

STANOVISKO REPUBLIKOVEJ ÚNIE ZAMESTNÁVATEĽOV

Zákon, 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 menia a dopĺňajú niektoré zákony

<https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2022/481>

Materiál v pripomienkovom konaní do 22.08.2022

Stručný popis podstaty materiálu najmä jeho relevancie z pohľadu RÚZ

Návrh zákona predstavuje realizáciu úlohy B.1 uznesenia vlády Slovenskej republiky č. 340 zo 16. júna 2021 k „Plánu legislatívnych úloh vlády Slovenskej republiky na mesiace jún až december 2021“, úlohy B.17 uznesenia vlády č. 468 z 15. júla 2020 k „návrhu na určenie gestorských ústredných orgánov štátnej správy a niektorých orgánov verejnej moci zodpovedných za prebratie a aplikáciu smerníc“ a úlohy č. 27 Plánu legislatívnych úloh vlády na rok 2021.

Cieľom a obsahom materiálu je najmä:

Predmetom návrhu zákona je transpozícia smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1937 z 23. októbra 2019 o ochrane osôb, ktoré nahlásujú porušenia práva Únie (Ú. v. EÚ L 305, 26.11.2019) v platnom znení (ďalej len „smernica (EÚ) 2019/1937 v platnom znení“). Obsahom návrhu zákona je najmä prebratie jednotlivých článkov smernice (EÚ) 2019/1937 v platnom znení do súčasného znenia zákona. Východiská ako i prehľad zásadných navrhovaných zmien je podrobne uvedený vo všeobecnej časti dôvodovej správy. Uvedená smernica (EÚ) 2019/1937 v platnom znení do dnešného dňa nebola dostatočne, v plnej miere a správne transponovaná do slovenského vnútroštátneho právneho poriadku. Z tohto dôvodu Slovenskej republike hrozí nesplnenie záväzkov vyplývajúcich zo Zmluvy o pristúpení Slovenskej republiky k Európskej únii nedodržaním lehoty určenej na prebratie smernice (EÚ) 2019/1937 v platnom znení.

Európska komisia dňa 27. januára 2022 už adresovala Slovenskej republike formálne oznámenie C(2022)500/27 vydané v súlade s článkom 258 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, ktorým Európska komisia začala voči Slovenskej republike konanie o porušení zmlúv vedené pod číslom 2022/0188 z dôvodu neoznámenia transpozíčných opatrení smernice (EÚ) 2019/1937 v platnom znení.

Obsahom návrhu zákona je aj návrh na sprísnenie sankcií (pokút), pričom navrhované sprísnenie je potrebné vnímať najmä v kontexte požiadavky čl. 23 ods. 1 smernice (EÚ) 2019/1937 v platnom znení, ktorý stanovuje povinnosť pre členské štáty prijímať účinné, primerané a odrádzajúce sankcie uplatniteľné na fyzické alebo právnické osoby. Platnú právnu úpravu výšky sankcií v tomto smere nebolo možné považovať za dostatočne odrádzajúcu a z tohto dôvodu sa navrhujú vyššie sankcie za porušenie zákona. Nad rámec transpozície sa navrhuje zmena názvu Úradu na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti a to na kratší názov „Úrad na ochranu oznamovateľov“.

Návrh zákona má nadobudnúť účinnosť dňa 01.12.2022.

Postoj RÚZ k materiálu

Návrhom novely zákona sa zavádzajú nové výšky pokút. Takto nastavené výšky pokút však považujeme za neprimerané z dôvodu ich negatívneho dopadu najmä na malé a stredné podniky, ktoré zamestnávajú menej ako 50 zamestnancov a pôsobia v oblasti finančných služieb, bezpečnosti dopravy a životného prostredia. V dôvodovej správe predkladateľ uvádza, že nebolo možné výšku sankcií považovať za dostatočne odrádzajúcu a z tohto dôvodu sa navrhujú vyššie sankcie za porušenie zákona. Upriamujeme pozornosť predkladateľa aj na priority vlády SR uvedené v programovom vyhlásení vlády spočívajúce v posilnení princípu právnej istoty prostredníctvom zavedenia a dodržiavania legislatívneho procesu založeného, okrem iného, aj na princípe tzv. evidence based policy, teda aby rozhodovanie o verejných politikách a legislatíve bolo robené vždy na základe dôkazov.

Navrhovaná novela významne rozširuje okruh zamestnávateľov, ktorí sú povinní určiť zodpovednú osobu o zamestnávateľov, ktorí poskytujú finančné služby, služby v oblasti bezpečnosti dopravy alebo služby v oblasti životného pro-

stredia bez ohľadu na počet ich zamestnancov. Primárnym cieľom návrhu zákona je podpora postihovania protispoločenskej činnosti a posilnenie presadzovania práva a právom chránených záujmov oznamovateľov. Avšak, vzhľadom na pomerne nejednoznačné rozšírenie okruhu povinných zamestnávateľov a berúc do úvahy rozsiahlu a zložitú legislatívu Európskej únie, malí a strední podnikatelia (zamestnávajúci menej ako 50 zamestnancov) reálne nemajú dostatočné personálne, odborné ani finančné prostriedky na analýzu splnenia podmienok v ustanovení § 10 ods. 1, ktoré sa odvoláva na prílohy smernice (EÚ) 2019/1937.

Vzhľadom na vyššie uvedené RÚZ predkladá k návrhu nižšie uvedené pripomienky.

Pripomienky RÚZ k predkladanému materiálu

1. Zásadná pripomienka k čl. I bod 38. - § 18

Novelizčný bod 38. v čl. I návrhu zákona navrhujeme vypustiť v celom rozsahu.

Odôvodnenie:

V zmysle ustanovenia § 18 ods. 2 návrhu zákona sa zvyšuje pokuta za priestupok, ktorého sa dopustí ten, kto urobí voči oznamovateľovi pracovnoprávny úkon bez súhlasu úradu, ak sa súhlas vyžaduje, hrozí postihom, pokúsi sa o postih alebo postihne oznamovateľa v súvislosti s urobením oznámenia alebo kto poruší povinnosť zachovávať mlčanlivosť o totožnosti oznamovateľa. Uvedená pokuta sa zvyšuje z pôvodnej maximálnej výšky 2000 eur na maximálnu výšku pokuty 6000 eur, teda trojnásobne. Zároveň sa navrhuje možnosť úradu pri opakovanom priestupku do dvoch rokov uložiť pokutu do 12 000 eur. V zmysle čl. 23 smernice EP a Rady (EÚ) č. 2019/1937 o ochrane osôb, ktoré nahlasujú porušenia práva Únie (ďalej len „smernica“) majú byť sankcie účinné, primerané a zároveň odrádzajúce. Takto nastavené výšky pokút však považujeme za neprimerané, pretože budú mať negatívny dopad najmä na malé a stredné podniky, ktoré zamestnávajú menej ako 50 zamestnancov a pôsobia v oblasti finančných služieb, bezpečnosti dopravy a životného prostredia. V dôvodovej správe predkladateľ uvádza, že nebolo možné výšku sankcií považovať za dostatočne odrádzajúcu a z tohto dôvodu sa navrhujú vyššie sankcie za porušenie zákona. Takéto odôvodnenie pri trojnásobnom zvýšení pokuty však považujeme za nedostatočné a žiadame predkladateľa, aby uviedol na základe akých skutočností, faktov, dát a dôkazov boli tieto výšky pokút stanovené. Na základe uvedeného upriamujeme pozornosť predkladateľa aj na priority vlády SR uvedené v programovom vyhlásení vlády spočívajúce v posilnení princípu právnej istoty prostredníctvom zavedenia a dodržiavania legislatívneho procesu založeného, okrem iného, aj na princípe tzv. evidence based policy, teda aby rozhodovanie o verejných politikách a legislatíve bolo robené vždy na základe dôkazov. Máme za to, že trojnásobné zvýšenie pokút, ako aj zavedenie možnosti uložiť pokutu pri opakovanom priestupku do 12 000 eur je neprimerané a neodôvodnené, a preto žiadame uvedené ustanovenie vypustiť v celom rozsahu.

2. Zásadná pripomienka k čl. I bod 39. - § 19 ods. 1)

Novelizčný bod 39. v čl. I návrhu zákona navrhujeme vypustiť v celom rozsahu

Odôvodnenie:

V zmysle ustanovenia § 19 ods. 1 návrhu zákona sa zvyšuje pokuta pre zamestnávateľa za nesplnenie niektorej povinnosti uvedenej v § 10 ods. 7 až 9 alebo § 11 zákona z pôvodných 20 000 eur na 30 000 eur. V zmysle čl. 23 smernice EP a Rady (EÚ) č. 2019/1937 o ochrane osôb, ktoré nahlasujú porušenia práva Únie (ďalej len „smernica“) majú byť sankcie účinné, primerané a zároveň odrádzajúce. Takto stanovenú výšku pokuty však považujeme za neprimeranú, pretože bude mať negatívny dopad najmä na malé a stredné podniky, ktoré zamestnávajú menej ako 50 zamestnancov a pôsobia v oblasti finančných služieb, bezpečnosti dopravy a životného prostredia. V dôvodovej správe predkladateľ uvádza, že nebolo možné výšku sankcií považovať za dostatočne odrádzajúcu a z tohto dôvodu sa navrhujú vyššie sankcie za porušenie zákona. Takéto odôvodnenie pri zvýšení pokuty o 10 000 eur však považujeme za nedostatočné a žiadame predkladateľa, aby uviedol na základe akých skutočností, faktov, dát a dôkazov boli tieto výšky pokút stanovené. Na základe uvedeného upriamujeme pozornosť predkladateľa aj na priority vlády SR uvedené v programovom vyhlásení vlády spočívajúce v posilnení princípu právnej istoty prostredníctvom zavedenia a dodržiavania legislatívneho procesu založeného, okrem iného, aj na princípe tzv. evidence based policy, teda aby rozhodovanie o verejných politikách a legislatíve bolo robené vždy na základe dôkazov. Máme za to, že zvyšovanie pokút v takomto rozsahu by malo byť riadne odôvodnené a najmä nutnosť zvyšovania pokút by mala byť zo strany predkladateľa riadne preukázaná. Z uvedeného dôvodu považujeme takýto návrh za neprimeraný a nepripustný. Na základe vyššie uvedeného navrhujeme uvedené ustanovenie vypustiť v celom rozsahu.

3. Zásadná pripomienka k čl. I bod. 40 - § 19 ods. 2, 3 a 4

Novelizačný bod 40. v čl. I návrhu zákona navrhujeme vypustiť v celom rozsahu.

Odôvodnenie:

V zmysle ustanovenia § 19 ods. 2 až 4 návrhu zákona sa stanovujú sankcie za porušenie niektorej z povinností uvedenej v § 10 ods. 1 až 6 zákona. V zmysle dôvodovej správy by mali byť sankcie dostatočné a zároveň primerané pre zamestnávateľa, ktorý vykoná postih voči oznamovateľovi v súvislosti s oznámením alebo si riadne neplní povinnosti. Sankcie za tieto priestupky môžu byť uložené až do výšky 100 000 eur, v prípade opakovaného porušenia až do výšky 200 000 eur. Takto stanovené výšky pokút však považujeme za neprimerané, pretože budú mať negatívny dopad najmä na malé a stredné podniky, ktoré zamestnávajú menej ako 50 zamestnancov a pôsobia v oblasti finančných služieb, bezpečnosti dopravy a životného prostredia. Rovnako tak považujeme za nedostatočné odôvodnenie k tomuto návrhu uvedené v dôvodovej správe a žiadame predkladateľa, aby uviedol na základe akých skutočností, faktov, dát a dôkazov boli tieto výšky pokút stanovené. Na základe uvedeného upriamujeme pozornosť predkladateľa aj na priority vlády SR uvedené v programovom vyhlásení vlády spočívajúce v posilnení princípu právnej istoty prostredníctvom zavedenia a dodržiavania legislatívneho procesu založeného, okrem iného, aj na princípe tzv. evidence based policy, teda aby rozhodovanie o verejných politikách a legislatíve bolo robené vždy na základe dôkazov. Máme za to, že zvyšovanie pokút v takomto rozsahu by malo byť riadne odôvodnené a najmä nutnosť zvyšovania pokút by mala byť zo strany predkladateľa riadne preukázaná. Z uvedených dôvodov považujeme takýto návrh za neprimeraný a na základe vyššie uvedeného navrhujeme uvedené ustanovenia vypustiť v celom rozsahu.

4. Zásadná pripomienka k čl. I – doplnenie novelizačného bodu - § 10 ods. 11

V ustanovení § 10 návrhu zákona navrhujeme doplniť nový odsek 11, ktorý znie nasledovne: „Ak zamestnávateľ *ne* môže jednoznačne určiť, či spĺňa podmienky stanovené v § 10 ods. 1, môže požiadať Úrad o vydanie záväzného stanoviska, v ktorom Úrad potvrdí zamestnávateľovi povinnosť určiť zodpovednú osobu.“

Odôvodnenie:

Navrhovaná novelizácia významne rozširuje okruh zamestnávateľov, ktorí sú povinní určiť zodpovednú osobu a zamestnávateľov, ktorí poskytujú finančné služby, služby v oblasti bezpečnosti dopravy alebo služby v oblasti životného prostredia podľa časti I.B a II. Prílohy smernice (EÚ) 2019/1937 v platnom znení bez ohľadu na počet ich zamestnancov. Rozumieme, že primárnym cieľom návrhu zákona je podpora postihovania protispoločenskej činnosti a posilnenie presadzovania práva a právom chránených záujmov oznamovateľov. Avšak, vzhľadom na pomerne nejednoznačné rozšírenie okruhu povinných zamestnávateľov a berúc do úvahy rozsiahlu a zložitú legislatívu EÚ, malí a strední podnikatelia (zamestnávajúci menej ako 50 zamestnancov) reálne nemajú dostatočné personálne, odborné ani finančné prostriedky na analýzu splnenia podmienok v ustanovení § 10 ods. 1, ktoré sa odvoláva na prílohy smernice (EÚ) 2019/1937. To môže mať za následok, že malí a strední podnikatelia by sa mohli dostať do situácie, kedy by sa neúmyselne dopustili správneho deliktu v zmysle navrhovaného znenia zákona. Vzhľadom na rôznorodosť činností jednotlivých podnikateľských subjektov preto navrhujeme, aby mal zamestnávateľ možnosť obrátiť sa na Úrad a požiadať ho o vydanie záväzného stanoviska, či jeho činnosť spadá do definície zamestnávateľa povinného určiť zodpovednú osobu v zmysle § 10 ods. 1 zákona. Stanovisko Úradu by podľa nášho názoru malo mať rozhodujúci vplyv na prípadné konanie o správnom delikte pri porušení povinností v zmysle navrhovaného zákona.

5. Zásadná pripomienka k čl. I – doplnenie novelizačného bodu - § 18 ods. 5

V ustanovení § 18 návrhu zákona navrhujeme doplniť nový odsek 5, ktorý znie nasledovne: „Ak zamestnávateľ, ktorý zamestnáva menej ako 50 zamestnancov a zároveň mu Úrad nevydal záväzné stanovisko potvrdzujúce jeho povinnosť určiť zodpovednú osobu v zmysle § 10 ods. 1, poruší povinnosť podľa § 10, Úrad ho vyzve na odstránenie nedostatkov a určí lehotu na ich odstránenie. Vo výzve Úrad poučí zamestnávateľa o následkoch neodstránenia nedostatkov.“

Odôvodnenie:

Navrhovaná novelizácia významne rozširuje okruh zamestnávateľov, ktorí sú povinní určiť zodpovednú osobu o zamestnávateľov, ktorí poskytujú finančné služby, služby v oblasti bezpečnosti dopravy alebo služby v oblasti životného prostredia podľa časti I.B a II. Prílohy smernice (EÚ) 2019/1937 v platnom znení bez ohľadu na počet ich zamestnancov. Rozumieme, že primárnym cieľom návrhu zákona je podpora postihovania protispoločenskej činnosti a posilnenie presadzovania práva a právom chránených záujmov oznamovateľov. Avšak, vzhľadom na pomerne nejednoznačné rozšírenie okruhu povinných zamestnávateľov a berúc do úvahy rozsiahlu a zložitú legislatívu Európskej únie,

malí a strední podnikatelia (zamestnávajúci menej ako 50 zamestnancov) reálne nemajú dostatočné personálne, odborné ani finančné prostriedky na analýzu splnenia podmienok v ustanovení § 10 ods. 1, ktoré sa odvoláva na prílohy smernice (EÚ) 2019/1937. To môže mať za následok, že malí a strední podnikatelia sa dostanú do situácie, kedy by sa neúmyselne mohli dopustiť správneho deliktu v zmysle navrhovaného znenia zákona. Vzhľadom na túto skutočnosť preto navrhujeme, aby bol Úrad povinný najprv vyzvať zamestnávateľa (ktorý zamestnáva menej ako 50 zamestnancov a úrad mu nevydal záväzné stanovisko o jeho povinnosti určiť zodpovednú osobu), ktorý podľa jeho úsudku porušil povinnosti v § 10 zákona a určil mu lehotu na ich nápravu. A až následne zamestnávateľovi uložil pokutu, ak nevykonal nápravu v stanovenej lehote.

6. Zásadná pripomienka k čl. I – doplnenie novelizačného bodu - § 19 ods. 8

V ustanovení § 19 návrhu zákona navrhujeme doplniť nový odsek 8, ktorý znie nasledovne: „*Ak zamestnávateľ, ktorý zamestnáva menej ako 50 zamestnancov a zároveň mu Úrad nevydal záväzné stanovisko potvrdzujúce jeho povinnosť určiť zodpovednú osobu v zmysle § 10 ods. 1, poruší povinnosti podľa § 10, Úrad ho vyzve na odstránenie nedostatkov a určí lehotu na ich odstránenie. Vo výzve Úrad poučí zamestnávateľa o následkoch neodstránenia nedostatkov.*“

Odôvodnenie:

Navrhovaná novelizácia významne rozširuje okruh zamestnávateľov, ktorí sú povinní určiť zodpovednú osobu o zamestnávateľov, ktorí poskytujú finančné služby, služby v oblasti bezpečnosti dopravy alebo služby v oblasti životného prostredia podľa časti I.B a II. Prílohy smernice (EÚ) 2019/1937 v platnom znení bez ohľadu na počet ich zamestnancov. Rozumieme, že primárnym cieľom návrhu zákona je podpora postihovania protispoločenskej činnosti a posilnenie presadzovania práva a právom chránených záujmov oznamovateľov. Avšak, vzhľadom na pomerne nejednotné rozšírenie okruhu povinných zamestnávateľov a berúc do úvahy rozsiahlu a zložitú legislatívu Európskej únie, malí a strední podnikatelia (zamestnávajúci menej ako 50 zamestnancov) reálne nemajú dostatočné personálne, odborné ani finančné prostriedky na analýzu splnenia podmienok v ustanovení § 10 ods. 1, ktoré sa odvoláva na prílohy smernice (EÚ) 2019/1937. To môže mať za následok, že malí a strední podnikatelia sa dostanú do situácie, kedy by sa neúmyselne mohli dopustiť správneho deliktu v zmysle navrhovaného znenia zákona. Vzhľadom na túto skutočnosť preto navrhujeme, aby bol Úrad povinný najprv vyzvať zamestnávateľa (ktorý zamestnáva menej ako 50 zamestnancov a úrad mu nevydal záväzné stanovisko o jeho povinnosti určiť zodpovednú osobu), ktorý podľa jeho úsudku porušil povinnosti v § 10 zákona a určil mu lehotu na ich nápravu. A až následne zamestnávateľovi uložil pokutu, ak nevykonal nápravu v stanovenej lehote.

Zdroj:

<https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2022/481>