

Na rokovanie  
Národnej rady Slovenskej republiky

I.

Podľa čl. 102 ods. 1 písm. o) Ústavy Slovenskej republiky vraciam Národnej rade Slovenskej republiky zákon z 9. decembra 2025 o Úrade na ochranu obetí trestných činov a oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „schválený zákon“).

Navrhujem, aby Národná rada Slovenskej republiky pri opätovnom prerokovaní neprijala zákon ako celok.

II.

A.

Schválený zákon bol na rokovanie Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) predložený ako vládny návrh zákona o Úrade na ochranu obetí trestných činov a oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „návrh zákona“). Podľa dôvodovej správy: *„Cieľom návrhu zákona je reagovať na najvypuklejšie problémy spojené s doterajšou aplikáciou zákona, a to predovšetkým v kontexte nedostatočných práv zamestnávateľa chráneného oznamovateľa a nejasným súvisom medzi oznamovateľom a zamestnávateľom pri poskytovaní ochrany.“*

Schválený zákon bol prerokovaný v skrátenom legislatívnom konaní.

Zákon č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o tvorbe právnych predpisov“) v § 2 ods. 1 vytyčuje cieľ tvorby právnych predpisov. Cieľom tvorby právnych predpisov je pripraviť za účasti verejnosti taký právny predpis, ktorý sa stane funkčnou súčasťou vyváženého, prehľadného a stabilného právneho poriadku Slovenskej republiky zlučiteľného s právom Európskej únie a medzinárodnoprávnymi záväzkami Slovenskej republiky.

Každý ústavný orgán Slovenskej republiky, ktorý sa podieľa na tvorbe právnych predpisov je povinný konať tak, aby bol tento zákonný cieľ dosiahnutý. Osobitný význam má rozmer verejnosti legislatívneho procesu. Jedným z predpokladov demokratického a právneho štátu je totiž transparentný, predvídateľný a participatívny legislatívny proces, ktorý je založený na účasti najmä odbornej verejnosti na tomto procese. O tom, či tento cieľ tvorby právnych predpisov bol naplnený, mám v tomto prípade zásadné pochybnosti.

Konštatujem, že návrh zákona nebol pred jeho predložením na rokovanie vlády Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“) predmetom pripomienkového konania, pričom práve pripomienkové konanie podľa § 10 ods. 2 zákona o tvorbe právnych predpisov vytvára priestor a príležitosť na uplatnenie pripomienok odbornou verejnosťou. V tomto prípade sa neuskutočnila ani žiadna iná forma konzultácie návrhu zákona s verejnosťou ako takou, či osobitne s dotknutými orgánmi a subjektmi.

Návrh zákona nebol prerokovaný ani v poradných orgánoch vlády.

Vláda prerokovala a schválila vlastný návrh zákona, ako aj návrh na jeho prerokovanie v skrátanom legislatívnom konaní na svojom mimoriadnom zasadnutí v sobotu dňa 22. novembra 2025. Napriek tomu, že vláda je oprávnená vykonávať svoje najvýznamnejšie ústavné právomoci (predkladať návrhy zákonov národnej rade) ktorýkoľvek deň, vrátane dňa pracovného pokoja, ak tak urobí, je nevyhnutné, aby bola schopná presvedčivým spôsobom vysvetliť verejnosti, prečo bolo potrebné konkrétny návrh zákona vypracovať a prerokovať bez odbornej diskusie a urgentne, teda z akých jasných a racionálnych dôvodov je potrebné súčasný právny stav meniť v rozpore s princípom právnej istoty takmer okamžite.

Zdôrazňujem, že návrh zákona bol prerokovaný v skrátanom legislatívnom konaní. Pri výkone mojej ústavnej právomoci podľa čl. 102 ods. 1 písm. o) Ústavy Slovenskej republiky je notorieta moja základná požiadavka na dodržiavanie národnou radou schválených vlastných pravidiel legislatívneho procesu, najmä rešpektovanie požiadaviek na skrátané legislatívne konanie uvedené v § 89 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „zákon o rokovacom poriadku“), pričom aj podľa Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) *„z § 89 ods. 1 zákona o rokovacom poriadku vyplýva, že primárnou podmienkou uskutočnenia skrátaného legislatívneho konania je existencia mimoriadnej okolnosti. Za mimoriadnu okolnosť na účely skrátaného legislatívneho konania možno považovať iba takú okolnosť, ktorá sa zjavne vymyká bežnému priebehu spoločenských alebo politických procesov, a to vnútroštátnych i vonkajších, alebo môže ísť o okolnosť, ktorú predstavuje prírodná katastrofa“*. (PL. ÚS 3/2024).

Mám za to, že v samotnom návrhu na skrátané legislatívne konanie (ktoré je de facto iba skopírovaním všeobecnej časti dôvodovej správy) nie je uvedená a odôvodnená žiadna mimoriadna okolnosť.

Ide pritom o nevyhnutný predpoklad vzniku ohrozenia základných ľudských práv a slobôd, ktorým sa v úplnom závere návrh na skrátané legislatívne konanie nedostatočne odôvodňuje. Slovaní ústavného súdu vo vzťahu k mimoriadnej udalosti – *„Ide o objektívne vnímateľnú realitu, ktorú netreba dokazovať, a zároveň ide o predpoklad vzniku ohrozenia základných ľudských práv a slobôd alebo bezpečnosti alebo hrozby značných hospodárskych škôd pre štát. Ohrozenie základných ľudských práv a slobôd alebo bezpečnosti alebo hrozba značných hospodárskych škôd pre štát je potenciálnym následkom takejto mimoriadnej okolnosti, ktorý je však potrebné individualizovať [a teda odôvodniť (PL. ÚS 11/2012)]“*. Takéto

odôvodnenie mimoriadnej udalosti v návrhu na skrátené legislatívne konanie považujem za fundamentálnu požiadavku, ktorú vláda a národná rada musia racionálne preukázať a v konečnom dôsledku rešpektovať platné právo, na tvorbe ktorého sa sami podieľajú.

Pri argumente ohrozenia základných ľudských práv a slobôd v úplnom závere návrhu na skrátené legislatívne konanie je potrebné opätovne pripomenúť, že z judikatúry ústavného súdu (PL. ÚS 11/2012, PL. ÚS 3/2024) vyplýva, že 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). Ani uvedené požiadavky v návrhu na skrátené legislatívne konanie nie je možné identifikovať.

Prerokovanie návrhu zákona v skrátenom legislatívnom konaní bez toho, aby boli naplnené vecné dôvody, resp. podmienky jeho použitia a aby bol naplnený znak mimoriadnosti situácie, resp. okolností jeho použitia, považujem za nerešpektovanie zákonom predpísaných podmienok jeho aplikácie vládou a národnou radou, s následkom na neprípustný zásah do riadneho legislatívneho procesu.

V tejto súvislosti dávam do pozornosti aj národnou radou prerokúvanú parlamentnú tlač 939, ktorá v súvislosti s rôznymi zmenami v zákone o rokovacom poriadku navrhuje presnejšiu úpravu vyjadrenia a odôvodnenia mimoriadnej udalosti a dôvodov na skrátené legislatívne konanie, čo je možné chápať aj ako prejav toho, že národná rada si uvedomuje nedostatky návrhov na skrátené legislatívne konanie.

Návrh vlády na skrátené legislatívne konanie bol v rámci schváleného zákona o. i. odôvodnený aj tým, že *„V praxi sa ukazuje, že práva zamestnávateľa nie sú dostatočne chránené, pretože v právnej úprave nie je zakotvený princíp možnosti preskúmania poskytnutia ochrany zo strany zamestnávateľa, čím dochádza k ohrozeniu základných práv zamestnávateľa. Zavádza sa tak mechanizmus zrovnoprávnenia postavenia zamestnanca a zamestnávateľa. Týmto krokom sa odstráni nerovnomerné a disproporčné postavenie zamestnanca a zamestnávateľa.“*. Tomu zodpovedala najmä úprava v čl. III bode 16 návrhu zákona, podľa ktorého mohol zamestnávateľ požiadať prokurátora alebo nadriadený správny orgán, aby preskúmali rozhodnutie, ktorým sa poskytla ochrana, a to aj tá, ktorá bola poskytnutá pred účinnosťou zákona. Prokurátor a nadriadený správny orgán boli povinní rozhodnúť do 15 dní. Avšak zmenami vykonanými počas rokovania o návrhu zákona došlo k vypusteniu tohto bodu, pričom boli v čl. III preformulované nové ustanovenia § 7a a 7b, ktoré síce zamestnávateľov spomínajú, ale ich postavenie v procese preskúmania ochrany v rámci trestného konania či v rámci správneho konania je v porovnaní s pôvodným návrhom zákona výrazne oslabené a nezodpovedá účelu, resp. cieľu skráteného legislatívneho konania uvedeného vyššie. Aj na základe zmien vykonaných v návrhu zákona počas jeho schvaľovania sa skrátené legislatívne konanie javí ako nedôvodné.

Ako prezident Slovenskej republiky (ďalej aj „prezident“) sa pri výkone svojich ústavných právomocí riadim aj princípom ústavného rešpektu k ostatným ústavným orgánom

(PL. ÚS 95/2011, PL. ÚS 3/2024). Rešpektujem preto oprávnenie vlády iniciovať také legislatívne zmeny, výsledkom ktorých môže byť aj zrušenie niektorého z orgánov štátnej správy, či zlúčenie dvoch alebo viacerých takýchto orgánov do jedného. V každom prípade ale musí ísť o výsledok riadne, zodpovedne a odborne pripraveného projektu s jasným časovým harmonogramom, ktoré bude zohľadňovať nielen čas potrebný na prípravu zákona, ale aj jeho následnú implementáciu a tomu zodpovedajúcu legisvakanciu. To je významným predpokladom tohto, že ochrana základných práv a slobôd občanov a ich právnej istoty nebude ani jeden deň vystavená pochybnostiam alebo ohrozeniu. Schválený zákon, ktorý vraciam na opätovné prerokovanie, túto požiadavku nespĺňa.

## B.

Schválený zákon spája dve aktuálne a spoločensky dôležité oblasti trestnej politiky. Primárnou je ochrana obetí trestných činov, okamžitá a cieľavedomá snaha pomôcť deťom, matkám, starším ľuďom, či zdravotne postihnutým, prekonať psychické a materiálne utrpenie, ako následok trestného činu, častokrát páchaného ľuďmi z ich blízkeho okolia. Starostlivosť štátu a inštitúcie fungujúce ako jediná dostupná pomoc pre obeť trestných činov, nesmú byť narušené ani jeden deň.

Konštatujem, že schváleným zákonom dochádza v čl. I k zriadeniu nového Úradu na ochranu obetí trestných činov a oznamovateľov protispoločenskej činnosti (ďalej len „nový úrad“), pričom súčasný Úrad na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti (ďalej len „súčasný úrad“) účinnosťou schváleného zákona zanikne.

Zrušenie súčasného úradu a zriadenie nového úradu, ktorý má rozšírenú pôsobnosť práve aj o oblasť ochrany obetí trestných činov, predkladateľ schváleného zákona odôvodňuje práve rozdrobenosťou ochrany obetí trestných činov, ktorá má spôsobovať, že *„osoby, ktoré čelia sekundárnej viktimizácii alebo odvetným opatreniam, nemajú dostatočne jednotnú a účinnú ochranu v praxi, čo môže viesť k ďalším zásahom do ich základných práv“*. Avšak zriadenie nového úradu rozdrobenosť ochrany obetí trestných činov nijako nerieši a minimálne dočasne môže spôsobiť, že ochrana, resp. jej časť (odškodňovanie obetí násilných trestných činov) bude zhoršená, a to z viacerých nasledovných dôvodov.

Na nový úrad má kompetenčne prejsť iba časť zabezpečovania agendy ochrany obetí trestných činov, teda *de facto* vlastne iba odškodňovanie obetí násilných trestných činov podľa zákona č. 274/2017 Z. z. o obetiach trestných činov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, čo v praxi znamená, že ochrana obetí trestných činov bude ešte viac rozdrobená, nakoľko na nový úrad prechádza iba agenda odškodňovania obetí násilných trestných činov a všetky ostatné kompetencie zostávajú na pôvodných štátnych orgánoch.

Oveľa závažnejším problémom je však samotná realizácia tejto kompetencie novým úradom, minimálne v začiatkoch, z dôvodu nedostatočnej legisvakancie, neexistencie

vhodných prechodných ustanovení a nezabezpečenia finančných a personálnych kapacít nového úradu na pokrytie tejto novej agendy.

Pokladám za vážne riziko skutočnosť, že nový úrad nebude mať od svojho vzniku žiadny personál so skúsenosťami a znalosťami v oblasti ochrany obetí trestných činov, aj keď podľa schváleného zákona bude za túto oblasť zodpovedný a rovnako nebude nový úrad od okamihu svojho vzniku disponovať finančnými prostriedkami na odškodňovanie obetí násilných trestných činov, nakoľko schválený zákon neobsahuje ustanovenia upravujúce delimitáciu finančných prostriedkov z kapitoly Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo spravodlivosti“) v rámci rozpočtu na rok 2026, ktoré v súčasnosti vykonáva agendu prechádzajúcu na nový úrad, a teda má vo svojom rozpočte vyčlenené finančné prostriedky na odškodňovanie obetí násilných trestných činov, ako aj mzdové prostriedky na zaplatenie štátnych zamestnancov podieľajúcich sa na realizácii tejto kompetencie. Rovnako nie sú súčasťou schváleného zákona ani ustanovenia upravujúce prípadný prechod kvalifikovaných a skúsených štátnych zamestnancov z ministerstva spravodlivosti do nového úradu, aby bolo zabezpečené plynulé pokračovanie poskytovania ochrany obetí trestných činov, resp. odškodňovania obetí násilných trestných činov.

V rozprave počas prerokovania návrhu zákona v národnej rade, resp. počas mediálnych vystúpení predstaviteľov vládnej koalície boli zákonodarcovia aj verejnosť ubezpečovaní, že na personálnom zabezpečení vykonávania tejto novej kompetencie sa pracuje, prebiehajú rokovania s ministerstvom spravodlivosti a s Ministerstvom vnútra Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo vnútra“) buď o prechode už skúsených štátnych zamestnancov z ministerstva spravodlivosti alebo o prechode štátnych zamestnancov z ministerstva vnútra a ich následnom zaškolení, resp. preškolení na agendu odškodňovania obetí násilných trestných činov ministerstvom spravodlivosti.

Z uvedeného vyplýva predčasnosť nového konceptu ochrany obetí trestných činov a zásadná nepripravenosť na reálne fungovanie nového úradu od momentu jeho vzniku v oblasti poskytovania ochrany obetiam násilných trestných činov, čo je v priamom rozpore s dôvodmi uvedenými v dôvodovej správe k návrhu zákona. Schválený zákon v tejto časti môže sekundárne viktimizovať obeť násilných trestných činov v oveľa väčšej miere, ako ponechanie súčasného stavu. Práve prijatím schváleného zákona môže dôjsť k vzniku ohrozenia základných ľudských práv a slobôd, čomu sa podľa návrhu na skrátené legislatívne konanie snaží vláda zabrániť.

Zriadením nového úradu zanikne funkcia predsedu a podpredsedu súčasného úradu, ktorý má na starosti agendu ochrany oznamovateľov protispoločenskej činnosti. Ide o úrad, ktorý vznikol len nedávno a v jeho činnosti sa môžu vyskytovať nedostatky, spôsobené nielen jeho neskúsenosťou, ale aj nedostatočnou či komplikovanou právnou úpravou. Táto vysoko odborná oblasť právnych noriem navyše vychádza zo 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) (ďalej len „smernica“). Rešpektujem snahu vlády o doplnenie procesných záruk

pre všetkých adresátov právnych noriem, pričom za významnú považujem v tejto oblasti snahu o odstránenie nedôvery občanov v akékoľvek zneužívanie inštitútu oznamovateľa, ktorá musí ísť ruka v ruke s konkrétnymi opatreniami, aby akékoľvek trestné konanie alebo správne konanie netrvalo neprimerane dlho, a to aj niekoľko rokov, a to nevedlo k zmrazeniu či eskalácii konfliktov na pracoviskách a úradoch.

Schválený zákon obsahujúci zánik funkcie predsedu a podpredsedu súčasného úradu ex lege, je potenciálne v rozpore s vyššie uvedenou smernicou, či súvisiacou judikatúrou Súdneho dvora Európskej únie (napr. rozsudok z 8. apríla 2014, C-288/12). Schválený zákon v tomto smere neobsahuje žiadne relevantné právne odôvodnenie tohto postupu, ktoré odstraňuje pochybnosti o jeho súlade s normami Európskej únie.

Po zmenách, ktorými zákon prešiel počas rokovania národnej rady sa zdá, že hlavným účelom schváleného zákona nie je ochrana práv zamestnávateľov, či ochrana pred pokračovaním ohrozovania základných práv a slobôd, ako to deklaruje či už návrh na skrátené legislatívne konanie alebo dôvodová správa, ale iba nedomyslená a nedoriešená inštitucionálna a personálna zmena.

Za podstatnú tiež považujem potrebu odstránenia vyššie uvedených nedostatkov aj z dôvodu, že postavenie Úradu na ochranu oznamovateľov má osobitný význam v kontexte míľnikov Plánu obnovy a odolnosti. V míľniku 16.1. sa Slovenská republika totiž zaviazala, že sfunkční infraštruktúru na boj proti praniu špinavých peňazí a na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti. V opise tohto míľniku je kľúčovou požiadavkou sfunkčnenie súčasného úradu. Samotný legislatívny zásah do postavenia tohto úradu nemusí predstavovať porušenie, či nedodržanie uvedeného míľnika, nesmie ale predstavovať hazard s plnením míľnikov z Plánu obnovy a odolnosti, a tým ohroziť čerpanie významnej časti prostriedkov Slovenskou republikou. V tomto smere moje obavy o plynulé pokračovanie čerpania finančných prostriedkov Európskej únie neodstránil ani poslanecký pozmeňovací návrh prijatý v druhom čítaní.

Súhrne konštatujem, že legitímne ciele vládnej koalície bolo možné dosiahnuť aj bez porušenia pravidiel tvorby právnych predpisov, potenciálnych porušení princípov právneho štátu a ohrozenia čerpania finančných prostriedkov Európskej únie v riadnom legislatívnom procese.

### III.

V nadväznosti na pripomienky uvedené v časti II. navrhujem, aby Národná rada Slovenskej republiky pri opätovnom prerokovaní zákon neprijala ako celok.

Bratislava 11. decembra 2025