



Na rokovanie vlády SR
Dňa 9. novembra 2022
K materiálu č. 42517/2022
K bodu č. 6

STANOVISKO

k 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 a ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 327/2005 Z. z. o poskytovaní právnej pomoci osobám v materiálnej núdzi a o zmene a doplnení zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov v znení zákona č. 8/2005 Z. z. v znení neskorších predpisov – nové znenie

I.

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 a ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 327/2005 Z. z. o poskytovaní právnej pomoci osobám v materiálnej núdzi a o zmene a doplnení zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov v znení zákona č. 8/2005 Z. z. v znení neskorších predpisov predkladá na rokovanie vlády Slovenskej republiky vedúci Úradu vlády Slovenskej republiky na základe transpozície smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1937 z 23. októbra 2019 o ochrane osôb, ktoré nahlasujú porušenia práva Únie v platnom znení.

II.

Cieľom návrhu zákona je transpozícia smernice 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.

Návrh zákona nebol predmetom vnútrokomunitárneho pripomienkového konania.

Podľa predkladateľa návrh zákona nezakladá vplyv na rozpočet verejnej správy, vplyv na informatizáciu spoločnosti, sociálne vplyvy, vplyvy na životné prostredie, vplyvy na služby verejnej správy pre občana a ani vplyvy na manželstvo, rodičovstvo a rodinu. Predkladateľ identifikoval negatívne vplyvy na podnikateľské prostredie, ktorých analýza je súčasťou návrhu zákona.

Predkladateľ deklaruje súlad predloženého návrhu zákona s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi, nálezmi Ústavného súdu Slovenskej republiky, medzinárodnými zmluvami a inými medzinárodnými dokumentmi, ktorými je Slovenská republika viazaná, zákonmi a súčasne je v súlade s právom Európskej únie.

Na rokovanie vlády Slovenskej republiky sa predkladá s rozporom s Protimonopolný úradom Slovenskej republiky, Úradom na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti, Úradom na ochranu osobných údajov a Žilinským samosprávnym krajom.

Upozorňujeme na skutočnosť, že Európska komisia dňa 15. júla 2022 adresovala Slovenskej republike odôvodnené stanovisko C(2022)4027 final vydané v súlade s článkom 258 Zmluvy o fungovaní Európskej únie v rámci konania o porušení zmlúv č. 2022/0188 z dôvodu neoznámenia transpozičných opatrení smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1937 z 23. októbra 2019 o ochrane osôb, ktoré nahlasujú porušenia práva Únie v platnom znení, ktorej transpozičná lehota uplynula dňa 17. decembra 2021. Prekladaný návrh zákona na uvedené konanie reflektuje.

V súvislosti s transpozíciou smernice (EÚ) 2019/1937 v platnom znení upozorňujeme na skutočnosť, že predkladateľ návrhu zákona nevyužil možnosť oslobodenia obcí, ktoré majú menej ako 10 000 obyvateľov, alebo menej ako 50 zamestnancov, alebo iných subjektov vo verejnom sektore (ako aj právnych subjektov vlastnených alebo ovládaných subjektami verejného sektora) s menej ako 50 zamestnancami od povinnosti zriadiť interné kanály nahlasovania podľa čl. 8 ods. 9 druhej vety smernice (EÚ) 2019/1937 v platnom znení. Máme za to, že navrhovaná právna úprava ide nad rámec minimálnych požiadaviek smernice a predstavuje goldplating.

III.

Návrh zákona bol predmetom rokovania Legislatívnej rady vlády Slovenskej republiky dňa 8. novembra 2022. Legislatívna rada vlády Slovenskej republiky odporučila predkladateľovi zapracovať do návrhu jej pripomienky a predložiť návrh zákona na rokovanie vlády Slovenskej republiky v novom znení.

IV.

Sekcia vládnej legislatívy Úradu vlády Slovenskej republiky po posúdení upraveného znenia návrhu zákona konštatuje, že pripomienky Legislatívnej rady vlády Slovenskej republiky **(65 pripomienok) boli zapracované do návrhu zákona, okrem pripomienok uvedených v bodoch 12 až 16 tejto časti stanoviska**, a odporúča vláde Slovenskej republiky 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 a ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 327/2005 Z. z. o poskytovaní právnej pomoci osobám v materiálnej núdzi a o zmene a doplnení zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov v znení zákona č. 8/2005 Z. z. v znení neskorších predpisov **schváliť, avšak ešte s týmito pripomienkami**:

K čl. I

1. V dôvodovej správe k § 1 ods. 4 písmene b) v bode 4 je potrebné vysvetliť, čo sa považuje za „pracovnú činnosť“, nakoľko zákon definuje pracovný pomer, iný obdobný vzťah, avšak nie je zrejmé, čo je „pracovná činnosť“.
2. V bode 5 § 2a bode 4 bode 4a. je potrebné vypustiť slová „so stavom preverovania alebo“.
3. V bode 10 úvodnej vete je potrebné slová „až i)“ nahradiť slovami „až h)“.

4. V bode 16 je potrebné novelizačný bod upraviť tak, aby sa nový normatívny text dopĺňal do § 9 ako nový odsek 9 a nadväznosti na uvedené vykonať nevyhnutné legislatívno-technické a iné súvisiace úpravy.
5. V bode 18 je potrebné úvodnú vetu formulovať takto: „V § 10 sa za odsek 1 vkladá nový odsek 2, ktorý znie:“.
6. V bode 18 v § 10 ods. 2 je potrebné slovo „predchádzajúcej“ nahradiť slovom „prvej“.
7. V bode 18 v § 10 ods. 2 je potrebné posledné dve vety presunúť na koniec § 10 ods. 1 v bode 17.
8. V bode 21 je potrebné vypustiť paraagrafovú značku pred číslom 12.
9. Bod 29 je potrebné upraviť tak, že v § 12 sa vypúšťa odsek 7. Nasledovne je potrebné vykonať legislatívno-technické úpravy.
10. V bode 34 je potrebné upraviť úvodnú vetu nasledovne: „Úrad predkladá Európskej komisii každoročne správu za predchádzajúci kalendárny rok; správa sa zverejňuje aj na webovom sídle úradu. Správa obsahuje:“
11. V bode 39 slová „alebo c)“ je potrebné nahradiť slovami „alebo písm. c)“.
12. V bodoch 40 a 41 je potrebné slová „môže uložiť pokutu“ nahradiť slovami „uloží pokutu“ a ustanoviť dolnú hranicu pokuty. Ukladanie iných správnych deliktov je spravidla povinnosťou a nie možnosťou správneho orgánu.
13. V bodoch 40 a 41 je potrebné upustiť od diferenciácie ukladania pokút vo vzťahu k veľkosti zamestnávateľa z pohľadu počtu zamestnancov, nakoľko tento ukazovateľ je kontraproduktívny z pohľadu ukladania pokút, navyše spôsobuje aplikačné problémy, kedy nie je zrejmé, kedy sa má toto kritérium splniť, či v momente porušenia povinnosti alebo v čase rozhodovania a pod. Ide o komplikáciu pri ukladaní pokút pri rozhodovacej činnosti úradu, ktorá súvisí s problémom preskúmateľnosti rozhodnutia o uložení pokuty zo strany súdu. Javí sa vhodnejšie ukladanie pokút viazať na iný parameter napr. na výšku obratu zamestnávateľa resp. na výšku zaplatenej dane a pod.
14. V bode 40 § 19 ods. 1 písm. a) sa navrhuje uložiť pokutu za neprijatie opatrení na odstránenie nedostatkov zistených pri kontrole, teda nie za porušenie niektorej z povinností podľa § 10 ods. 8 až 10 alebo § 11, ale až za neprijatie nápravných opatrení na odstránenie týchto porušení. Máme za to, že ide o pomerne neštandardné riešenie, keďže spravidla sa sankcionuje porušenie povinnosti a až následne prípadne aj neprijatie nápravných opatrení. Ani z dôvodovej správy nevyplýva, na základe čoho sa predkladateľ rozhodol pre takéto riešenie, preto nie je zrejmé či ide o zámer predkladateľa. Neštandardnosť uvedeného riešenia spočíva aj v tom, že celkovo dochádza k markantnému zvýšeniu sankcií v rádoch stoviek percent s možnosťou zvýšenia hornej hranice pri opakovanom spáchaní správneho deliktu, avšak v tomto konkrétnom prípade sa sankcionuje nie primárne porušenie povinnosti, ale neprijatie nápravných opatrení. Ak predkladateľ nechce za banálne porušenie spočívajúce v nedostatkoch vedenia evidencie ukladať drakonickú sankciu do 30 000 eur, čo naznačuje

ním zvolené riešenie, mal by skôr prehodnotiť opodstatnenosť ním navrhovanej hornej hranice sankcie. Legislatívna rada vlády Slovenskej republiky uplatnila pripomienku, aby sa uloženie pokuty podľa § 19 ods. 1 písm. a) naviazalo na neprijatie opatrenia na odstránení zistených nedostatkov, ale na nesplnenie povinnosti, tak ako to je v právnych predpisoch štandardné a tým pádom aj znížiť hornú hranicu pokuty.

15. V bode 40 § 19 ods. 1 písm. b) sa navrhuje sankcionovať nepredloženie „písomnej správy o opatreniach prijatých na odstránenie zistených nedostatkov⁸⁾ pri plnení povinností podľa § 10 ods. 8 až 10 alebo § 11 a príčin ich vzniku“ možnosťou uložiť pokutu do 30 000 eur. Zároveň sa odkazuje na § 13 zákona č. 10/1996 Z. z., podľa § 13 ods. 6 písm. c) uvedeného zákona je jednou z povinností kontrolovaného subjektu „predložiť orgánu kontroly písomnú správu o splnení opatrení prijatých na odstránenie zistených nedostatkov a o vyvedení dôsledkov voči zamestnancom zodpovedným za tieto nedostatky“, za nesplnenie tejto povinnosti uvedený zákon v § 16 umožňuje uložiť poriadkovú pokutu do 650 eur, keďže poznámka pod čiarou nie je súčasťou právneho predpisu a neobsahuje veci normatívnej povahy nie je zrejmé či za nesplnenie povinnosti predložiť písomnú správu sa bude podľa zákona č. 10/1996 Z. z. ukladať sa poriadková pokuta, alebo podľa § 19 zákona č. 54/2019 Z. z. v znení novely ukladať „klasická“ pokuta. V tejto súvislosti poukazujeme na ústavnú zásadu ne bis in idem a ide o právny problém, s ktorým je potrebné, aby sa predkladateľ vysporiadal.
16. V bode 41 § 19 ods. 4 upozorňujeme, že z dôvodu nezrozumiteľnosti jeho znenia je neaplikovateľný, keďže, štandardne sa začiatok plynutia lehoty viaže na právoplatnosť rozhodnutia o uložení pokuty, taktiež sa štandardne postihuje opakované spáchanie rovnakej povinnosti a za ktorú už bola pokuta uložená, taktiež sa štandardne zvyšuje horná hranica pokuty a nie na dvojnásobok pokuty, ako to navrhuje predkladateľ.
17. V bode 44 § 22 ods. 5 písmene d) je potrebné opraviť vnútorný odkaz.
18. V bode 47 je potrebné ustáliť v akom znení sa odkazuje na § 13 ods. 14 vzhľadom na novelizáciu § 13 ods. 14 v bode 34.
19. V bode 47 § 25a je potrebné slová „do 31. marca 2023“ nahradiť slovami „do 31. decembra 2022“.
20. V bode 48 názve nariadenia (EÚ) 2020/1503 je potrebné slovo „z“ nahradiť slovom „zo“.

Bratislava 9. novembra 2022