



Maroš Ž i l i n k a
generálny prokurátor Slovenskej republiky

Bratislava 09. februára 2026
1 GÚp 6/26/1000 - 1

S T A N O V I S K O
generálneho prokurátora Slovenskej republiky
podľa § 86 ods. 4 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky
a o zmene a doplnení niektorých zákonov
v konaní pod sp. zn. PL. ÚS 19/2025

vo veci navrhovateľa:	skupina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky
voči účastníkovi konania:	Národná rada Slovenskej republiky
s vedľajším účastníkom konania:	vláda Slovenskej republiky
o rozpore ustanovení právneho predpisu:	zákona č. 376/2025 Z. z. o Úrade na ochranu obetí trestných činov a oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov
s právnymi predpismi:	čl. 1 ods. 1 a 2, čl. 2 ods. 2, čl. 7 ods. 2, čl. 30 ods. 4 a čl. 31 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 10 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a čl. 2, čl. 4 ods. 3 a čl. 19 ods. 1 Zmluvy o Európskej únii

Vážený predseda Ústavného súdu Slovenskej republiky,

1. skupina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (*d'alej aj „navrhovatelia“*) sa domáha vyslovenia nesúladu zákona z 12. decembra 2025 o Úrade na ochranu obetí trestných činov a oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov (*d'alej aj „napadnutý zákon“*) s čl. 1 ods. 1 a 2, čl. 2 ods. 2, čl. 7 ods. 2, čl. 30 ods. 4 a čl. 31 Ústavy Slovenskej republiky (*d'alej len „ústava“*), s čl. 10 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (*d'alej len „dohovor“*) a čl. 2, čl. 4 ods. 3 a čl. 19 ods. 1 Zmluvy o Európskej únii (*d'alej len „Zmluva o EÚ“*).
2. Navrhovatelia konkrétne namietajú
 - a) neústavnosť legislatívneho procesu,
 - b) neústavnosť
 - zrušenia Úradu na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti (*d'alej len „Úrad na ochranu oznamovateľov“*) a s tým spojený zánik funkcie predsedu a podpredsedu Úradu na ochranu oznamovateľov a
 - zmien v postavení chránených oznamovateľov protispoločenskej činnosti.
3. Ústavný súd Slovenskej republiky (*d'alej len „Ústavný súd“*) po predbežnom prerokovaní návrhu na začatie konania uznesením č. k. PL. ÚS 19/2025-48 zo 17. decembra 2025 prijal návrh na ďalšie konanie v celom rozsahu a pozastavil účinnosť napadnutého zákona.
4. Napadnutý zákon bol 18. decembra 2025 publikovaný v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 376/2025 Z. z.
5. Vzhľadom na to, že napadnutý zákon (*d'alej aj „zákon č. 376/2025 Z. z.“*) sa vo významnej miere týka pôsobnosti prokurátorov, Generálna prokuratúra Slovenskej republiky (*d'alej len „Generálna prokuratúra“*) pozorne sledovala a priebežne vyhodnocovala jeho legislatívny proces v Národnej rade Slovenskej republiky (*d'alej len „Národná rada“*), ktorej bol vládny návrh doručený 24. novembra 2025.
6. Po oboznámení sa s vládny návrhom zákona som listom č. k. Leg/3 14/25/1000-2 z 26. novembra 2025 oslovil predsedu Národnej rady Slovenskej republiky (*d'alej len „predseda Národnej rady“*), v ktorom som vyjadril nesúhlas s tým, že tak významné zmeny do inštitútu chránených oznamovateľov sú realizované bez splnenia zákonných podmienok v skrátanom legislatívnom konaní, t. j. bez riadneho medzirezortného pripomienkového konania, ktoré by legitímnym spôsobom prispelo k zabezpečeniu ústavnosti a zákonnosti navrhovanej právnej úpravy. Súčasne som vzniesol rad pochybností o ústavnosti navrhovaných zmien v postavení oznamovateľa protispoločenskej činnosti vrátane prechodných ustanovení, ako aj o zrušení existujúceho štátneho orgánu - Úradu na ochranu oznamovateľov.

7. Predseda Národnej rady vo svojom liste z 26. novembra 2025 (príloha č. 1) uvítal moju iniciatívu a požiadal ma o predloženie konkrétnych návrhov a vecných pripomienok k zneniu prerokúvaného návrhu zákona.
8. V reakcii na žiadosť predsedu Národnej rady som v liste zo 4. decembra 2025 (príloha č. 2) poukázal na to, že právnu úpravu v predloženej podobe nepovažujem za funkčnú súčasť vyváženého, prehľadného a stabilného právneho poriadku Slovenskej republiky zlučiteľnú s právom Európskej únie a medzinárodnými záväzkami, a namietam ju vo svojej podstate.
9. V tomto kontexte považujem viaceré argumenty navrhovateľov za opodstatnené a aj napriek tomu, že som doposiaľ nebol podľa § 86 ods. 2 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (*d'alej len „zákon č. 314/2018 Z. z.“*) požiadaný o podanie stanoviska, dovoľm si k predmetnej veci pripojiť nasledovné doktrínálne úvahy a právne tézy podporujúce zásadné tvrdenia navrhovateľov.

I. K NEÚSTAVNOSTI LEGISLATÍVNEHO PROCESU

A. Všeobecné východiská

10. Zákonodarný proces je osobitným druhom ústavného procesu, ktorého úprava je určená na to, aby rokovanie o návrhoch zákonov malo ustanovené relatívne pevné pravidlá umožňujúce poslancom Národnej rady na konci tohto procesu hlasovať za alebo proti návrhu zákona (vrátane pozmeňujúcich návrhov), prípadne sa zdržať hlasovania alebo byť prítomný na takom hlasovaní (*PL. ÚS 48/03*).
11. Zákonodarný proces v Slovenskej republike je upravený zákonom č. 350/1996 Z. z. o rokovanom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (*d'alej len „zákon č. 350/1996 Z. z.“*). Rokovanie o návrhoch zákonov je upravené v desiatej časti v § 67 až § 97 zákona č. 350/1996 Z. z. Ak nie je v tejto časti ustanovené inak, použijú sa na rokovanie o návrhoch zákonov ustanovenia štvrtej časti a ustanovenia § 45 až § 56.
12. K posudzovaniu ústavnosti legislatívneho procesu sa viaže početná judikatúra Ústavného súdu zhrnutá v náleze sp. zn. PL. ÚS 13/2022. Ústavný súd tu opäť zvýraznil, že sa hlási k triezvemu prístupu posudzovania ústavnosti legislatívneho procesu, t. j. k minimalizácii zásahov do právomoci Národnej rady. Ústavný súd totiž pristupuje k prieskumu legislatívneho procesu v modalite sebaobmedzovania a zdržanlivosti (*PL. ÚS 48/03, PL. ÚS 23/05, PL. ÚS 4/2018, PL. ÚS 26/2019, PL. ÚS 25/2020, PL. ÚS 2/2020*). Prieskum ústavnosti legislatívneho procesu má svoje špecifiká, ktoré ho odlišujú od prieskumu súladu právnych predpisov ako takých. Nejde totiž o prieskum obsahu

právnej normy, ale o prieskum procedúry, kde môžu zohrávať značnú rolu aj skutkové okolnosti pri prijímaní. Taktiež účinky derogačného nálezu môžu byť odlišné (PL. ÚS 13/2020).

13. Podľa nálezu Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 3/2024 nerešpektovanie zákonom ustanovených pravidiel legislatívneho procesu (teda nezákonnosť) nemusí vždy nevyhnutne znamenať aj jeho neústavnosť. V súčasnosti, keď sa navrhovatelia čoraz častejšie obracajú na Ústavný súd pri posudzovaní vád legislatívneho konania na pôde parlamentu, Ústavný súd definoval tri situácie, kedy bude posudzovať možné ústavné vady legislatívneho procesu. V náleze sp. zn. PL. ÚS 18/2022 ich predstavil takto: Prvú situáciu tvoria najvážnejšie porušenia, ku ktorým dôjde, ak Národná rada poruší ústavné pravidlá výslovne upravujúce legislatívny proces. Druhá situácia sa týka zákona č. 350/1996 Z. z. a konkrétne predstavuje (i) porušenie ustanovenia zákona o rokovacom poriadku (ii) s určitou, vyššou intenzitou, pri ktorom mohlo dôjsť (iii) k porušeniu relevantných ústavných článkov. A napokon treťou rovinou je síce formálne dodržanie ustanovení zákona o rokovacom poriadku, ktoré ale vyústi do porušenia ústavou chránených práv alebo princípov.
14. V tomto prístupe možno badať istú gradáciu intenzity vykonávanej kontroly. Najprísnejšie Ústavný súd vníma ústavné porušenie legislatívneho procesu, menej prísne porušenie zákona o rokovacom poriadku, ktoré musí navyše dosiahnuť aj istú kvalitatívnu a kvantitatívnu úroveň. Celkom ojedinele môže nastať tretia situácia, čo implikuje výnimočnosť postupu parlamentu, ako aj kontroly zo strany Ústavného súdu.
15. V rámci ústavnej kontroly legislatívneho procesu je kľúčovou ochrana parlamentnej menšiny, ktorá predstavuje v demokratických systémoch vládnutia dôležitý prvok.

B. Skrátené legislatívne konanie

16. Inštitút skráteného legislatívneho konania bol zavedený do slovenského právneho poriadku zákonom č. 350/1996 Z. z. s účinnosťou od 1. januára 1997. Jeho časté využívanie je podrobené kritickým odborným názorom (napr. Orosz, L.: *Legislatívna činnosť Národnej rady Slovenskej republiky. Niekoľko kritických poznámok. Právny obzor*, 86, 2003, č. 2, s. 119-139; Podmanický, J.: *Aplikácia inštitútu skráteného legislatívneho konania v procese tvorby práva. Právny obzor*, 95, 2012, č. 3, s. 209-226).
17. Zrýchlenie legislatívneho procesu v naliehavých prípadoch je súčasťou aj iných zahraničných právnych úprav (bližšie nálezu Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. Pl. ÚS 55/10, body 88 a 89). Naposledy sa k splneniu podmienok prejednávania návrhu zákona v skrátanom konaní komplexne vyjadril Ústavný súd Českej republiky sp. zn. Pl. ÚS 30/2023. Ako z neho vyplýva, ani v Českej republike nie je v doterajšej praxi zákonodarcu využívanie stavu legislatívnej núdze ničím neobvyklým.

18. Pravidlá skráteného legislatívneho konania sú obsiahnuté v rokovacom poriadku Národnej rady.
19. Podľa § 89 ods. 1 zákona č. 350/1996 Z. z. Národná rada sa môže na návrh vlády uznieť na skrátenom legislatívnom konaní, a to len za mimoriadnych okolností, keď môže dôjsť **k ohrozeniu základných ľudských práv a slobôd alebo bezpečnosti alebo ak hrozia štátu značné hospodárske škody.**
20. Podľa § 89 ods. 2 zákona č. 350/1996 Z. z. o skrátenom legislatívnom konaní môže Národná rada rozhodnúť aj vtedy, ak si rozhodnutie Rady bezpečnosti Organizácie Spojených národov o akciách na zabezpečenie medzinárodného mieru a bezpečnosti vydané podľa čl. 41 Charty Organizácie Spojených národov vyžaduje neodkladné prijatie zákona.
21. Podľa § 89 ods. 3 zákona č. 350/1996 Z. z. sa v skrátenom legislatívnom konaní obmedzenia podľa § 25, § 72 ods. 1, § 74 ods. 2, § 81 ods. 2, § 83 ods. 4, § 84 ods. 2 a § 86 nepoužívajú.
22. Vzhľadom na pravidelnosť, s akou narastá počet zrýchlených legislatívnych procesov (ročne ide o desiatky zákonov), sa čoraz častejšie procedúra skráteného legislatívneho konania dostáva do „hľadáča“ posudzovania jej ústavnosti Ústavným súdom (PL. ÚS 48/03, PL. ÚS 11/2012, PL. ÚS 13/2022, PL. ÚS 3/2024, PL. ÚS 4/2025).
23. Ústavný súd doteraz len v jednom prípade (PL. ÚS 13/2022) vyslovil, a to ešte v čase pred nadobudnutím účinnosti zákona, že jeho niektoré ustanovenia nie sú v súlade s ústavou a ústavným zákonom pre nesplnenie podmienok na skrátené legislatívne konanie. V dôsledku urýchlenia legislatívneho procesu totiž nebol vytvorený priestor na poctivú a vyčerpávajúcu diskusiu poslancov o dlhodobej udržateľnosti hospodárenia, informácie o ktorom by im mala poskytnúť Rada pre rozpočtovú zodpovednosť a iné dotknuté subjekty (samospráv).
24. Je nesporné, že zákonom predpísané podmienky na skrátené legislatívne konanie sú podobné zákonným predpokladom na pozastavenie účinnosti napadnutého právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy.
25. Podľa § 78 zákona č. 314/2018 Z. z. môže Ústavný súd po prijatí návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov na ďalšie konanie (§ 56 ods. 5) pozastaviť účinnosť napadnutého právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia, **ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody, ak hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok.**
26. Ak sa podstata argumentov navrhovateľov na začatie konania o súlade právnych predpisov týka nedostatkov legislatívneho procesu, Ústavný súd chápe návrh na pozastavenie

účinnosti právnych predpisov v tejto časti tak, že hroziacim vážnym a nenapraviteľným následkom je už skutočnosť, že sa majú aplikovať právne normy prijaté v neústavnom legislatívnom procese. Ústavný súd k tomu uviedol, že ak by mal byť dôvodom na pozastavenie účinnosti právnej normy samotný fakt, že legislatívne konanie prebehlo v rozpore s ústavou, potom by Ústavný súd mohol k takému rozhodnutiu pristúpiť len v celkom výnimočných prípadoch, teda, ak by, napríklad, už na prvý pohľad neboli splnené podmienky pre prijatie dotknutej právnej normy (čl. 84 ods. 1 ústavy, resp. čl. 87 ods. 1 ústavy). Dôvodom na pozastavenie účinnosti zákona by v takom prípade bol vážny a nenapraviteľný následok spočívajúci v zásadnom porušení princípov právneho štátu aplikáciou zjavne neústavne prijatej právnej normy (čl. 1 ods. 1 ústavy) (*PL. ÚS 13/2020-103, s. 16*).

C. K neústavnosti prijatia napadnutého zákona

27. Navrhovatelia vo svojom návrhu spochybnili skrátený legislatívny proces prijatia zákona č. 376/2025 Z. z., a to z dôvodu (i) nenaplnenia zákonných dôvodov na skrátené legislatívne konania, (ii) z dôvodu absencie odbornej diskusie a porušenie práv verejnosti na efektívnu kontrolu a participáciu na legislatívnom procese (osobitne bol z diskusie vynechaný samotný Úrad na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti), a tiež (iii) z dôvodu obmedzenia parlamentnej diskusie. Schválením napadnutého zákona v skrátenom legislatívnom procese tak zákonodarca porušil ústavný princíp legality vyjadrený v čl. 2 ods. 2 v spojení s čl. 1 ods. 1 ústavy.
28. Okrem navrhovateľov pochybnosti o prítomnosti mimoriadnej okolnosti na prerokovanie zákona z 9. decembra 2025 o Úrade na ochranu obetí trestných činov a oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v skrátenom legislatívnom konaní vyjadril prezident Slovenskej republiky (*d'alej len „prezident“*), ktorý ho listom z 11. decembra 2025 podľa čl. 102 ods. 1 písm. o) ústavy vrátil Národnej rade na opätovné prerokovanie.
29. Prezident pripomenul judikatúru Ústavného súdu, podľa ktorej ohrozenie základných ľudských práv a slobôd je dostatočne odôvodnené vtedy, ak ohrozenie je reálne (atribút reálnosti ohrozenia), priame (atribút bezprostrednosti ohrozenia) a je konkretizovaný spôsob ohrozenia (atribút konkrétnosti ohrozenia).
30. Žiadnu z týchto požiadaviek prezident v návrhu na skrátené legislatívne konanie neidentifikoval.
31. Dňa 12. decembra 2025 Národná rada prelomila veto prezidenta a bez akceptovania akýchkoľvek jeho pripomienok napadnutý zákon schválila.
32. Podobne aj verejný ochranca práv vo svojom stanovisku z 15. decembra 2025 adresovanom Ústavnému súdu sa stotožnil s návrhom navrhovateľov na pozastavenie účinnosti napadnutého zákona.

33. Nad rámec výstižných námietok navrhovateľov k neústavnosti skráteného legislatívneho konania podporených právnymi názormi prezidenta a verejného ochrancu práv, ktoré som i sám prezentoval v komunikácii s predsedom Národnej rady, dodávam nasledovné.
34. Vláda Slovenskej republiky (*d'alej len „vláda“*) takmer identický návrh na zmenu a doplnenie zákona č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov (*d'alej len „zákon č. 54/2019 Z. z.“*) predložila do Národnej rady v decembri 2023 (parlamentná tlač 111) spoločne s návrhom na jeho prerokovanie v skrátenom legislatívnom konaní (parlamentná tlač 110). Dôvody na upresnenie definícií niektorých zákonných pojmov, na zavedenie možnosti preskúmania rozhodnutí o poskytnutí ochrany aj na žiadosť zamestnávateľa či na doplnenie výnimiek spod pôsobnosti zákona č. 54/2019 Z. z. vyvodzovala z nadmerného využívania, resp. zneužívania inštitútu chráneného oznamovateľa predovšetkým v prípade policajtov.
35. V snahe o plné rešpektovanie princípov právneho štátu v právnom poriadku Slovenskej republiky, osobitne princípy del'by štátnej moci a princíp právnej istoty, som v liste č. k. Leg/1 299/23/1000 z 11. decembra 2023 (príloha č. 3) adresovanom predsedovi Národnej rady spochybnil ústavnosť niektorých ustanovení navrhovaných zmien a doplnení zákona č. 54/2019 Z. z. a iniciatívne som predložil pozmeňujúci návrh na zmenu konkrétnych ustanovení.
36. Vláda však rozhodla o vzatí vládneho návrhu zákona (parlamentná tlač 111) a návrhu vlády na skrátené konanie o vládnom návrhu zákona (parlamentná tlač 110) späť, čo oznámila Národnej rade listom z 21. februára 2024. Z návrhu ministra vnútra Slovenskej republiky na vzatie vládneho návrhu zákona späť, ktorý predložil na rokovanie vlády, vyplynulo, že vláda naďalej trvá na svojom zámere reagovať na zmienené problémy v súvislosti s inštitútom chráneného oznamovateľa, avšak vzhľadom na zmenu situácie chce tento svoj zámer realizovať v riadnom legislatívnom procese v spojitosti s ďalšími zmenami v systéme zákonnej úpravy inštitútu chráneného oznamovateľa.
37. Očakával som tak, že bude pripravený návrh na zmenu a doplnenie zákona č. 54/2019 Z. z., ktorý bude predložený do riadneho medzirezortného pripomienkového konania a, prípadne, budú vzaté do úvahy aj moje návrhy.
38. Nestalo sa tak. Národná rada napadnutý zákon schválila v skrátenom legislatívnom konaní 12. decembra 2025.
39. Ako pri prerokúvaní návrhu zákona (parlamentná tlač 111) v roku 2023, tak ani pri prerokúvaní napadnutého zákona v roku 2025 neexistoval žiadny legitímny dôvod naliehavosti jeho prijatia v skrátenom legislatívnom konaní. Nakoniec, to ani v parlamentnej diskusii koalíční poslanci nepopreli.

40. Zákonodarca znovu neprejavil žiaden záujem vypočúť hlas odbornej verejnosti na existujúce problémy pri aplikácii zákona č. 54/2019 Z. z., a to ani primárny zdroj poznatkov - Úrad na ochranu oznamovateľov.
41. Navrhovatelia tvrdia aj, že nezákonnosť skráteného legislatívneho procesu zasiahla aj do slobodnej súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti (čl. 31 ústavy).
42. Tu treba akcentovať, že v priebehu druhého čítania vládneho návrhu zákona v Národnej rade podali 4. decembra 2025 viacerí poslanci šesť pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov. Medzi nimi bol aj návrh poslancov Richarda Eliáša a Michala Barteka, ktorí ho však 8. decembra 2025 vzali späť. Toho istého dňa, t. j. 8. decembra 2025 o 19.59 hod. predložili poslanci vládnej koalície (Tibor Gašpar a Michal Bartek) nový pozmeňujúci a doplňujúci návrh, ktorým, okrem iného, navrhli vypustiť viaceré kontroverzné body vládneho návrhu zákona (body 2 až 4, bod 7 či bod 16), voči ktorým som vyjadril verejne i písomne (listy z 26. novembra a zo 4. decembra 2025) vážne výhrady.
43. Pozmeňujúci návrh poslancov vládnej koalície, hoci podstatným spôsobom modifikoval vládny návrh zákona, bol predmetom parlamentnej diskusie len v obmedzenom časovom rozsahu.
44. Ani pri zohľadnení širokej miery politického uváženia Národnej rady pri vyhodnocovaní podmienok na skrátené konanie nemožno dospieť k inému právnomu záveru, ako tomu, že Národná rada postupovala v rozpore s ustanovením § 89 zákona č. 350/1996 Z. z. Bez splnenia mimoriadnej okolnosti náležite odôvodnenej, a to reálnosťou ohrozenia, jeho bezprostrednosťou a konkrétnosťou, ide o **nezákonný** legislatívny proces.
45. Je zjavné, že Ústavný súd sa nepretržite hlási k zdržanlivosti a do pravidiel zákonodarného procesu zasahuje výnimočne. Doposiaľ len v jednom prípade priznal porušeniu zákonných pravidiel skráteného legislatívneho konania jeho neústavnosť (PL. ÚS 13/2022). Nezasahovanie Ústavného súdu do samoregulácie zákonodarnej moci pri využívaní inštitútu skráteného legislatívneho konania znamená čoraz častejšie negovanie vlastných pravidiel zo strany zákonodarcu a neúmerne sa zvyšujúci deficit participácie verejnosti na tvorbe právnych predpisov. Skrátené legislatívne konanie sa pretvára na štandardný legislatívny proces. Práve z tohto dôvodu sa čoraz častejšie v návrhoch na Ústavný súd objavujú námietky napádajúce ústavnosť legislatívneho procesu z dôvodu zneužitia skráteného legislatívneho konania.
46. Mám za to, že ide o tak závažné a svojvoľné nerešpektovanie pravidiel zákonodarného procesu (ústavných práv poslancov Národnej rady pri výkone ich mandátu a princípov demokratického a právneho štátu – princípu väčšinového rozhodovania a ochrany menšiny, princípu slobodnej súťaže politických strán, princípu verejnosti) a navyše motivované cieľom vyhnúť sa zmysluplnej diskusii o transformácii Úradu na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o systéme poskytovania ochrany oznamovateľom, že podľa

môjho názoru dosahuje intenzitu protiústavnosti. Konečné posúdenie ústavnosti skráteného legislatívneho konania však prináleží výlučne Ústavnému súdu.

II. VŠEOBECNE

K OCHRANE OZNAMOVATEĽOV PROTISPOLOČENSKEJ ČINNOSTI

A. Vývoj ochrany oznamovateľov protispoločenskej činnosti v práve Európskej únie (východiská a relevantná judikatúra)

47. Ochrana osôb pracujúcich v súkromnom alebo vo verejnom sektore, ktoré získali informácie o porušeníach práva Európskej únie (*d'alej aj „EÚ“*) v rámci pracovného kontextu je upravená právom EÚ.
48. Podľa Európskej únie (www.commission.europa.eu) k nezákonným činnostiam a zneužitiu práva môže dôjsť v každej organizácii, či už je súkromná alebo verejná, veľká alebo malá. Môžu mať pritom rôzne podoby, môže ísť o korupciu alebo podvod, pochybenie alebo nedbalosť. A ak sa neriešia, niekedy môžu viesť k vážnemu poškodeniu verejného záujmu.
49. Osoby pracujúce pre organizáciu alebo tie, ktoré sú s ňou v kontakte v rámci pracovných činností, často ako prvé vedia o takýchto skutočnostiach, a preto sú vo výhodnom postavení a môžu informovať tých, ktorí problém môžu riešiť.
50. Oznamovatelia, t. j. osoby, ktoré nahlásia (v rámci dotknutej organizácie alebo externému orgánu) alebo zverejnia (na verejnosti) informácie o takomto protiprávnom konaní získané v súvislosti s pracovnou činnosťou, pomáhajú zabrániť škode a odhaľovať hrozbu alebo poškodenie verejného záujmu, ktoré by inak zostalo skryté.
51. Na európskej a vnútroštátnej úrovni je však ochrana oznamovateľov nerovnomerná a rozdrobená. Strach z odvetných opatrení možných oznamovateľov často odrádza od nahlásovania svojich poznatkov.
52. Európska komisia preto 23. apríla 2018 predložila balík iniciatív vrátane návrhu smernice o ochrane osôb, ktoré nahlásujú porušenia práva Únie a oznámenia, ktorým sa stanovuje komplexný právny rámec na ochranu oznamovateľov s cieľom chrániť verejný záujem na európskej úrovni, zriadiť ľahko dostupné kanály nahlásovania, zdôrazniť povinnosť zachovávať dôvernosť a zákaz odvetných opatrení proti oznamovateľom, ako aj zaviesť cielené ochranné opatrenia.
53. Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1937 z 23. októbra 2019 o ochrane osôb, ktoré nahlásujú porušenia práva Únie (*d'alej len „smernica“*) bola prijatá 23. októbra 2019 a nadobudla účinnosť 16. decembra 2019. Členské štáty ju mali do svojich vnútroštátnych právnych predpisov transponovať do 17. decembra 2021. Len vo vzťahu

k povinnosti zaviesť interné kanály pre oznamovanie platila dlhšia transpozičná lehota (do 17. decembra 2023).

54. Význam smernice potvrdila Európska únia tým, že za nesplnenie povinnosti transponovať smernicu bola piatim členským štátom uložená povinnosť zaplatiť citelné finančné sankcie (C-149/23, C-150/23, C-152/23, C-154/23 a C-155/23).
55. Treba zdôrazniť, že smernica je kľúčovým nástrojom práva EÚ, keďže podľa svojho čl. 1 v spojení s jeho odôvodnením stanovuje spoločné minimálne normy zabezpečujúce vysokú úroveň vyvázenej a účinnej ochrany osôb, ktoré nahlasujú porušenia práva EÚ v oblastiach, v ktorých by takéto porušenia mohli obzvlášť nepriaznivo ovplyvniť všeobecný záujem. Zavedením systému ochrany osôb, ktoré nahlasujú porušenia práva EÚ v profesijnom kontexte, táto smernica totiž prispieva k predchádzaniu zásahov do verejného záujmu v osobitne citlivých oblastiach, akými sú verejné obstarávanie, predchádzanie praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu, ochrana životného prostredia alebo finančných záujmov EÚ. Ustanovenia tejto smernice tak ukladajú subjektom verejného aj súkromného sektora povinnosť vytvoriť interné kanály nahlasovania a postupy na prijímanie hlásení a následných opatrení v nadväznosti na ne, pričom zaručujú práva osôb nahlasujúcich porušenia práva EÚ a podmienky, za ktorých môžu požívať takto priznanú ochranu [rozsudok z 25. apríla 2024, Komisia/Polsko (Smernica o oznamovateľoch), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 73].
56. Podľa čl. 11 ods. 2 písm. a) smernice sú členské štáty povinné zabezpečiť, aby príslušné orgány zriadili **nezávislé a autonómne externé kanály** nahlasovania na prijímanie a spracúvanie informácií o porušeniach.
57. Ako vyplýva z porovnávacej analýzy Kancelárie Národnej rady Slovenskej republiky, odbor Parlamentný inštitút (Latáková, H.: *Ochrana oznamovateľov protispoločenskej činnosti v EÚ*, Bratislava, február 2024), oznamovatelia majú vo väčšine štátov možnosť obrátiť sa na externé kanály podľa ich vecnej príslušnosti; v niektorých štátoch je stanovený len jeden externý kanál; všeobecným externým kanálom je najčastejšie ombudsman alebo protikorupčný úrad; niektoré štáty výlučne na účely ochrany oznamovateľov zriadili osobitný úrad.
58. Súčasne sa v tejto analýze konštatuje, že medzinárodné normy vrátane smernice odporúčajú, aby zákony na ochranu oznamovateľov mali komplexný a koherentný vecný rozsah.

A.1 Nezávislosť externého kanálu

59. Podľa čl. 12 ods. 1 smernice externé kanály nahlasovania sa považujú za nezávislé a autonómne, ak spĺňajú všetky tieto kritériá:

- a) sú navrhnuté, zriadené a prevádzkované takým spôsobom, ktorý zabezpečí úplnosť, integritu a dôvernosc informácií a zabráni prístupu k nim zo strany neoprávnených zamestnancov príslušného orgánu;
 - b) umožňujú trvalé uchovávanie informácií v súlade s článkom 18 na účely vykonania ďalšieho vyšetrovania.
60. V súvislosti s nezávislosťou externého kanálu možno uvažovať o:
- a) inštitucionálnej nezávislosti,
 - b) funkčnej nezávislosti,
 - c) nezávislosti jeho členov a zamestnancov od nátlaku alebo zásahu iných orgánov,
 - d) finančnej nezávislosti.
61. Osobitným prvkom nezávislosti inštitúcie ako takej je politická nezávislosť, pevná doba funkčného obdobia a numerus clausus dôvodov pre odvolanie vrcholného predstaviteľa daného orgánu (Blažo, O. Požiadavky na inštitucionálnu nezávislosť trhových regulátorov a Úradu pre verejné obstarávanie z pohľadu práva Európskej únie. In: Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae, Tomus XXXVIII, 2/2019, s. 8-9).
62. Súdny dvor EÚ v minulosti opakovane posudzoval vnútroštátnu právnu úpravu, ktorou došlo k predčasnému ukončeniu funkčného obdobia dozorného orgánu a na ktorú navrhovatelia vo svojom návrhu odkazujú.
63. „Funkčná nezávislosť...sama osebe nepostačuje na to, aby dozorné orgány uchránila od akéhokolvek vonkajšieho vplyvu. V tejto súvislosti samotné riziko, že orgány štátneho dohľadu budú môcť politicky ovplyvňovať rozhodnutia dozorných orgánov, postačuje na narušenie nezávislého plnenia úloh týchto orgánov. **Keby každý členský štát mohol ukončiť funkčné obdobie dozorného orgánu pred ukončením jeho vopred určenej dĺžky bez toho, aby rešpektoval pravidlá a záruky stanovené na tieto účely uplatniteľnou právnou úpravou, hrozba takéhto predčasného ukončenia, ktorej by tento orgán musel čeliť počas celého svojho funkčného obdobia, by mohla viesť k určitej forme poslušnosti tohto orgánu voči politickej moci, ktorá je s uvedenou požiadavkou nezávislosti nezlučiteľná. Navyše v takejto situácii by nebolo možné predpokladať, že dozorný orgán môže za každých okolností konať mimo akéhokolvek podozrenia zo zaujatosti**“ (rozsudok z 8. apríla 2014, vo veci Komisia/Maďarsko, C-288/12).
64. „Zámerom normotvorcu Únie totiž bolo na základe smernice 2009/140, ako uvádza aj jej odôvodnenie, posilniť nezávislosť národných regulačných orgánov s cieľom zabezpečiť účinnejšie uplatnenie regulačného rámca a posilniť ich autoritu a predvídateľnosť ich rozhodnutí. Tento cieľ spočívajúci v posilnení nezávislosti a nestrannosti národných regulačných orgánov, ktorý sleduje rámcová smernica a ktorý je vyjadrený v článku 3 ods. 3a tejto smernice, by bol ohrozený, ak by len z dôvodu inštitucionálnej reformy bolo možné predčasne a okamžite ukončiť funkčné obdobie jedného alebo viacerých členov kolektívneho orgánu zodpovedného za vedenie dotknutého regulačného orgánu. Ak by totiž bola takáto situácia možná, riziko okamžitého ukončenia funkcie z iného dôvodu, než

sú dôvody, ktoré predtým stanovil zákon, ktorému by tak čelil aj jediný člen takéhoto kolektívneho orgánu, by mohlo viesť kvzniku odôvodnenej pochybnosti o neutralite dotknutého národného regulačného orgánu a jeho neovplyvniteľnosti vonkajšími faktormi a mohlo by narušiť jeho nezávislosť, nestrannosť a autoritu“ (rozsudok z 19. októbra 2016, Xabier Ormaetxea Garai a Bernardo Lorenzo Almendros/Administración del Estado, vo veci C-424/15).

A.2 Konkrétne k ochrane oznamovateľov podľa smernice

65. Ako bolo už vyššie uvedené, smernica stanovuje pravidlá a postupy na ochranu oznamovateľov, teda osôb, ktoré oznamujú informácie získané v pracovnom kontexte o porušení práva EÚ v kľúčových oblastiach politiky. Na zmiernenie tohto prirodzeného usmernenia smernica expressis verbis umožňuje členským štátom rozšíriť ochranu podľa vnútroštátneho práva aj na oblasti a akty, na ktoré sa nevzťahuje (čl. 2 ods. 2 smernice).
66. Porušenie zahŕňa ako nezákonné konanie či opomenutie, tak i zneužívajúce praktiky.
67. Smernica sa vzťahuje na širokú škálu osôb, ktoré pracujú v súkromnom i verejnom sektore, vrátane osôb, ktoré oznamujú porušenie po skončení svojho pracovného pomeru.
68. K postupom pre následné opatrenia a lehoty pre vybavovanie oznámení doručených prostredníctvom interných a externých kanálov patrí:
 - a) povinnosť neodhaliť totožnosť oznamovateľa s výnimkou prísne vymedzených okolností,
 - b) dodržiavanie právnych predpisov EÚ v oblasti ochrany údajov,
 - c) uchovávať záznamy o všetkých obdržaných ústnych či písomných oznámeniach.
69. Ak chce mať jednotlivec nárok na právnu ochranu, musí
 - a) mať oprávnené dôvody sa domnievať, že oznámené informácie o porušení boli v dobe oznámenia pravdivé,
 - b) podať oznámenie o porušení príslušným orgánom prostredníctvom ponúkaných interných alebo externých kanálov. Oznamovateľom sa odporúča, aby najprv podali oznámenie interne (v rámci danej organizácie), ak je porušenie možno napraviť účinne interne a ak sa domnievajú, že neexistuje riziko odvetných opatrení. Môžu si však vybrať, či podajú oznámenie najprv interne alebo či priamo porušenie oznámia externe príslušným orgánom.
70. Oznamovatelia:
 - a) sú chránení pred všetkými formami odvetných opatrení, ako je prepustenie, prevedenie na nižšiu pozíciu, zastrašovanie a zaradenie na čiernu listinu,
 - b) majú prístup k vhodným podporným opatreniam, najmä nezávislým informáciám a poradenstvu a právnej pomoci v súlade s pravidlami EÚ o právnej pomoci v trestnom a cezhraničnom civilnom súdnom konaní,

- c) majú prístup k vhodným nápravným opatreniam, ako sú predbežné opatrenia a vylúčenie zo zodpovednosti za porušenie doložiek o zachovaní dôvernosti v ich zmluvách.
71. Zmyslom ochrany oznamovateľa je poskytnúť mu záruky, že ak zákonom stanoveným spôsobom oznámi skutočnosti nasvedčujúce tomu, že sa zamestnávateľ alebo iný subjekt (*d'alej aj „dotknutá osoba“ alebo „zamestnávateľ“*) dopustil protiprávneho konania, nebude žiadnym spôsobom sankcionovaný.
72. Členská krajina EÚ musí:
- a) zaistiť, že budú zavedené vhodné interné a externé kanály pre prijímanie oznámení,
 - b) prijať vhodné opatrenia na ochranu oznamovateľov pred akýmikoľvek odvetnými opatreniami,
 - c) rešpektovať právo na účinnú právnu ochranu, spravodlivý proces, prezumpciu neviny a právo na obhajobu, ak ide o osoby dotknuté tvrdeniami uvedenými v oznámeniach,
 - d) zaistiť účinné, primerané a odradzujúce sankcie za porušenie niektorých pravidiel smernice, napríklad, v prípade osôb, ktoré bránia podaniu oznámenia alebo ktoré prijímajú odvetné opatrenia proti oznamovateľom,
 - e) transponovať smernicu do vnútroštátneho práva a informovať Európsku komisiu o vykonaných opatreniach.
73. Podľa smernice právo na ochranu oznamovateľa je individuálnym právom – smernica *expressis verbis* neupravuje, že by dotknutá osoba mala právny nárok „spochybniť“ rozhodnutie o poskytnutí ochrany.
74. Na druhej strane, smernica poskytuje ochranu dotknutým osobám.
75. Podľa čl. 22 ods. 1 smernice členské štáty v súlade s Chartou základných práv Európskej únie (*d'alej len „charta“*) musia zabezpečiť, aby dotknuté osoby v plnej miere požívali právo na účinný prostriedok nápravy a spravodlivý proces, ako aj prezumpciu neviny a právo na obhajobu vrátane práva na vypočutie a práva na prístup k súdu.
76. Ako sa uvádza v recitáli k čl. 22 smernice (body 100 až 102), práva dotknutých osôb by mali byť chránené tak, aby nedošlo k poškodeniu dobrej povesti alebo k iným nepriaznivým následkom. Okrem toho by sa malo v súlade s článkami 47 a 48 charty plne rešpektovať právo dotknutej osoby na obhajobu a právo na prístup k prostriedkom nápravy v každej fáze konania na základe nahlásenia. Členské štáty by mali chrániť dôvernosť totožnosti dotknutej osoby a zabezpečiť právo na obhajobu vrátane práva na prístup k spisu, práva na vypočutie a práva využiť účinný prostriedok nápravy proti rozhodnutiu, ktoré sa týka tejto dotknutej osoby, podľa platných postupov stanovených vo vnútroštátnom práve v súvislosti s vyšetrovaniami alebo následnými súdnymi konaniami.

77. Podľa bodu 101 recitálu smernice dotknutá osoba v prípade oznámených nepresných alebo zavádzajúcich informácií by mala mať k dispozícii ochranu a prostriedky nápravy podľa pravidiel všeobecného vnútroštátneho práva. V prípade úmyselného oznámenia nepresných alebo zavádzajúcich informácií, dotknuté osoby by mali mať nárok na náhradu škody. Podľa druhej časti bodu 102 recitálu sankcie voči osobám, ktoré nahlasujú alebo zverejňujú informácie o porušeníach, v prípade ktorých sa preukázalo, že boli vedome nepravdivé, sú tiež potrebné na odradenie od ďalšieho zlomyselného nahlasovania a na zachovanie dôveryhodnosti systému. Primeranosť takýchto sankcií by mala zabezpečiť, aby nemali odradzujúci vplyv na potenciálnych oznamovateľov.
78. Osobitne je potrebné zvýrazniť aj to, že podľa čl. 25 ods. 2 smernice nesmie byť vykonávanie smernice za žiadnych okolností dôvodom na zníženie úrovne ochrany, ktorú už členské štáty priznávajú v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje táto smernica.

B. Ochrana oznamovateľov protispoločenskej činnosti v judikatúre ESĽP

79. Ochrana oznamovateľov úzko súvisí s právom na slobodu prejavu ustanovenom v čl. 10 dohovoru, pretože čl. 10 dohovoru sa vzťahuje aj na vyhlásenia, ktorých cieľom je upozorniť na nezákonné alebo morálne odsúdeniahodné konanie.
80. ESĽP je toho názoru, že oznamovanie protiprávneho konania zamestnávateľa zo strany whistleblowera si vyžaduje osobitnú ochranu podľa čl. 10 dohovoru (*rozsudok Langner proti Nemecku*, č. 14464/11, 17. septembra 2015, bod 47; *rozsudok Heinisch proti Nemecku*, bod 43).
81. V tejto súvislosti ESĽP odkázal na **uznesenie 1729 (2010) Parlamentného zhromaždenia Rady Európy o ochrane „oznamovateľov (whistleblowing)“**, v ktorom sa zdôrazňuje význam „oznamovania“ – upozorňovania zo strany dotknutých osôb s cieľom zastaviť protiprávne konanie, ktoré ohrozuje ostatných – ako príležitosti na posilnenie zodpovednosti a podporu boja proti korupcii a zlej správe vecí verejných, a to tak vo verejnom, ako aj v súkromnom sektore. Vyzval všetky členské štáty, aby preskúmali svoje právne predpisy týkajúce sa ochrany „oznamovateľov“ (*rozsudok Heinisch proti Nemecku*, bod 37). ESĽP sa odvolal aj na odporúčanie **CM/Rec(2014)7 Výboru ministrov Rady Európy o ochrane oznamovateľov**, v ktorom sa odporúča, aby členské štáty zaviedli normatívny, inštitucionálny a súdny rámec na ochranu osôb, ktoré v súvislosti so svojím pracovným vzťahom oznamujú alebo zverejňujú informácie o hrozbách alebo poškodení vo verejnom záujme. ESĽP sa odvolával najmä na zásady, ktoré odporúčajú zaviesť jasné kanály na oznamovanie a zverejňovanie informácií a na zásady týkajúce sa ochrany oznamovateľov pred odvetnými opatreniami (*rozsudok Gawlik proti Lichtenštajnsku*, č. 23922/19, 16. februára 2021, body 39-40 a ďalšie texty Rady Európy a iné medzinárodné nástroje, body 41-42; *rozsudok Halet proti Luxembursku [VK]*, č. 21884/18, 14. februára 2023, bod 57, bod 123 a bod 125).

82. ESLP si uvedomuje, že zamestnanci majú voči svojmu zamestnávateľovi povinnosť lojality, zdržanlivosti a diskretnosti, čo platí najmä v prípade štátnych zamestnancov, keďže samotná povaha štátnej služby vyžaduje, aby bol štátny zamestnanec viazaný povinnosťou lojality a diskretnosti. Uznal však, že niektorí štátni zamestnanci sa v priebehu svojej práce môžu dozvedieť o interných informáciách vrátane tajných informácií, ktorých zverejnenie alebo uverejnenie zodpovedá silnému verejnému záujmu. Má tak za to, že oznámenie nezákonného konania alebo protiprávneho konania na pracovisku zo strany štátneho zamestnanca alebo zamestnanca vo verejnom sektore by malo za určitých okolností požívať ochranu. To môže byť potrebné v prípade, ak je dotknutý zamestnanec alebo úradník jediná osoba alebo súčasťou malej skupiny osôb, ktoré majú vedomosť o tom, čo sa deje na pracovisku, a sú tak v najlepšej pozícii, aby konali vo verejnom záujme tým, že upozornia zamestnávateľa alebo širokú verejnosť (*rozsudok Guja proti Moldavsku [VK], bod 72; rozsudok Marchenko proti Ukrajine, č. 4063/04, 19. februára 2009, bod 46; rozsudok Heinisch proti Nemecku, bod 63; rozsudok Goryaynova proti Ukrajine, č. 41752/09, 8. októbra 2020, bod 50*).
83. V prípade Guja proti Moldavsku ESLP stanovil **šesť kritérií na posúdenie proporcionality zásahu do slobody prejavu oznamovateľov** (body 74-78). Tieto kritériá boli ďalej konsolidované a spresnené v prípade Halet proti Luxembursku [VK], body 120-154, v ktorom ESLP opätovne potvrdil svoj prístup **overovania súladu kritérií s každým z nich samostatne, a to bez stanovenia hierarchie medzi nimi alebo poradia preskúmania**.
84. Konkrétne ESLP posudzuje a) verejný záujem spojený s odhalením informácií, b) ich pravdivosť, c) dostupnosť iných prostriedkov/kanálov, d) dobrú vieru oznamovateľa, e) ujmu, ktorú utrpela dotknutá osoba v dôsledku odhalenia informácií a f) závažnosť sankcie.

C. Ochrana oznamovateľov protispoločenskej činnosti v Slovenskej republike

85. Slovensko problematiku ochrany oznamovateľov reglementuje už od roku 2014, kedy nadobudol účinnosť zákon č. 307/2014 Z. z. o niektorých opatreniach súvisiacich s oznamovaním protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov (*d'alej len „zákon č. 307/2014 Z. z.“*). Zákon č. 307/2014 Z. z. stanovil základné pravidlá pre ochranu zamestnancov, ktorí oznámili trestnú činnosť alebo inú závažnú formu protispoločenskej činnosti. Dohľad nad dodržiavaním zákona č. 307/2014 Z. z. zabezpečovali inšpektoráty práce. V praxi sa však ukázalo, že ide o nedostatočnú ochranu oznamovateľov, najmä pre neadekvátne vnútorné kontrolné mechanizmy. Zmenu priniesol zákon č. 54/2019 Z. z., ktorý sledoval predovšetkým zvýšenie ochrany oznamovateľov protispoločenskej činnosti.
86. Za tým účelom bol zákonom č. 54/2019 Z. z. zriadený aj Úrad na ochranu oznamovateľov ako nezávislý orgán štátnej správy s celoštátnou pôsobnosťou s úpravou jeho postavenia a pôsobnosti.

87. Na čele Úradu na ochranu oznamovateľov je predseda, ktorého volí a odvoláva Národná rada spomedzi kandidátov navrhnutých vládou. Jeho funkčné obdobie je sedem rokov, pričom tá istá osoba môže byť zvolená za predsedu len raz (*bližšie § 14 ods. 1 a 2 zákona č. 54/2019 Z. z.*).
88. Podľa § 14 ods. 6 zákona č. 54/2019 Z. z. výkon funkcie predsedu úradu skončí
- a) uplynutím funkčného obdobia,
 - b) vzdaním sa funkcie,
 - c) odvolaním z funkcie,
 - d) smrťou alebo vyhlásením za mŕtveho.
89. Podľa § 14 ods. 7 zákona č. 54/2019 Z. z. predsedu úradu odvolá Národná rada na návrh vlády, ak
- a) stratil bezúhonnosť,
 - b) mu bola obmedzená spôsobilosť na právne úkony,
 - c) prestal spĺňať podmienku nezlučiteľnosti podľa odseku 5 alebo
 - d) nevykonáva svoju funkciu najmenej šesť po sebe nasledujúcich mesiacov.
90. Zákom taxatívny výpočet dôvodov skončenia výkonu funkcie predsedu sa vzťahuje aj na výkon funkcie podpredsedu Úradu na ochranu oznamovateľov (§ 17 ods. 2 zákona č. 54/2019 Z. z.).
91. Pokiaľ ide o oznamovateľov protispoločenskej činnosti, zákon č. 54/2019 Z. z. vyžaduje, aby oznámenie vypovedalo o nekalých praktikách, o ktorých sa oznamovateľ dozvedel pri výkone svojej práce; pričom oznámenie musí byť podané v dobrej viere a poukazovať na konanie, pri ktorom došlo k ohrozeniu verejného záujmu.
92. Zákon č. 54/2019 Z. z. garantuje, že pre podanie oznámenia nemôže oznamovateľovi nikto hroziť alebo vykonať voči nemu nejakú odvetu. Hlavným nástrojom ochrany oznamovateľa je tzv. **status chráneného oznamovateľa**.
93. Status chráneného oznamovateľa, ktorý, ako bolo vyššie uvedené, je jedným z hlavných nástrojov ochrany oznamovateľov, sa poskytuje len v prípade, ak oznámenie je vyhodnotené ako **kvalifikované**. To znamená, že oznámenie môže prispieť alebo prispelo k objasneniu závažnej protizákonnej činnosti alebo k odhaleniu či usvedčeniu jej páchatel'a. Do kategórie závažnej protizákonnej činnosti spadajú konkrétne trestné činy vrátane trestných činov korupcie, ako aj správne delikty, za ktoré je možné uložiť pokutu s hornou hranicou 30 000 eur.
94. Ak oznamovateľ podá trestné oznámenie, o ochrane rozhoduje prokurátor (§ 4 ods. 1 zákona č. 54/2019 Z. z.) a ak oznamovateľ upozorní na správny delikt, ochranu mu môže priznať správny orgán (§ 6 ods. 1 zákona č. 54/2019 Z. z.).

95. Poskytnutím ochrany oznamovateľovi oznamovateľ získa status chráneného oznamovateľa, a to dňom doručenia písomného oznámenia o poskytnutí ochrany zamestnávateľovi (§ 4 ods. 1 posledná veta zákona č. 54/2019 Z. z.).
96. Ak prokurátor zistí, že oznamovateľ žiadajúci o ochranu neurobil kvalifikované oznámenie, ochranu mu neposkytne, čo mu písomne oznámi aj s poučením o možnosti neposkytnutia ochrany preskúmať nadriadeným prokurátorom (§ 4 ods. 3 zákona č. 54/2019 Z. z.).
97. Oznamovateľ, ktorému sa neposkytla ochrana, môže do 15 dní od doručenia oznámenia o neposkytnutí ochrany požiadať sám alebo prostredníctvom Úradu na ochranu oznamovateľov nadriadeného prokurátora, aby preskúmal dôvody neposkytnutia ochrany. Nadriadený prokurátor do 15 dní od doručenia žiadosti rozhodne o poskytnutí ochrany alebo v tejto lehote oznámi oznamovateľovi alebo Úradu na ochranu oznamovateľov, že oznamovateľ neurobil kvalifikované oznámenie (§ 4 ods. 4 zákona č. 54/2019 Z. z.).
98. Identicky je upravené aj právo oznamovateľa, ktorému nebola poskytnutá ochrana v správnom konaní, žiadať o preskúmanie neposkytnutia ochrany. O žiadosti rozhoduje nadriadený správny orgán (§ 6 ods. 3 a 4 zákona č. 54/2019 Z. z.).
99. Zákonodarca teda priznal právo na prieskum v inštančnom postupe len samotnému oznamovateľovi, ktorému ochrana nebola poskytnutá (§ 4 ods. 4 a § 6 ods. 4 zákona č. 54/2019 Z. z.).
100. Chránený oznamovateľ má právo na to, aby akýkoľvek zásah zo strany zamestnávateľa do jeho práv a povinností zamestnanca bez jeho súhlasu podliehal predchádzajúcemu schváleniu (§ 7 zákona č. 54/2019 Z. z.). Predchádzajúci súhlas Úradu na ochranu oznamovateľov sa stáva imanentnou súčasťou ochrany chráneného oznamovateľa, ktorá podmieňuje platnosť právneho úkonu zamestnávateľa alebo zákonnosť jeho rozhodnutia.
101. Zákon č. 54/2019 Z. z. stanovuje aj tzv. ochranu ex post, ktorá patrí akémukoľvek oznamovateľovi, teda bez ohľadu na to, či podal kvalifikované oznámenie alebo nie. Ide o pozastavenie účinnosti pracovnoprávneho úkonu voči nemu, ak je dôvodné podozrenie, že bol takýto úkon urobený v súvislosti s oznámením (§ 12 zákona č. 54/2019 Z. z.).
102. Dôvody zániku ochrany oznamovateľa upravuje § 8 ods. 1 zákona č. 54/2019 Z. z. nasledovne:
- „(1) Ochrana oznamovateľa poskytovaná podľa § 7 zaniká
- a) dorúčením písomného oznámenia chráneného oznamovateľa o vzdaní sa ochrany úradu,
 - b) skončením alebo zánikom pracovnoprávneho vzťahu chráneného oznamovateľa,

- c) uplynutím troch rokov od skončenia trestného konania alebo konania o správnom delikte; ochrana však nezaniká, ak sa trestné konanie skončí postúpením veci inému orgánu,*
- d) odsúdením chráneného oznamovateľa za trestný čin krivej výpovede a krivej prisahy v súvislosti s urobením kvalifikovaného oznámenia, alebo*
- e) doručením písomného oznámenia orgánu, ktorý poskytol ochranu, zamestnávateľovi, ak sa preukáže, že kvalifikované oznámenie nie je konaním v dobrej viere.“*

103. Vzhľadom na to, že ochrana sa oznamovateľovi spravidla poskytuje bezprostredne po podaní jeho oznámenia, teda preventívne/predbežne, jej trvanie je podmienené výsledkami následného dokazovania. Ochrana sa oznamovateľovi priznáva, aby sa zabránilo okamžitej odвете zo strany dotknutej osoby (napr. výpovedi) a slúži na to, aby oznamovateľ nebol postihovaný počas prebiehajúceho trestného konania alebo správneho konania. Ak sa však v tomto konaní splnenie podmienok pre poskytnutie ochrany oznamovateľovi nepotvrdí, tieto orgány sú oprávnené rozhodnúť o jej zániku [8 ods. 1 písm. e) zákona č. 54/2019].

III.

K NEÚSTAVNOSTI ZMIEN

PRI OCHRANE OZNAMOVATEĽOV PROTISPOLOČENSKEJ ČINNOSTI

A. K zrušeniu Úradu na ochranu oznamovateľov a zániku vedúcich funkcií (čl. I a II napadnutého zákona)

104. Zrušenie Úradu na ochranu oznamovateľov a s tým spojený zánik funkcie jeho predsedníčky a podpredsedu navrhovateľa vnímajú ako nesúladi napadnutého zákona (i) s princípom generality práva (čl. 1 ods. 1 ústavy) a (ii) s právom na prístup k voleným a verejným funkciám za rovnakých podmienok (čl. 30 ods. 4 ústavy).
105. Podľa navrhovateľov skutočným cieľom transformácie Úradu na ochranu oznamovateľov na nový Úrad na ochranu obetí trestných činov a oznamovateľov protispoločenskej činnosti (*d'alej len „Úrad“*) je predčasné ukončenie funkčného obdobia predsedníčky Úradu na ochranu oznamovateľov a jeho podpredsedu. Nejde teda o všeobecnú právnu normu, ale o jednorazové odvolanie funkcionárov Úradu na ochranu oznamovateľov.
106. Navrhovatelia ďalej argumentujú tým, že nový Úrad reálne preberá všetky práva a povinnosti Úradu na ochranu oznamovateľov, nadväzuje na jeho kompetencie a fakticky kontinuálne pokračuje v jeho činnosti. Ide teda len o formálne premenovanie Úradu na ochranu oznamovateľov, pri ktorom dochádza ex lege k výmene jeho vedenia, a teda k obchádzaniu ústavných garancií pokojného výkonu verejnej funkcie.

107. Mám za to, že napadnutý zákon nemožno posudzovať rýdzo formálne, ale cez prizmu jeho skutočného normatívneho účinku (reálneho materiálneho dosahu).
108. Podľa čl. I napadnutého zákona sa zriaďuje Úrad ako nezávislý orgán štátnej správy s celoštátnou pôsobnosťou, ktorý chráni práva a oprávnené záujmy obetí trestných činov a oznamovateľov pri oznamovaní protispoločenskej činnosti (§ 1 ods. 1).
109. Napadnutý zákon v čl. I normuje pôsobnosť Úradu, kreovanie predsedu a podpredsedu Úradu s tým, že podľa prechodného ustanovenia § 7 ods. 4 napadnutého zákona funkcia predsedu Úradu na ochranu oznamovateľov a funkcia podpredsedu Úradu na ochranu oznamovateľov zanikajú ku dňu účinnosti tohto zákona. Podľa § 7 ods. 6 napadnutého zákona funkciu predsedu Úradu podľa tohto zákona vykonáva odo dňa účinnosti tohto zákona do zvolenia prvého predsedu Úradu zástupca štatutárneho orgánu, ktorého vymenuje predseda Národnej rady za splnenia podmienok podľa § 3 ods. 3 tohto zákona.
110. Úrad v plnom rozsahu preberá pôsobnosť Úradu na ochranu oznamovateľov, pričom zákonodarcu ju rozširuje aj o agendu „ochranu obetí trestných činov“, ktorá je aktuálne v gescii Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky (čl. II).
111. Článok 30 ods. 4 ústavy ustanovuje, že občania majú za rovnakých podmienok prístup k voleným a iným verejným funkciám. Ako pritom v minulosti konštatoval aj Ústavný súd, toto právo svojou podstatou neznamena len právo na prístup k volenej alebo inej verejnej funkcii, ale toto právo v sebe zahŕňa „aj právo volené a iné verejné funkcie nerušene vykonávať vrátane práva na ochranu pred protiprávnym zbavením funkcie“ (sp. zn. III. ÚS 62/2011) (PLz. ÚS 2/2018).
112. Obdobne sa v rozhodnutí Ústavného súdu PLz. ÚS 2/2018 odkazuje aj na nález Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. II. ÚS 53/06, ktorým vyslovil, že: „*Ústavní soud konstatuje, že čl. 21 odst. 4 Listiny se nevztahuje pouze na přístup k veřejné funkci ve smyslu vzniku funkce, ale zahrnuje i právo na její nerušený výkon včetně práva na ochranu před protiprávním zbavením této funkce. Účast na správě věcí veřejných, která je smyslem celého článku 21, se nevyčerpává pouhým získáním funkce, nýbrž logicky trvá po celou dobu výkonu této funkce. Pokud je tedy tímto článkem Listiny sledováno umožnit občanům správu veřejných záležitostí, musí být subjekt vykonávající funkci nadán rovněž ochranou před libovůlí státu, která by mu mohla bránit ve výkonu veřejné funkce. Samotné právo na přístup k veřejným funkcím by nemělo smysl, pokud by neobsahovalo i ochranu v průběhu výkonu funkce. V této souvislosti je možno poukázat též na závěry odborné nauky, dle níž „z tohoto ustanovení (čl. 21 odst. 4 Listiny) lze dovodit základní právo se o takové funkce ucházet (kandidovat) a v případě jejich nabytí je také nerušeně vykonávat, tzn. právo si takovou funkci po stanovenou dobu podržet, pokud nenastanou podmínky pro ukončení jejího výkonu (inkompatibilita).“ Srov. Filip, J.: Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva, Masarykova univerzita, Brno, 2001, s. 145, ale aj Lalík T.: Kuzneseniu ústavného súdu sp. zn. IV. ÚS 46/2011, alebo ako ústavný súd za roh nedovídi?, Justičná revue č. 6-7/2011 str. 971 a nasl.“*

113. Z uvedeného je zrejmé, že čl. 30 ods. 4 ústavy zahŕňa aj právo na nerušený výkon funkcie predsedníčky a podpredsedu Úradu na ochranu oznamovateľov, a to vrátane práva na ochranu pred protiprávnym zbavením tejto funkcie. Totiž, keďže cieľom tohto ustanovenia ústavy je umožniť občanom správu verejných záležitostí, musí byť subjektu vykonávajúcemu verejnú funkciu (vrátane funkcionára Úradu na ochranu oznamovateľov) poskytnutá ochrana pred svojvôľou štátu, ktorá by mu mohla brániť vo výkone verejnej funkcie.
114. Nie je tomu inak ani z pohľadu práva Európskej únie. Vzhľadom na to, že ochrana whistleblowerov podlieha legislatíve EÚ, kompetencie a požiadavky na fungovanie Úradu na ochranu oznamovateľov, ako nezávislého externého kanálu nahlasovania oznámení, vyplývajú aj zo smernice.
115. Interpretujúc právo EÚ (*bližšie rozvedené pod bodom A v II. časti stanoviska*) k legitímnej reforme Úradu na ochranu oznamovateľov by mohlo dôjsť **až po uplynutí funkčného obdobia** súčasného vedenia Úradu na ochranu oznamovateľov.
116. Zákonodarca zasahuje do inštitucionálnej nezávislosti Úradu aj tým, že v prechodnom ustanovení § 7 ods. 6 napadnutého zákona Úrad priamo podriadiť zákonodarnej moci. Tým fakticky oslabuje reálnu ochranu oznamovateľov a porušuje princíp právneho štátu a právo na účinnú ochranu práv.
117. Uvedené nasvedčuje tomu, že zrušenie doterajšieho Úradu na ochranu oznamovateľov je len **formálne**. Novozriadený Úrad zachováva všetky vonkajšie atribúty Úradu na ochranu oznamovateľov a celú jeho pôsobnosť. K úprave názvu Úradu dochádza len v nadväznosti na rozšírenie jeho agendy o odškodňovanie obetí násilných trestných činov. Najmarkantnejšie je však predčasné ukončenie funkčného obdobia vedúcich predstaviteľov Úradu na ochranu oznamovateľov. Legislatívou nesmú byť sledované personálne zmeny. Možno tak uzavrieť, že aplikácia formálne legálneho postupu (zriadenie nového úradu) slúži v tomto prípade na dosiahnutie nelegitímneho cieľa (odvolanie funkcionárov). Neprijateľný je tiež vplyv zákonodarnej moci na nezávislosť Úradu prejavujúci sa vo vymenovaní predsedu Úradu jej najvyšším predstaviteľom bez zákonného časového obmedzenia.
118. Navyše, v liste predsedovi Národnej rady z 26. novembra 2025 som vyslovil aj výhrady k neštandardnému spôsobu kreovania Úradu.
119. Zmenu inštitucionálneho nastavenia Úradu na ochranu oznamovateľov, odhliadnuc od ústavnoprávneho konfliktu, si dovoľím bez akýchkoľvek pochybností označiť za nesprávnu a neefektívnu.

120. Prienik medzi agendou Úradu na ochranu oznamovateľov zameranej na pracovnoprávnú ochranu a ochranou obetí trestných činov reálne **neexistuje**. Podľa napadnutého zákona má do kompetencie novozriadeného Úradu patriť výlučne odškodňovanie obetí **násilných** trestných činov (§ 9 zákona č. 274/2017 Z. z. o obetiach trestných činov a o zmene a doplnení niektorých zákonov), nie ich komplexná ochrana. Ochranu obetiam trestných činov budú naďalej poskytovať iné subjekty, napríklad, orgány činné v trestnom konaní, súdy, akreditované subjekty poskytujúce psychologickú pomoc. Ide teda o zlúčenie dvoch vecne a cieľovo odlišných kompetencií, pričom zákonodarcu neuviedol žiaden racionálny dôvod na takúto radikálnu zmenu. Navyše, ako uvádza prezident vo svojom vete, dochádza k ďalšiemu rozdrobeniu ochrany obetí trestných činov, a to bez dostatočného finančného krytia a náležitého personálneho zabezpečenia. Formálne doplnenie nesúvisiacej agendy Úradu len potvrdzuje, že zo strany zákonodarcu išlo len o zámienku pre zrušenie Úradu na ochranu oznamovateľov v doterajšej podobe a v konečnom dôsledku o zmenu jeho vedenia.
121. Navrhovatelia teda správne namietajú porušenie princípu právnej istoty ako imanentnej súčasti princípu právneho štátu podľa čl. 1 ods. 1 ústavy i princípu generality práva. Treba dodať, že ústavne relevantná nie je len existencia inštitúcie v normatívnom texte, ale aj jej reálna schopnosť plniť účel, na ktorý bola zriadená, a legitímne očakávania subjektov práva, ktoré sa na jej existenciu a fungovanie spoliehajú.

B. K zmenám v postavení chránených oznamovateľov (čl. III napadnutého zákona)

122. Zákonodarcu v čl. III, ktorým novelizuje zákon č. 54/2019 Z. z., zakotvil inštitút preskúmavania ochrany oznamovateľa poskytnutej mu v rámci trestného konania (§ 7a) a v rámci správneho konania (§ 7b). Podľa navrhovateľov sú tieto ustanovenia v diskrepancii s čl. 2, čl. 4 ods. 3 a čl. 19 Zmluvy o EÚ, s čl. 1 ods. 1 a 2, čl. 7 ods. 2 ústavy a čl. 10 dohovoru.
123. Ustanovenie § 7a v čl. III napadnutého zákona znie nasledovne:

"§ 7a

Preskúmanie ochrany v rámci trestného konania

(1) Počas poskytovania ochrany chránenému oznamovateľovi podľa § 4 je prokurátor povinný priebežne preskúmať, či kvalifikované oznámenie, na základe ktorého rozhodol o poskytnutí ochrany, spĺňa podmienku kvalifikovanosti podľa § 2 písm. c) a či bolo urobené v dobrej viere.

(2) Skutočnosti podľa odseku 1 je prokurátor povinný preskúmať aj na základe podnetu zamestnávateľa chráneného oznamovateľa, ak tento podnet obsahuje informácie majúce priamu súvislosť s posúdením kvalifikovanosti oznámenia a konaním chráneného oznamovateľa v dobrej viere.

(3) Ak prokurátor postupom podľa odseku 1 alebo odseku 2 zistí, že oznámenie nespĺňa podmienku kvalifikovanosti podľa § 2 písm. c) alebo že nebolo urobené v dobrej viere, zruší rozhodnutie, ktorým sa poskytla ochrana.“

124. Ustanovenie § 7b v čl. III napadnutého zákona znie nasledovne:

„§ 7b

Preskúmanie ochrany v rámci správneho konania

(1) Počas poskytovania ochrany chránenému oznamovateľovi podľa § 6 je správny orgán povinný priebežne preskúmať, či kvalifikované oznámenie, na základe ktorého rozhodol o poskytnutí ochrany, spĺňa podmienku kvalifikovanosti podľa § 2 písm. c) a či bolo urobené v dobrej viere.

(2) Skutočnosti podľa odseku 1 je správny orgán povinný preskúmať aj na základe podnetu zamestnávateľa chráneného oznamovateľa, ak tento podnet obsahuje informácie majúce priamu súvislosť s posúdením kvalifikovanosti oznámenia a konaním chráneného oznamovateľa v dobrej viere.

(3) Ak správny orgán postupom podľa odseku 1 alebo odseku 2 zistí, že oznámenie nespĺňa podmienku kvalifikovanosti podľa § 2 písm. c) alebo že nebolo urobené v dobrej viere, zruší rozhodnutie, ktorým sa poskytla ochrana.“

125. V nadväznosti na nové ustanovenia § 7a a 7b zákona č. 376/2025 Z. z. zákonodarca upresnil aj dôvod zániku ochrany oznamovateľa [§ 8 ods. 1 písm. e) zákona č. 376/2025 Z. z.].

126. Pred zaujatím finálneho stanoviska k vyššie citovaným ustanoveniam si dovoľujem upriamiť pozornosť na dva aspekty.

B.1 K vecnému obsahu ustanovení § 7a a § 7b zákona č. 376/2025 Z. z.

127. V zmysle § 4 ods. 1 a 6 ods. 1 zákona č. 54/2019 Z. z. zákonodarca jednoznačne úlohu prokurátora a správneho orgánu koncipuje ako činnosť formálneho a predbežného posúdenia, nie ako zisťovanie skutkového stavu v materiálnom slova zmysle. Zákon výslovne používa pojem „bezodkladne“ poskytnie ochranu oznamovateľovi, čím zdôrazňuje, že ide o rýchly, ochranný mechanizmus, ktorého účelom je okamžitá stabilizácia postavenia oznamovateľa v čase zvýšeného rizika represálií.

128. Oznamovateľ, ktorému sa neposkytla ochrana, má právo požiadať zákonom stanoveným spôsobom nadriadeného prokurátora, resp. nadriadený správny orgán o preskúmanie dôvodov neposkytnutia ochrany (§ 4 ods. 4 a § 6 ods. 4 zákona č. 54/2019 Z. z.).

129. Identickým právom zamestnávateľ nedisponuje.
130. Ani smernica výslovne takéto právo dotknutej osobe neposkytuje, hoci prostredníctvom svojho čl. 22 dbá o ochranu dotknutých osôb, čím sa podľa jej recitálu (bod 100) rozumie aj ochrana ich dobrej povesti a ochrana pred inými nepriaznivými následkami.
131. Následne ak prokurátor alebo správny orgán zistí, že kvalifikované oznámenie nie je konaním v dobrej viere, je povinný oznámiť túto skutočnosť zamestnávateľovi, čím poskytnutá ochrana oznamovateľa zaniká [§ 8 ods. 1 písm. e) zákona č. 54/2019 Z. z.].
132. Absencia možnosti prokurátora ukončiť poskytnutú ochranu oznamovateľovi po zistení, že neboli splnené podmienky na jej poskytnutie, čiže nebolo urobené kvalifikované oznámenie o skutočnostiach, o ktorých sa dozvedel v súvislosti s pracovnoprávnym vzťahom alebo iným obdobným vzťahom, bolo doteraz v aplikačnej praxi prokurátorov považované za nedostatok platnej právnej úpravy.
133. Zákom č. 376/2025 Z. z. však priznaná možnosť zamestnávateľa spustiť neustálu, bezbrehú revíziu rozhodnutia o poskytnutí ochrany vytvára tlak na chráneného oznamovateľa, môže viesť k jeho sekundárnej viktimizácii a podkopáva dôveru v systéme jeho ochrany.
134. Práve štandardné pripomienkové konanie malo slúžiť na to, aby sa právne názory odbornej verejnosti na preskúmavanie poskytnutej ochrany oznamovateľov zjednotili a zákon č. 54/2019 Z. z. sa nastavil tak, aby bol **v súlade s ústavou, smernicou a s potrebami aplikačnej praxe.**

B.2 K retroaktívite ustanovení § 7a a 7b zákona č. 376/2025 Z. z.

135. Pri novelizáciách procesných ustanovení vo všeobecnosti platí, že vzhľadom na okamžitú uplatniteľnosť procesných ustanovení už aj v prebiehajúcich konaniach sa novelou zavádzané nové procesné ustanovenia na prebiehajúce konania **neuplatnia** len v prípade, ak to zákonodarca výslovne uvedie v príslušných prechodných ustanoveniach. **A teda v prípade, ak pri novelizáciách procesných ustanovení prechodné ustanovenia absentujú, automaticky platí, že nová procesná úprava sa uplatní aj v prípade prebiehajúcich konaní (PL. ÚS 8/2013).**
136. Napadnutý zákon v čl. III, ktorým sa novelizoval zákon č. 54/2019 Z. z., prechodné ustanovenie neobsahuje.
137. Vládny návrh zákona prechodné ustanovenie obsahoval, a to v tomto znení:

„§ 25aa

Prechodné ustanovenia k úpravám účinným dňom vyhlásenia

(1) Zamestnávateľ, ktorý ku dňu účinnosti tohto zákona zamestnáva chráneného oznamovateľa podľa § 4 ods. 1 alebo ods. 4, môže do 30 dní odo dňa nadobudnutia účinnosti tohto zákona požiadať nadriadeného prokurátora, aby preskúmal rozhodnutie, ktorým sa poskytla ochrana. Ak boli splnené podmienky na poskytnutie ochrany, nadriadený prokurátor do 15 dní od doručenia žiadosti potvrdí rozhodnutie, ktorým sa poskytla ochrana, a túto skutočnosť písomne oznámi oznamovateľovi, zamestnávateľovi a úradu. Ak neboli splnené podmienky na poskytnutie ochrany, nadriadený prokurátor v lehote podľa druhej vety rozhodnutie, ktorým sa poskytla ochrana, zruší.

(2) Zamestnávateľ, ktorý ku dňu účinnosti tohto zákona zamestnáva chráneného oznamovateľa podľa § 6 ods. 1 alebo ods. 4, môže do 30 dní odo dňa nadobudnutia účinnosti tohto zákona požiadať nadriadený správny orgán, aby preskúmal rozhodnutie, ktorým sa poskytla ochrana. Ak boli splnené podmienky na poskytnutie ochrany, nadriadený správny orgán do 15 dní od doručenia žiadosti potvrdí rozhodnutie, ktorým sa poskytla ochrana, a túto skutočnosť písomne oznámi oznamovateľovi, zamestnávateľovi a úradu. Ak neboli splnené podmienky na poskytnutie ochrany, nadriadený správny orgán v lehote podľa druhej vety rozhodnutie, ktorým sa poskytla ochrana, zruší.

(3) Ustanovenia § 7a ods. 2 a § 7b ods. 2 sa vzťahujú aj na ochranu, ktorá bola poskytnutá pred nadobudnutím účinnosti tohto zákona. “.

138. V pozmeňujúcom a doplňujúcom návrhu poslancov Národnej rady Tibora Gašpara a Michala Barteka v priebehu druhého čítania vládneho návrhu zákona v Národnej rade bolo navrhnuté vypustenie bodu 16 vládneho návrhu zákona, t. j. prechodné ustanovenie (§ 25aa). Dôvodom bola obava zo zakotvenia neprípustnej retroaktivity. Pozmeňujúci a doplňujúci návrh bol schválený.
139. Znamená to, že s nadobudnutím účinnosti zákona č. 376/2025 Z. z. bude prokurátor a správny orgán ex offo (§ 7a ods. 1 a § 7b ods. 1) alebo na podnet zamestnávateľa (§ 7a ods. 2 a § 7b ods. 2) preskúmať dôvodnosť aj dovtedy poskytnutej ochrany.
140. Napadnuté ustanovenia **porušujú princípy právnej istoty a zákazu retroaktivity** (čl. 1 ods. 1 ústavy), keďže ich uplatňovanie spôsobuje zmenu, resp. obmedzenie v minulosti riadnym spôsobom nadobudnutých práv chránených oznamovateľov.
141. Nepravá retroaktivita sa môže z ústavného hľadiska považovať za prípustnú len vtedy, ak na jej prijatie v danom prípade existovali (existujú) **závažné dôvody všeobecného záujmu** (legitímny verejný záujem), ktoré by ju „ospravedlňovali“ (odôvodňovali). Podľa ustálenej rozhodovacej činnosti Ústavného súdu podmienka legitímnosti vyžaduje, aby opatrenie, ktorým štát zasahuje do základného práva, zodpovedalo cieľu odôvodňujúcemu jeho legitimitu, ktorým môžu byť len záujmy uznané ústavným poriadkom, a to záujem štátu (z dôvodu ochrany národnej bezpečnosti, verejnej bezpečnosti, predchádzania

nepokojom a zločinnosti), záujem spoločnosti (z dôvodu ochrany zdravia alebo morálky, zabezpečenia hospodárskeho blahobytu krajiny) a záujem jednotlivcov (z dôvodu ochrany ich práv a slobôd) (PL. ÚS 5/2022).

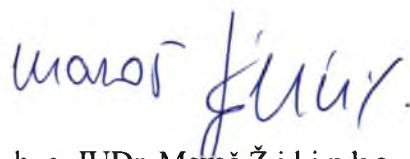
142. Vo vzťahu k ochrane legitímnych očakávaní Ústavný súd zdôrazňuje, že „v súlade s tendenciami príznačnými pre modernú európsku konštitucionalistiku podlieha z hľadiska princípu právnej istoty ochrane aj tzv. legitímne očakávanie (*legitimate expectation*, *der Vertrauensschutz*), ktoré je užšou kategóriou ako právna istota. Štát, aj keď nekoná retroaktívne alebo nezasiahne do nadobudnutých práv, môže vertikálnym mocenským zásahom, napríklad náhlou, resp. neočakávanou zmenou pravidiel, na **ktoré sa adresáti právnych noriem spoliehali**, porušiť princíp právneho štátu. Ide o jeden z množstva konkrétnych výrazov princípu materiálneho právneho štátu, v ktorom sú všetci nositelia verejnej moci vrátane parlamentu podriadení ústave a jej princípom (PL. ÚS 12/05).
143. Ústavný súd pri posudzovaní ústavnej akceptovateľnosti retroaktívneho pôsobenia právnych noriem tak zohľadňuje aj to, či
1. nezasahujú neprípustným spôsobom do ochrany legálne nadobudnutých práv,
 2. v danom prípade nedošlo k náhlej zmene pravidiel, ktoré sú z ústavnoprávneho hľadiska spravidla veľmi citlivé a spravidla priamo súvisiace s kategóriami retroaktivity, ochranou legálne nadobudnutých práv a legitímnym očakávaním, ktorého účelom je garancia čitateľnosti správania sa orgánov verejnej moci (PL. ÚS 9/2014).
144. Vecný a ospravedlniteľný dôvod (verejný záujem) na spätný zásah do práv chránených oznamovateľov, a to na podnet zamestnávateľa, zákonodarca nijakým spôsobom nekonkretizoval.
145. Možno uzavrieť, že právna úprava koncipovaná v ustanoveniach § 7a a 7b zákona č. 376/2025 Z. z. vedie k zníženiu dosiahnutej úrovne ochrany oznamovateľov v porovnaní s predchádzajúcim právnym stavom. Ide o typický prípad tzv. *leveling down* ochrany základných práv, pri ktorom zákonodarca formálne zachováva existenciu práva alebo ochranného mechanizmu, avšak materiálne oslabuje jeho obsah, dostupnosť a účinnosť. Významné je to, že k tomuto zníženiu dochádza bez preukázania naliehavého verejného záujmu.
146. Napadnuté ustanovenia tak **zavádzajú nepravú retroaktivitu**, ktorá nie je zlučiteľná s princípmi demokratického a právneho štátu podľa čl. 1 ods. 1 ústavy.

Z Á V E R

147. Na základe všetkých vyššie uvedených skutočností navrhujem, aby Ústavný súd vyhovel návrhu navrhovateľov a vyslovil, že skráteným legislatívnym konaním o vládnom návrhu zákona, transformáciou Úradu na ochranu oznamovateľov na iný úrad spojenou so zánikom výkonu funkcií jeho vedúcich predstaviteľov a zmenou postavenia chránených

oznamovateľov došlo k porušeniam čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 30 ods. 4 a čl. 31 ústavy.

S úctou



Dr. h. c. JUDr. Maroš Ž i l i n k a
generálny prokurátor Slovenskej republiky

Prílohy:

3