne rozkazy orgánov verejnej správy, ktorých preskúmanie vylučuje osobitný predpis. Navrhuje sa, aby boli zákonom č. 54/2019 Z. z. z preskúmavania správnym súdnictvom vylúčené aj v navrhovanom znení § 24 ods. 3 enumerované rozhodnutia podľa tohto zákona, konkrétne rozhodnutia generálneho prokurátora podľa § 4 ods. 4 a 5 a § 25aa ods. 3, ako aj rozhodnutia nadriadeného správneho orgánu podľa § 6 ods. 4 a 5 a § 25aa ods. 4.

K bodu 17 (§ 25aa)

V odseku 1 sa navrhuje ustanoviť vzhľadom na navrhovanú zmenu v § 23 ods. 1, podľa ktorej sa majú na Policajný zbor a jeho príslušníkov vzťahovať len § 1, § 2, § 10 a 11, že ochrana oznamovateľa, ktorý je príslušníkom Policajného zboru, zaniká dňom nadobudnutia účinnosti tohto zákona. Toto prechodné ustanovenie je nevyhnutné vzhľadom na to, že nadmerné využívanie, resp. zneužívanie inštitútu chráneného oznamovateľa sa do veľkej miery týka práve príslušníkov Policajného zboru, čo môže ohroziť jeho schopnosť plniť zákonné úlohy. Z logiky navrhovaných zmien a účelu predloženého návrhu zákona, ktorý má reagovať na spomenuté problémy s aplikáciou tohto zákona v praxi, vyplýva, že je potrebné premietnuť navrhované zmeny v § 23 ods. 1 aj vo vzťahu k tým príslušníkom Policajného zboru, ktorí sa stali chránenými oznamovateľmi pred účinnosťou návrhu zákona.

V odseku 2 sa navrhuje, aby sa novelizovaný zákon vzťahoval aj na ochranu oznamovateľa poskytnutú podľa doterajšieho znenia zákona. Toto prechodné ustanovenie je nevyhnutné vzhľadom na to, že nadmerné využívanie, resp. zneužívanie inštitútu chráneného oznamovateľa v doterajšej praxi môže viesť až k paralýze dotknutých subjektov, resp. ohrozenia ich možnosti a schopnosti plniť si, napríklad v prípade štátnych orgánov, zákonnom ustanovené úlohy a povinnosti. Z logiky navrhovaných zmien a účelu predloženého návrhu zákona, ktorý má reagovať na spomenuté problémy s aplikáciou tohto zákona v praxi, vyplýva, že je potrebné premietnuť navrhované zmeny aj vo vzťahu k tým oznamovateľom, ktorí sa stali chránenými oznamovateľmi predo dňom účinnosti navrhovaného zákona. Navrhovaný odsek 2 tak konkrétne ustanovuje, že ochrana poskytnutá oznamovateľovi do dňa nadobudnutia účinnosti tohto zákona zostáva zachovaná, len ak spĺňa podmienky ustanovené týmto zákonom. Týmito podmienkami sú najmä úpravy definícií v § 2 (novelizačné body 1 až 3).

V odseku 3 a 4 sa navrhuje z dôvodu zabezpečenia právnej istoty, aby zamestnávateľ mal voči oznamovateľovi, ktorý je jeho zamestnancom, možnosť iniciovať preskúmanie ochrany, ktorá bola poskytnutá predo dňom účinnosti navrhovaného zákona. Toto preskúmanie sa bude týkať podmienok, ktoré sú súčasťou tohto návrhu zákona, čím sa nadväzuje na ustanovenie odseku 1 v rámci prechodných ustanovení, a vykoná ho v prípade ochrany v rámci trestného konania generálny prokurátor, respektíve v prípade ochrany v rámci konania o správnom delikte nadriadený správny orgán. Týmito prechodnými ustanoveniami sa navrhuje zaviesť obdobný mechanizmus ako v novelizačných bodoch 6 a 7, ktorými sa napráva nevyváženosť súčasnej zákonnej úpravy, ktorá v súvislosti s poskytovaním ochrany umožňuje preskúmanie neposkytnutia ochrany nadriadeným prokurátorom v rámci trestného konania, respektíve nadriadeným správnym orgánom v rámci konania o správnom delikte na žiadosť oznamovateľa, avšak neumožňuje preskúmanie poskytnutia ochrany na žiadosť zamestnávateľa. Uplatnenie tohto mechanizmu vo vzťahu k už poskytnutej ochrane bude podľa navrhnutých prechodných ustanovení možné len v časovom rámci 15 dní odo dňa nadobudnutia účinnosti navrhovaného zákona.

V odseku 5 sa navrhuje, aby o žiadostiach, ktoré podal oznamovateľ, ktorému nebola podľa § 4 ods. 3 poskytnutá ochrana v rámci trestného konania a ktoré neboli vybavené ku dňu účinnosti navrhovaného zákona, rozhodoval generálny prokurátor tak, ako sa to v novelizačnom bode 5 navrhuje *pro futuro*. Účelom tohto prechodného ustanovenia je tak naplnenie účelu celého návrhu zákona, ktorým je odstránenie problémov spojených so zjavným zneužívaním inštitútu chráneného oznamovateľa v aplikačnej praxi, pričom je nevyhnutné v duchu materiálnej a efektívnej realizácie záruk nezávislosti a nestrannosti rozhodovania zabezpečiť, aby generálny prokurátor rozhodoval aj o žiadostiach, ktoré ku dňu nadobudnutia účinnosti navrhovaného zákona zostanú nevybavené.

Odsekom 6 sa navrhuje intertemporálne ustanovenie vo vzťahu k novelizačnému bodu 16, ktorým sa navrhuje vylúčenie vybraných rozhodnutí podľa tohto zákona zo súdneho prieskumu správnym súdnictvom podľa Správneho súdneho poriadku. Z dôvodu eventuality, že niektoré rozhodnutie podľa § 4 ods. 4 alebo podľa § 6 ods. 4 sa stalo predmetom prieskumu správnym súdnictvom predo dňom nadobudnutia účinnosti tohto zákona, sa navrhuje, že navrhované ustanovenie § 24 ods. 3 sa nebude vzťahovať na takéto už začaté a ešte právoplatne neskončené konania, teda predmetné súdne konania budú môcť byť dokončené podľa doterajšej právnej úpravy.

**K čl. II**

Účinnosť návrhu zákona sa navrhuje dňom vyhlásenia z dôvodu zjavného zneužívania inštitútu chráneného oznamovateľa a možného negatívneho vývoja danej situácie a potreby okamžitej reakcie na ňu.

V Bratislave 6. decembra 2023

**Robert Fico, v. r.**

predseda vlády Slovenskej republiky