



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 19/2025-48

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a sudcov Jany Baricovej (sudkyňa spravodajkyňa), Ladislava Duditša, Libora Duľu, Rastislava Kaššáka, Miloša Maďara, Petra Molnára, Petra Straku, Ľuboša Szigetiho, Roberta Šorla a Martina Vernarského o návrhu **skupiny 63 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky** na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade zákona z 12. decembra 2025 o Úrade na ochranu obetí trestných činov a oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov 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, čl. 10 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a s čl. 2, čl. 4 ods. 3 a čl. 19 ods. 1 Zmluvy o Európskej únii takto

r o z h o d o l :

1. Návrh **prijíma** na ďalšie konanie v celom rozsahu.
2. **Pozastavuje účinnosť** zákona z 12. decembra 2025 o Úrade na ochranu obetí trestných činov a oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov

1. Ústavnému súdu bol 10. decembra 2025 doručený návrh skupiny 63 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpených poslankyňou Národnej rady Slovenskej republiky Luciou Plavákovou (ďalej len „navrhovateľia“), na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj „ústava“) o súlade zákona z 9. decembra 2025 o Úrade na ochranu obetí trestných činov a oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „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 a s čl. 2, čl. 4 ods. 3 a čl. 19 ods. 1 Zmluvy o Európskej únii (ďalej len „Zmluva o EÚ“). Navrhovateľia namietajú neústavnosť legislatívneho procesu a zmien v postavení oznamovateľov protispoločenskej činnosti a zároveň navrhujú, aby ústavný súd pozastavil účinnosť napadnutého zákona.

2. Navrhovateľia podaním z 12. decembra 2025 doručeným ústavnému súdu 15. decembra 2025 doplnili svoj návrh na začatie konania s ohľadom na ďalší vývoj legislatívneho procesu, predovšetkým na rozhodnutie prezidenta o vrátení zákona s pripomienkami národnej rade

na opätovné prerokovanie [čl. 102 ods. 1 písm. o) ústavy] a následné rozhodnutie národnej rady o schválení vráteného zákona, ktorým prelomila prezidentovo veto (čl. 87 ods. 2 ústavy). V nadväznosti na uvedené sťažovatelia aktualizovali označenie napadnutého zákona [ako zákon z 12. decembra 2025 o Úrade na ochranu obetí trestných činov a oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov (parlamentná tlač 1139)] a príslušným spôsobom upravili aj petit návrhu, rozširiac ho taktiež o namietaný nesúlاد napadnutého zákona s čl. 10 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“). Zároveň doplnili argumentáciu v odôvodnení návrhu poukázaním na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej aj „ESLP“) týkajúcu sa ochrany práva na slobodu prejavu osôb oznamujúcich protiprávnu alebo protispoločenskú činnosť, resp. informácie dôležité z hľadiska ochrany verejného záujmu.

I.1. Napadnutý zákon:

3. Predmetom napadnutého zákona v čl. I je zriadenie Úradu na ochranu obetí trestných činov a oznamovateľov protispoločenskej činnosti (ďalej len „úrad“), ktorý má okrem iného vykonávať pôsobnosť na úseku ochrany oznamovateľov kriminality a inej protispoločenskej činnosti podľa zákona č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „ZoOOPČ“). Možno upresniť, že napadnutý zákon vyčlenil právnu úpravu úradu do samostatného zákona a právnu úpravu procesu so zmenami ponechal v ZoOOPČ. Úrad zároveň získal novú agendu odškodňovania obetí trestnej činnosti, ktorú malo v kompetencii Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo spravodlivosti“).

4. Podľa napadnutého zákona (čl. I § 7 ako prechodné ustanovenia) doterajší Úrad na ochranu oznamovateľov zriadený podľa ZoOOPČ (ďalej len „Úrad na ochranu oznamovateľov“) sa ku dňu účinnosti navrhnutého zákona (t. j. 1. januára 2026) zrušuje. Úrad sa ku dňu účinnosti tohto zákona stáva právnym nástupcom zrušovaného Úradu na ochranu oznamovateľov a preberá k tomuto dňu všetky jeho práva a povinnosti. Funkcia predsedu Úradu na ochranu oznamovateľov a funkcia podpredsedu Úradu na ochranu oznamovateľov ku dňu účinnosti napadnutého zákona zanikajú.

5. 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 zástupcu štatutárneho orgánu možno vymenovať osobu, ktorá spĺňa podmienky podľa § 3 ods. 3.“* Jeho funkčné obdobie vymenovaného predsedu zároveň zaniká najneskôr ku dňu vzniku funkcie prvého predsedu úradu podľa tohto zákona.

6. V čl. II napadnutý zákon novelizuje zákon č. 274/2017 Z. z. o obetiach trestných činov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a presúva agendu odškodňovania obetí trestných činov z doteraz príslušného ministerstva spravodlivosti na nový úrad.

7. Napadnutý zákon ďalej v čl. III mení a dopĺňa ZoOOPČ o nové § 7a a § 7b, čím zavádza preskúmanie udelenej ochrany v rámci trestného konania a konania o správnom delikte:

„§ 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.

§ 7b Preskúmanie ochrany v správnom konaní

(1) Počas poskytovania ochrany chránenému oznamovateľovi podľa § 4 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.“

Podľa napadnutého zákona je účinnosť tohto zákona stanovená na 1. január 2026.

I.2. K neústavnosti legislatívneho procesu:

8. Vláda Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“) schválila návrh napadnutého zákona (parlamentná tlač č. 1123) spoločne s návrhom na skrátené legislatívne konanie (parlamentná tlač č. 1122) o vládnom návrhu zákona o Úrade na ochranu obetí trestných činov a oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „návrh na skrátené legislatívne konanie“) na svojom zasadnutí 22. novembra 2025 a predložila ho na 43. schôdzu národnej rady.

9. Národná rada schválila 25. novembra 2025 o 23.18 h návrh na skrátené legislatívne konanie.

10. Navrhovatelia sú toho názoru, že vládou deklarované dôvody na skrátené legislatívne konanie o napadnutom zákone v podobe potreby urýchleného nadobudnutia účinnosti napadnutého zákona ako spôsobu odvrátenia pokračovania zásahov do ľudskej dôstojnosti obetí trestných činov a oznamovateľov a zabránenia ďalším nepriaznivým následkom sú dôvody fiktívne, a nie zákonné. Súčasťou návrhu na skrátené legislatívne konanie o napadnutom zákone nie sú (ani v samotnom odôvodnení návrhu a ani ako prílohy k návrhu, či už pri rokovaní vlády, alebo v národnej rade) odkazy na žiadne reálne prípady z praxe alebo na súdne rozhodnutia, ktoré by preukazovali systémové zlyhania štátu a povinných štátnych orgánov pri ochrane obetí trestných činov alebo oznamovateľov protispoločenskej činnosti. Návrh nijako nevysvetľuje, prečo by malo byť zlúčenie

agendy odškodňovania obetí trestných činov a ochrany oznamovateľov protispoločenskej činnosti pod jeden nový úrad riešením na odvrátenie hrozby porušenia akýchkoľvek práv a slobôd.

11. Podľa navrhovateľov neboli naplnené podmienky pre skrátené legislatívne konanie v zmysle § 89 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o rokovacom poriadku“) o napadnutom zákone. Schválením vládneho návrhu na skrátené legislatívne konanie o napadnutom zákone tak zákonodarca porušil ústavný princíp legality vyjadrený v čl. 2 ods. 2 v spojení s čl. 1 ods. 1 ústavy.

12. Navrhovatelia namietajú absenciu odbornej diskusie a porušenie práv verejnosti na efektívnu kontrolu a participáciu na legislatívnom procese. Napadnutý zákon neprešiel medzirezortným pripomienkovým konaním a neviedla sa o ňom žiadna odborná diskusia. Z diskusie bol vynechaný aj samotný Úrad na ochranu oznamovateľov a jeho predsedníčka Zuzana Dlugošová, ktorej žiadosť o možnosť vystúpiť na rokovaní Ústavnoprávneho výboru Národnej rady Slovenskej republiky bola zamietnutá a zasadnutie výboru pre ľudské práva a národnostné menšiny sa z dôvodu absencie poslancov vládnej koalície nekonalo. Poslancom a poslankyniam a odbornej verejnosti sa neposkytli žiadne analýzy či štúdie, ktoré by aspoň rámcovo odôvodňovali potrebu novej právnej úpravy. Absentuje odôvodnenie proporcionality zvolených prostriedkov, *ex lege* ukončenie funkcie predsedníčky a podpredsedu Úradu na ochranu oznamovateľov pred skončením 7-ročného obdobia nie sú založené na legitímnych a zákonných dôvodoch. Legislatívny proces bez uvedenej debaty nenapĺňa podľa navrhovateľov ústavné princípy legislatívneho procesu, najmä jeho verejnosť a kontrolovateľnosť, čím sa napadnutý zákon podľa mienky navrhovateľov dostáva do nesúladu s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 ústavy.

13. Navrhovatelia odkazujú aj na kritický postoj Európskej komisie pre demokraciu prostredníctvom práva k zrýchleným formám legislatívneho procesu.

14. Národná rada v rámci prerokovávania návrhu vlády na skrátené legislatívne konanie na procedurálny návrh predsedu národnej rady odhlasovala 25. novembra 2025 o 23.04 h podľa § 35 ods. 7 zákona o rokovacom poriadku ukončenie rozpravy, pričom do rozpravy boli prihlásení v tom čase desiatky poslancov a poslankýň národnej rady. Podobne v rámci II. čítania a III. čítania 9. decembra 2025 vládnu väčšinou koaličných poslancov národná rada na procedurálny návrh predsedu národnej rady odhlasovala podľa § 35 ods. 7 zákona o rokovacom poriadku ukončenie rozpravy, pričom do rozpravy boli písomne prihlásení v tom čase desiatky poslancov a poslankýň národnej rady a ďalšie poslankyne a poslanci mali záujem sa do rozpravy prihlásiť ústne. Rozprava v rámci III. čítania v tom čase trvala ani nie 1 hodinu. Pritom v podvečerných hodinách 8. decembra 2025 (o 19.59 h) predložil k návrhu napadnutého zákona do pléna národnej rady pozmeňujúci a doplňujúci návrh poslanec Tibor Gašpar, ktorý zásadným spôsobom zmenil predložený návrh napadnutého zákona. Rozprava o podstate a konečnom znení napadnutého zákona po predložení pozmeňujúcom návrhu poslanca T. Gašpara tak trvala v II. a III. čítaní len niekoľko desiatok minút – nanajvýš pár hodín.

15. Obmedziť rozpravu k dôležitej zmene v systéme ochrany oznamovateľov a odškodňovania obetí trestných činov na pár hodín predstavuje podľa navrhovateľov zneužitie práva parlamentnej väčšiny na úkor demokratickej diskusie a práv parlamentnej opozície. Postupnými a na seba nadväzujúcimi krokmi parlamentnej koaličnej väčšiny došlo podľa presvedčenia navrhovateľov pri schvaľovaní

napadnutého zákona k neústavnému obmedzeniu diskusie a materiálnemu obmedzeniu výkonu mandátu poslancov a poslankýň parlamentnej menšiny. Podľa presvedčenia navrhovateľov tak možno v súčte opísaných krokov parlamentnej väčšiny hovoriť o tzv. „valcovaní opozície“ a porušení ústavných princípov legislatívneho procesu a práv parlamentnej opozície (podobne PL. ÚS 13/2022, PL. ÚS 18/2022).

I.3. K nesúladu napadnutého zákona s princípom generality práva:

16. Napadnutý zákon, resp. citované konkrétne ustanovenia, nepredstavujú všeobecnú právnu normu vytvárajúcu nové pravidlá, ale ide o jednorazové *ad hoc* odvolanie predsedníčky a podpredsedu Úradu na ochranu oznamovateľov prostredníctvom legislatívneho procesu. Napadnutý zákon a nový úrad sa materiálne neliši od Úradu na ochranu oznamovateľov podľa dnes platného a účinného zákona o ochrane oznamovateľov v žiadnom významnom či podstatnom rozsahu, preto neexistuje racionálny a legitímny dôvod, prečo sa prijímal nový zákon so zriadením nového úradu. Primárnym cieľom napadnutého zákona je podľa presvedčenia navrhovateľov odstránenie predsedníčky Úradu na ochranu oznamovateľov z jej funkcie vzhľadom na činnosť Úradu na ochranu oznamovateľov, ktorá sa negatívne dotýka predstaviteľov vlády, čo v prípade schválenia zákona je v nesúlade s čl. 1 ods. 1 ústavy (princíp generality práva).

I.4. K nesúladu napadnutého zákona s právom na prístup k voleným a verejným funkciám za rovnakých podmienok (čl. 30 ods. 4 ústavy):

17. Podľa ustanovení napadnutého zákona funkcia predsedu a podpredsedu pôvodného úradu *ex lege* zaniká ku dňu účinnosti zákona. Zároveň sa ustanovuje, že nový úrad preberá všetky práva a povinnosti pôvodného úradu, nadväzuje na jeho kompetencie a fakticky kontinuálne pokračuje vo výkone jeho pôsobnosti. Účinnosťou zákona tak nedochádza ku skutočnému zániku úradu, ale len k jeho formálnemu premenovaniu a k výmene jeho vedenia. Pokiaľ ide o samotnú agendu ochrany oznamovateľov, materiálne dochádza iba k zásahu do personálneho obsadenia funkcie predsedníčky a podpredsedu v rozpore s ústavnými garanciami ochrany výkonu verejnej funkcie.

18. Funkčné obdobie je súčasťou garancie nezávislosti verejnej funkcie a predstavuje ochranu pred svojvôľou. Skrátenie funkcie *ex lege*, ktoré nemá všeobecnú, ale individuálnu povahu, je v rozpore s materiálnym právnym štátom podľa čl. 1 ods. 1 v spojení s čl. 30 ods. 4 ústavy. Normatívne riešenie, ktorého obsahom je zrušenie orgánu len pre účely odstránenia jeho vedenia, predstavuje podľa mienky navrhovateľov svojvoľný výkon zákonodarnej právomoci a obchádzanie ústavných garancií pokojného výkonu verejnej funkcie.

I.5. K nesúladu napadnutého zákona s princípom právnej istoty, právom na slobodu prejavu a s medzinárodnými záväzkami:

19. V zmysle napadnutého zákona v ustanovení čl. III § 7a a 7b počas poskytovania ochrany chránenému oznamovateľovi podľa § 4 je prokurátor/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, príp. takú ochranu zrušiť. Nové § 7a a § 7b napadnutého zákona tak upravujú, že počas poskytovania ochrany prokuratúra alebo správny orgán budú priebežne preskúmať (*ex offio*, ale aj na kvalifikovaný

podnet zamestnávateľa), či kvalifikované oznámenie, na základe ktorého rozhodli o poskytnutí ochrany, splňa podmienku kvalifikovanosti.

20. Bez úpravy prechodných ustanovení v napadnutom zákone táto právna úprava podľa navrhovateľov umožňuje dve línie výkladu, či sa ustanovenia § 7a a §7b majú a budú vzťahovať aj na ochranu udelenú oznamovateľom pred prijatím napadnutého zákona alebo budú účinné len *pro futuro*. V oboch prípadoch napadnutý zákon podľa navrhovateľov vytvára právnu neistotu pre oznamovateľov. Navrhovatelia v tejto súvislosti poukazujú na judikatúru ESLP, ktorá opakovane konštatuje, že štát má povinnosť chrániť osoby, ktoré upozornia na závažné porušenia práva, a že štáty majú povinnosť zabezpečiť, aby osoby, ktoré protiprávne konanie odhalia, neboli vystavené odvetným opatreniam (napr. rozsudok Veľkej komory Guja v. Moldavsko, č. 14277/04, 12. 2. 2008; rozsudok Heinisch proti Nemecku, č. 28274/08, 21. 7. 2011; rozsudok Veľkej komory Halet v. Luxembursko, č. 21884/18, 14. 2. 2023). Oslabenie ochrany oznamovateľov, ktoré môže byť kvalifikované ako zastrašovanie či pokusy umlčať oznamovateľov, je v rozpore s čl. 10 dohovoru (napr. Marchenko proti Ukrajine, č. 4063/04, 19. 2. 2009; Matúz v. Maďarsko, č. 73571/10, 21. 10. 2014). Ak štát zavádza mechanizmus, ktorý umožní zamestnávateľovi späťne dosiahnuť zrušenie ochrany, ide o typické represívne opatrenie, ktoré ESLP označuje za neprípustné aj v prípadoch, kde je verejný záujem na odhalení porušení mimoriadne silný. Ide o neprípustný zásah ohľadom právneho postavenia oznamovateľa, kedy napriek tomu, že príslušný orgán posúdil splnenie podmienok na udelenie ochrany v danom čase, bude toto splnenie neustále preverované a spochybňované. Keďže mechanizmus zrušenia ochrany podľa napadnutého zákona nevyžaduje žiadne nové skutkové okolnosti ani pochybenie zo strany oznamovateľa, takéto preskúmanie a opatrenie nevyhnutne vyvolá odstrašujúci účinok. Navrhovatelia preto tvrdia, že napadnutý zákon zasahuje do čl. 10 dohovoru spôsobom, ktorý nie je v súlade so štandardmi stanovenými ESLP. Nielenže uľahčuje odvetné opatrenia, ale chýba mu aj akékoľvek legitímne odôvodnenie podľa čl. 10 ods. 2 dohovoru.

21. V prípade spätných účinkov napadnutého zákona pre oznamovateľov s priznanou ochranou pred účinnosťou napadnutého zákona ide podľa navrhovateľov aj o neprípustný zásah do legitímnych očakávaní. Oba výklady napadnutého zákona sú v rozpore s čl. 1 ods. 1 ústavy, pričom čl. III § 7a a §7b nemajú žiadne racionálne opodstatnenie.

22. Navrhovatelia poukázali na urgentné stanovisko (memorandum) Európskeho inštitútu whistleblowingu z 25. novembra 2025 k napadnutému zákonu, z ktorého vyplýva, že zrušenie Úradu na ochranu oznamovateľov a jeho nahradenie novým orgánom predstavuje vážne porušenie primárneho aj sekundárneho práva EÚ, pretože ide o legislatívny zásah, ktorý oslabuje nezávislosť, kontinuitu a funkčnú stabilitu orgánu povereného ochranou oznamovateľov, a tým znižuje úroveň ochrany poskytovanej podľa smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1937 z 23. októbra 2019 (ďalej len „smernica“). Tento zásah priamo koliduje s čl. 4 ods. 3 Zmluvy o EÚ. Zrušenie úradu a jeho nahradenie dočasným subjektom s vedením dosadeným priamo predsedom parlamentu je v rozpore s čl. 11 smernice, ktorá zakazuje politický vplyv na orgány, ktoré chránia oznamovateľov.

23. Navrhovatelia tvrdia, že napadnutý zákon porušuje čl. 11 smernice (tým, že fakticky umožňuje odvolanie súčasného vedenia a jeho dočasné nahradenie osobou určenou predsedom národnej rady bez zákonného časového obmedzenia), čl. 12 smernice (z dôvodu, že náhla zmena osôb

oprávnených sa oboznamovať s informáciami od oznamovateľov ohrozí kontinuitu a dôveryhodnosť verejnej služby a predovšetkým neoprávnene zasiahne do dôvernosti informácií), čl. 16 a 17 smernice (pretože okamžitý presun citlivých súborov politicky vymenovanému dočasnému vedeniu nového úradu zvyšuje riziko neoprávneného prístupu a narušuje režim dôvernosti), čl. 25 smernice a účelu smernice (keďže napadnutý zákon zavádza prvky právnej neistoty do v minulosti udelenej ochrany a taktiež do ochrany udeľovanej *pro futuro* tým, že umožňuje jednak opakované preskúmavanie kvalifikovanosti oznámenia bez bližšie stanovených podmienok, ako aj tým, že do aplikačnej praxe vnáša dve možné alternatívy výkladu a aplikácie § 7a a § 7b napadnutého zákona).

24. Zrušenie Úradu na ochranu oznamovateľov, ktorý v súčasnosti vedie konania proti Ministerstvu vnútra Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo vnútra“), predstavuje podľa navrhovateľov porušenie požiadavky inštitucionálnej stability a nezávislosti, ktoré sú jadrom princípu právneho štátu, a preto je použitie *ad hoc* legislatívnej abolicie práve v čase, keď úrad koná vo veciach závažného zlyhania ministerstva, zjavným zásahom do nezávislosti autonómneho nahlasovacieho kanála, a preto je v rozpore s čl. 2 Zmluvy o EÚ.

25. Pripustením retroaktívnej revízie už poskytnutých ochrán, a to na podnet subjektu, proti ktorému oznamovateľ vystúpil, Slovenská republika koná v priamom rozpore s povinnosťou zdržať sa opatrení ohrozujúcich cieľ Únie, a preto je v rozpore so zásadou lojálnej spolupráce podľa čl. 4 ods. 3 Zmluvy o EÚ.

26. Zrušenie Úradu na ochranu oznamovateľov počas prebiehajúcich konaní a politické dosadenie dočasného vedenia bez riadneho odvolacieho mechanizmu toho súčasného (riadne a transparentne zvoleného) a bez možnosti zákonom odvolanej predsedníčky a podpredsedu Úradu na ochranu oznamovateľov obrátiť sa v riadnom súdnom konaní na súd s možnosťou prieskumu zákonnosti ich odvolania oslabuje podľa mienky navrhovateľov prístup jednak oznamovateľov, ale aj dotknutých funkcionárov Úradu na ochranu oznamovateľov k účinným prostriedkom ochrany práv a nápravy, a teda je aj v rozpore s čl. 19 ods. 1 Zmluvy o EÚ.

27. Vzhľadom na uvedené je podľa navrhovateľov napadnutá právna úprava v rozpore s čl. 2, čl. 4 ods. 3 a čl. 19 ods. 1 Zmluvy o EÚ, ako aj s čl. 1 ods. 2 a čl. 7 ods. 2 ústavy.

II.

Návrh na pozastavenie účinnosti napadnutého zákona

28. Ohrozenie základných práv alebo slobôd v prípade ďalšieho uplatňovania napadnutého právneho predpisu je podľa názoru navrhovateľov dostatočne odôvodnené vtedy, ak ohrozenie je reálne (atribút reálnosti ohrozenia), priame (atribút bezprostrednosti ohrozenia) a možno konkretizovať spôsob ohrozenia (atribút konkrétnosti ohrozenia) (uznesenia o prijatí PL. ÚS 26/2019, PL. ÚS 5/2022). Podľa navrhovateľov napadnutý zákon spĺňa všetky uvedené predpoklady pre pozastavenie jeho účinnosti ústavným súdom.

29. Účinnosťou napadnutého zákona môže dôjsť k nezvratným dopadom na základné práva a slobody, legitímne očakávania a právnu istotu oznamovateľov protispoločenskej činnosti s udelenou ochranou podľa dnes platného a účinného ZoOOPČ. Okamihom nadobudnutia účinnosti napadnutého zákona ostanú oznamovatelia s udelenou ochranou vystavení tvárou tvár svojvoľnému

výkladu § 7a a § 7b napadnutého zákona, kde nebudú mať istotu, či sa už udelená ochrana bude alebo nebude preskúmať.

30. Napadnutý zákon zároveň oslabuje ochranu a odškodňovanie obetí trestných činov, keďže nový úrad nebude personálne, odborne, technicky a ani materiálne pripravený zastrešiť agendu odškodňovania obetí trestných činov, ktorá má dňom účinnosti návrhu zákona prejsť z Ministerstva spravodlivosti na nový úrad.

31. Zároveň hrozí iný vážny nenapraviteľný následok v podobe okamžitého *ad hoc* zrušenia Úradu na ochranu oznamovateľov a jeho zmeny na politicky kontrolovaný úrad, pričom nastane nezvratný zásah do nezávislého plnenia úloh nezávislého a autonómneho kanálu nahlasovania. Rovnako dôjde k neústavnému odobratiu funkcie predsedníčky a podpredsedu Úradu na ochranu oznamovateľov. Tento stav nebude môcť byť zreparovaný a uvedený do predchádzajúceho stavu ani prípadným derogačným nálezom ústavného súdu.

32. Následkom okamžitého zrušenia Úradu na ochranu oznamovateľov bude aj viacnásobné a nereparovateľné porušenie primárneho a sekundárneho práva EÚ a hrubé nerešpektovanie ducha, účelu a textu smernice a Zmluvy o EÚ zo strany Slovenskej republiky.

33. Navrhovatelia zastávajú právny názor o prítomnosti dôvodov na pozastavenie účinnosti napadnutého zákona v zmysle čl. 125 ods. 2 ústavy a podľa § 78 ods. 1 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) a žiadajú, aby ústavný súd pri prijímaní návrhu výrokom uznesenia pozastavil účinnosť napadnutého zákona.

34. Navrhovatelia nepopierajú, že podávajú návrh na pozastavenie účinnosti zákona, ktorý ešte nebol vyhlásený v Zbierke zákonov Slovenskej republiky (ďalej len „zbierka zákonov“), teda neúčinného zákona. V tomto ohľade však odkazujú na uznesenie ústavného súdu č. k. PL. ÚS 3/2024-112 z 28. februára 2024 a pozastavenie účinnosti ešte nevyhlásenej novely Trestných kódexov z 8. februára 2024. Napadnutý zákon je ku dňu a hodine doplnenia návrhu vo finálnej podobe a materiálne spĺňa všetky požiadavky na zákon ako prameň práva a nositeľ právnych noriem. Tým pádom aj návrh navrhovateľov v spojení s týmto doplnením podľa ich presvedčenia spĺňa všetky náležitosti návrhu na začatie konania podľa zákona o ústavnom súde, ako aj podľa právnej vety uznesenia sp. zn. PL. ÚS 3/2024 z 28. februára 2024 (o pozastavení účinnosti napadnutého právneho predpisu pred nadobudnutím jeho platnosti vyhlásením v zbierke zákonov, publikovaného v Zbierke nálezov a uznesení Ústavného súdu SR za rok 2024 pod č. 9/2024) a niet formálnej ani materiálnej prekážky, aby ústavný súd o ňom mohol rozhodnúť podľa petitu návrhu navrhovateľov.

35. V nadväznosti na stanovenú účinnosť napadnutého zákona na 1. január 2025 považujú navrhovatelia za nevyhnutné (pre vytvorenie dostatočného časového rámca pre ústavný súd na oboznámenie sa s návrhom navrhovateľov) s ohľadom na ochranu už popísaných ústavných princípov a ľudských práv a slobôd požiadať ústavný súd o pozastavenie účinnosti napadnutého zákona hneď po jeho schválení v národnej rade a ešte pred publikovaním v zbierke zákonov.

36. Týmto návrhom navrhovatelia nežiadajú ústavný súd o meritórne posúdenie napadnutého zákona pred jeho publikáciou v zbierke zákonov. Pokiaľ však ide o predbežné prerokovanie

a otázku pozastavenia účinnosti, pre prípad neštandardných okolností si myslia, že ústavný súd môže v tomto konať v záujme naplnenia účelu, na ktorý inštitút pozastavenia účinnosti existuje.

37. V závere svojho návrhu navrhovateľa ponúkajú ústavnému súdu na zváženie položiť prejudiciálnej otázke Súdnemu dvoru EÚ v znení, ktoré formulujú, a to z dôvodu, že prerokúvaná vec má zásadný úničný význam s významným prvkom práva Európskej únie.

III.

Predbežné prerokovanie návrhu na začatie konania

38. Ústavný súd ako nezávislý súdny orgán ochrany ústavnosti, ktorý rozhoduje o súlade zákonov s ústavou, ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom [čl. 124 a čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy], pristúpil na verejnom zasadnutí pléna k predbežnému prerokovaniu návrhu na začatie konania, a to v súlade s čl. 131 ods. 1 ústavy, ako aj s § 7 ods. 1 písm. a) a § 56 ods. 1 zákona o ústavnom súde. Účelom predbežného prerokovania návrhu je zistenie, či a v akom rozsahu možno návrh prijať na ďalšie konanie (§ 56 ods. 5 zákona o ústavnom súde).

39. Pri predbežnom prerokovaní návrhu na začatie konania ústavný súd zistil, že navrhovateľa podali návrh ako subjekt procesne legitimovaný podľa čl. 130 ods. 1 písm. a) ústavy [pozri tiež § 74 písm. a) zákona o ústavnom súde]. Z prílohy č. 1 k návrhu, v zmysle ktorej navrhovateľa podpísali samotný návrh, vyplýva, že návrh na začatie konania podalo 63 poslancov národnej rady. Podmienka podľa čl. 130 ods. 1 ústavy, aby návrh podala najmenej pätina poslancov národnej rady, bola nepochybne splnená. Zároveň je skupina poslancov zastúpená povereným zástupcom poslankyňou národnej rady Luciou Plavákovou.

40. Pokiaľ ide o splnenie obsahových náležitostí návrhu na začatie konania, skupina poslancov v súlade s ustanovením § 43 ods. 1 a § 76 zákona o ústavnom súde správne ako účastníka konania, proti ktorému návrh smeruje, označila národnú radu, ktorá napadnutý zákon prijala. Vedľajším účastníkom konania je *ex lege* vláda, zastúpená ministerstvom spravodlivosti.

41. Skupina poslancov navrhuje prijať návrh na konanie o súlade zákona, ktorý v čase podania návrhu na ústavný súd ešte nebol uverejnený v zbierke zákonov. Konanie pred ústavným súdom vyžaduje pri prijímaní ešte nepublikovaného zákona overiť, či je legislatívny proces v takom štádiu, ktorý umožňuje prijať návrh na ďalšie konanie.

42. V prerokúvanej veci označený zákon z 9. decembra 2025 vrátil podľa čl. 102 ods. 1 písm. o) ústavy prezident republiky 11. decembra 2025 národnej rade. Prezident navrhol, aby národná rada pri opätovnom prerokovaní neprijala zákon ako celok, nenavrhol teda zmeny v podobe pripomienok. Národná rada zákon opätovne prerokovala a 12. decembra 2025 schválila v pôvodne schválenom znení.

43. Navrhovateľa v prvom podaní označili ako predmet konania zákon z 9. decembra 2025 (zákon z 9. decembra 2025 o Úrade na ochranu obetí trestných činov a oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov). V doplnení návrhu z 12. decembra 2025 označili ako predmet konania „*Zákon z 12. decembra 2025 o Úrade na ochranu obetí trestných činov a oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov*“.

Skupina poslancov doplnenie návrhu opätovne podpísala. Ústavný súd v náleze sp. zn. PL. ÚS 22/06 rozhodol, že ak sa norma z označeného ustanovenia stane po novele súčasťou iného ustanovenia, nebráni to ústavnému súdu meritórne prerokovať jej súlad. Podľa nálezu sp. zn. PL. ÚS 17/98 ak sa podaním rozširuje vecný okruh predmetu konania, vyžaduje sa opätovný podpis poslancov. Ústavný súd konštatuje, že v prerokúvanej veci nemožno mať zo žiadneho hľadiska pochybnosti o tom, že skupina poslancov vyjadrila vôľu preskúmať zákon po opätovnom schválení národnou radou. Ústavný súd napokon doplnenie návrhu na začatie konania podľa čl. 125 ústavy spočívajúce v upresnení formálneho označenia preskúmaného právneho predpisu už pripustil vo veci vedenej pod sp. zn. PL. ÚS 8/2022.

44. Podľa čl. 87 ods. 2 ústavy, ak *„prezident Slovenskej republiky vráti zákon s pripomienkami, Národná rada Slovenskej republiky zákon opätovne prerokuje a v prípade jeho schválenia musí byť taký zákon vyhlásený“*. Podľa čl. 87 ods. 3 ústavy: *„Zákon podpisuje prezident Slovenskej republiky, predseda Národnej rady Slovenskej republiky a predseda vlády Slovenskej republiky. Ak Národná rada Slovenskej republiky po opätovnom prerokovaní schváli zákon aj napriek pripomienkam prezidenta Slovenskej republiky a prezident Slovenskej republiky zákon nepodpíše, zákon sa vyhlási aj bez podpisu prezidenta Slovenskej republiky.“* Z čl. 87 ods. 2 a 3 ústavy možno odvodiť, že legislatívny proces týkajúci sa namietaného zákona je v čase rozhodovania ústavného súdu zavŕšený a znenie namietaného zákona je definitívne ustálené bez ohľadu na to, či sa prezident republiky rozhodne zákon podpísať alebo nepodpísať. Z čl. 87 ods. 2 a 3 tiež vyplýva, že prerokovanie vráteného zákona integrálne nadväzuje na prerokovanie zákona pred jeho vrátením prezidentom. Ústavný súd z týchto dôvodov môže prijať návrh na konanie o súlade zákona tak, ako ho označili navrhovatelia vo svojom doplnení návrhu.

45. Ústavný súd musí ďalej preskúmať, či sú prítomné samotné dôvody rozhodovať o prijatí návrhu na nesúlad zákona, ktorý ešte nebol uverejnený v zbierke zákonov. Takéto právne situácie sú výnimočné a týmto spôsobom ich ústavný súd aj interpretuje. Dôvodom na daný postup môže byť nielen (i) umožniť efektívne, neiluzórne a účinné preskúmanie ústavnosti vďaka možnosti pozastaviť účinnosť niektorých špecifických typov noriem, ale dôvodom na prijatie návrhu na prieskum nepublikovaných noriem môžu byť aj (ii) záťaže súvisiace so samotným publikovaním, napríklad že určitý akt, ktorý je normou, nie je riadne publikovaný [porov. rozhodnutie rakúskeho ústavného súdu VfGH D 3/21 (31) z 28. 6. 1921, ECLI:AT:VFGH:1921:D3.1921]. K uvedenému je potrebné doplniť, že konanie o prijatí na ďalšie konanie slúži nielen na ustálenie toho, či je napadnutý zákon preskúmateľný, ale aj na zistenie ostatných procesných požiadaviek predmetného konania.

46. Na tomto mieste možno poznamenať, že rozhodnutie ústavného súdu o pozastavení účinnosti napadnutých právnych predpisov sa na základe čl. 125 ods. 6 ústavy vyhlasuje v zbierke zákonov a až publikáciou sa stáva všeobecne záväzná. Rozhodnutie tak vstupuje do právneho života spolu s predpisom, ktorý pozastavuje, a v tomto zmysle nepredchádza publikácii zákona a nie je rozhodnutím o návrhu zákona, ale rozhodnutím o zákone (porov. bod 50).

47. Ústavný súd v uznesení č. k. PL. ÚS 3/2024-112 (uverejnené v zbierke zákonov pod č. 41/2024 Z. z.) ustálil, že ústavný text pri splnení ústavných podmienok umožňuje rozhodovať o prijatí návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov a o ich (ne)pozastavení aj v štádiu po prijatí predpisu a ešte pred jeho uverejnením a nadobudnutím platnosti.

48. Skôr, než ústavný súd pripomenie ťažiskové právne argumenty, z ktorých vychádzalo citované uznesenie, žiada sa pre ilustráciu a porovnanie predstaviť vývoj rovnakej právnej otázky v nemeckom ústavnom práve, ktoré má v zásade rovnorodý právny model. Nemecký Základný zákon zveruje Spolkovému ústavnému súdu právomoc rozhodovať o „*súlade spolkového práva... s týmto základným zákonom*“ (čl. 94 ods. 1 bod 2, predtým čl. 93 ods. 1 bod 2) bez toho, aby bližšie určoval, kedy možno takýto návrh najskôr podať. Ani zákon o Spolkovom ústavnom súde tento časový okamih nijak nešpecifikuje, priznáva však Spolkovému ústavnému súdu právomoc pozastaviť účinnosť napadnutého predpisu. Prvýkrát sa otázkou, kedy možno najskôr v tomto konaní podať návrh na začatie konania, Spolkový ústavný súd musel zaoberať v roku 1952 vo veci 1 BvF 1/52, keď skupina poslancov napadla ešte počas rokovania v parlamente niekoľko návrhov zákonov udeľujúcich súhlas s medzinárodnými zmluvami. Spolkový ústavný súd tieto návrhy odmietol ako predčasne podané, pretože zákonodarný proces ešte prebiehal a obsah týchto zákonov sa ešte mohol meniť, tým pádom nemohlo ísť ešte o „spolkové právo“. Dodal však, že ústavnosť zákona udeľujúceho súhlas s medzinárodnou zmluvou možno pred Spolkovým ústavným súdom napadnúť ešte *pred jeho uverejnením v zbierke zákonov za podmienky, že jeho text bol zákonodarcom definitívne ustálený a schválený*. Takýto postup sa javil ako nevyhnutný z dôvodu, že pokiaľ by sa neskôr ukázal ako protiústavný, medzinárodnoprávne dôsledky pre štát by sa jeho uverejnením a s tým spojeným nadobudnutím účinnosti stali nezvratnými. Túto neskôr konsolidovanú judikatúru Spolkový ústavný súd vztiahol v roku 2012 aj na bežný zákon (1 BvR 367/12). Novela telekomunikačného zákona zaviedla určité povinnosti pre operátorov, pri nesplnení ktorých hrozili sankcie, *legisvakačná doba však bola iba jednodňová*. Navrhovateľ novelu napadol ešte pred jej uverejnením ústavnou sťažnosťou, namietajúc neústavnosť práve pre príliš krátku legisvakačnú dobu. Spolkový ústavný súd pozastavil účinnosť (ešte neuverejneného) zákona, pričom novela a uznesenie boli následne uverejnené v jeden deň (Bundesgesetzblatt Jahrgang 2012 Teil I Nr. 19, ausgegeben zu Bonn am 9. Mai 2012; *Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts Aus dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 4. Mai 2012 – 1 BvR 367/12 – wird die Entscheidungsformel veröffentlicht: Artikel 1 Nummer 62 Buchstabe a) aa) des vom Deutschen Bundestag am 9. Februar 2012 beschlossenen und vom Bundespräsidenten am 3. Mai 2012 ausgefertigten Gesetzes zur Änderung telekommunikationsrechtlicher Regelungen tritt nicht vor dem 1. August 2012 in Kraft. Berlin, den 7. Mai 2012 Die Bundesministerin der Justiz S. Leutheusser-Schnarrenberger*). V danej veci pozastavenie účinnosti o niekoľko mesiacov vyriešilo aj meritum veci, keďže dotknutí operátori mali k dispozícii čas na prípravu k zmenám stanoveným v zákone.

49. Východiskom pre úvahy o pozastavení predpisov so skorým nadobudnutím účinnosti je ústavný text. Ústava Slovenskej republiky stanovuje, že zákon nadobúda platnosť vyhlásením (čl. 87 ods. 4). Vlastnosť účinnosti nadobúda zákon spravidla neskôr. Sú však situácie, podľa ktorých zákon môže výnimočne nadobudnúť platnosť a účinnosť v deň vyhlásenia alebo skôr, ako je subsidiárna doba pätnástich dní [podľa § 19 ods. 2 zákona 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 zbierke zákonov“) „*ak je to odôvodnené naliehavým všeobecným záujmom, môže sa v právnom predpise výnimočne ustanoviť skorší začiatok jeho účinnosti, najskôr však dňom vyhlásenia v zbierke zákonov*“]. V situácii, keď nadobudnutie platnosti právneho predpisu splýva s jeho účinnosťou alebo účinnosť je ustanovená

krátko po nadobudnutí platnosti, by ústavný súd nemohol suspendovať normu tak, aby nenadobudla účinnosť. Z týchto dôvodov je potrebné prostredníctvom interpretácie a aplikácie ústavného textu vyvážiť požiadavku riadneho prijatia veci na ďalšie konanie a pozastavenia účinnosti na jednej strane a riadneho nadobudnutia platnosti preskúvaného právneho predpisu na strane druhej.

50. Ústavný súd v uznesení č. k. PL. ÚS 3/2024-112 konštatoval, že účinnosť právneho predpisu, ktorú nadobúda vyhlásením (teda súčasne s nadobudnutím jeho platnosti), resp. krátko po publikácii, možno pozastaviť tým spôsobom, že ústavný súd rozhodne o prijatí návrhu na ďalšie konanie a pozastavení účinnosti ešte pred publikáciou napadnutého právneho predpisu. Ústavný súd zdôraznil, že môže preskúmať zákon až v štádiu *po definitívnom schválení národnou radou* (PL. ÚS 3/2024-112 bod 68), keď je nemenne ustálené znenie noriem v ňom obsiahnutých, v ktorých je prejavená vôľa poslancov, a na nadobudnutie jeho platnosti je potrebné len vyhlásenie v zbierke zákonov.

51. Zbierka zákonov má v našej právnej kultúre tradične dôležitý význam. Ideou, ktorá je v pozadí naviazania platnosti právneho predpisu na publikáciu, je predovšetkým informovanie tých, ktorých predpisy zaväzujú, teda jednotlivcov (porov. body 67 a nasl. nálezu PL. ÚS 8/2021 – vyhlášky ÚVZ, tiež uznesenie PL. ÚS 24/2019 – domáce vzdelávanie) a authority aplikácie práva. Táto funkcia zbierky zákonov súvisiaca s platnosťou viazanou na publikáciu predpisov nie je predbežným prieskumom zákona zo strany ústavného súdu nijako oslabená. V širšom zmysle skutočnosť, že ústavný súd predbežne preskúma ešte nepublikovaný zákon, nie je na úkor právnej istoty jednotlivcov a ani na úkor kompetencií iných štátnych orgánov. Z hľadiska textu ústavy možno na podporu možnosti predbežného prieskumu uviesť, že čl. 87 ústavy používa pojem „zákon“ už pred jeho publikáciou, resp. nepoužíva v tomto štádiu normotvorby pojem „návrh zákona“ („*Ak prezident Slovenskej republiky vráti zákon s pripomienkami...*“, „*Zákon podpisuje...*“, „*Zákon nadobúda platnosť...*“). Rovnako čl. 102 ods. 1 písm. o) ústavy stanovuje, že prezident môže vrátiť zákon s pripomienkami, pričom túto terminológiu nasleduje aj zákon o rokovacom poriadku v ustanovení § 90. Táto ústavná koncepcia je neprerušená od Ústavy Československej republiky z roku 1920.

52. Ústava v čl. 125 ods. 4 zakazuje prieskum návrhu zákona. Z ustanovenia čl. 87 ústavy, ako aj nadväzujúcej zákonnej úpravy obsiahnutej v zákone o zbierke zákonov a v rokovacom poriadku však vyplýva, že schválený, ale ešte nepublikovaný zákon už nie je návrhom zákona. Návrh zákona predchádza prejavu vôle poslancov, či s ním súhlasia. Článok 125 ods. 4 ústavy zakazuje ústavnému súdu konzultačnú činnosť pri tvorbe práva, akú majú napríklad štátne rady v niektorých krajinách, prípadne akú predpokladal čl. 89 ústavného zákona č. 143/1968 Zb., nevylučuje však predbežné prerokovanie a rozhodnutie ústavného súdu o pozastavení účinnosti napadnutého právneho predpisu ešte pred jeho publikovaním. Ústavný súd pritom nezasahuje do normatívneho textu zákona, k čomu môže dôjsť až jeho derogačným nálezom s postupným následkom nielen straty účinnosti, ale aj platnosti podľa čl. 125 ods. 3 ústavy, ktorú (platnosť) na taký účel (meritórneho rozhodovania) musí právny predpis už predbežne nadobudnúť; ak ústavný súd rozhodne derogačným nálezom v legisvakačnej lehote s atribútmi podľa čl. 125 ods. 6 ústavy, právny predpis nenadobudne účinnosť a stratí len platnosť.

53. Pozastavenie noriem, ktoré nadobúdajú účinnosť okamihom vyhlásenia, prichádza do úvahy zvlášť pri normách, ktoré sa konzumujú okamihom ich účinnosti, tzv. *normy-opatrenia*. Ide

napríklad o normy, ktorými sa (i) transformuje určitý právny inštitút (porov. napr. § 871 Občianskeho zákonníka) alebo (ii) sa zrušujú, resp. zriaďujú právne entity – inštitúcie. Ak by ústavný súd nemohol pozastaviť účinnosť tohto typu noriem, tak by nemohol plne efektívne preskúmať ich ústavnú súladnosť, a tak realizovať súdnu ochranu ústavnosti (čl. 124 ústavy).

54. V nedávno prijatom uznesení pléna č. k. PL. ÚS 1/2024-30 zo 7. februára 2025 o prijatí návrhu na vyslovenie nesúladu a nepozastavení ustanovenia, ktorým sa zmenili podmienky odvolania predsedov Štatistického úradu Slovenskej republiky a Úradu pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou, ústavný súd odôvodnil nepozastavenie účinnosti aj tým, že napadnutá norma bola už medzičasom konzumovaná. Obdobne ústavný súd argumentoval vo veci sp. zn. PL. ÚS 8/2021, v ktorej generálny prokurátor napádal neústavnosť premeny opatrení Úradu verejného zdravotníctva na vyhlášky. Návrh bol v danej veci ústavnému súdu doručený 18. marca 2021, pričom premena uvedených právnych aktov nastala na základe ustanovenia § 631 zákona o ochrane verejného zdravia účinného už 15. októbra 2020.

55. Ústavný súd konštatuje, že napadnutý zákon je (i) v štádiu *uzavretého* legislatívneho procesu a zároveň (ii) obsah jeho noriem a argumentácia skupiny poslancov nevyklúčujú opodstatnenosť úvah o okamžitom pozastavení účinnosti zákona. V predmetnej veci sú preto splnené všetky požiadavky ustanovené v § 39 v spojení s § 75 zákona o ústavnom súde. Navrhovatelia v návrhu označili zákon, ktorého nesúlad namietali, a uviedli dôvody, ktoré ich viedli k pochybnostiam o jeho súlade s konkrétnymi článkami ústavy a Zmluvy o EÚ.

56. Ústavný súd konštatuje, že nezistil žiadne dôvody, pre ktoré by bolo možné návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov pri predbežnom prerokovaní čo i len v časti odmietnuť (§ 56 ods. 2 v spojení s § 55 zákona o ústavnom súde), a preto bol tento návrh na začatie konania v súlade s § 56 ods. 5 zákona o ústavnom súde prijatý na ďalšie konanie v celom rozsahu (bod 1 výroku tohto uznesenia).

IV.

Posúdenie dôvodnosti návrhov na pozastavenie účinnosti napadnutého zákona

57. Skupina poslancov navrhla pozastavenie účinnosti na základe (i) zásahu do legitímneho očakávania oznamovateľov, (ii) oslabenia ochrany a odškodňovania obetí trestných činov, (iii) okamžitého *ad hoc* zrušenia úradu, a tým *de facto* odvolania jeho predsedníčky, a (iv) napokon hrozby infringementu zo strany Európskej komisie (porov. body 29 – 32).

58. Podľa čl. 125 ods. 2 ústavy ak ústavný súd prijme návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov na ďalšie konanie, môže pozastaviť účinnosť napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody, ak hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok (rovnako § 78 zákona o ústavnom súde).

59. Účelom inštitútu pozastavenia účinnosti právnych predpisov (alebo ich jednotlivých ustanovení), ktorých súlad s ústavou alebo kvalifikovanou medzinárodnou zmluvou má byť predmetom posúdenia v konaní podľa čl. 125 ústavy, je zaistenie účinnej a efektívnej ochrany ústavnosti (čl. 124 ústavy) v súlade so zásadami vyplývajúcimi z princípu právneho štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy).

60. V záujme rešpektovania požiadaviek obsiahnutých v princípe právneho štátu je pri tomto type rozhodnutia potrebné zachovať primeranú rovnováhu medzi požiadavkou účinného a neodkladného opatrenia v prospech ochrany základných práv a slobôd alebo ochrany iného verejného záujmu vymedzeného v čl. 125 ods. 2 ústavy pred negatívnymi dôsledkami účinnosti právneho predpisu, ktorého ústavnosť je sporná, na jednej strane a hodnotou právnej istoty vyplývajúcej zo záväznosti platného práva, ktorého nesúladiť sa namietajú, princípom demokracie v čl. 1 ods. 1 ústavy (porovnaj uznesenie č. k. PL. ÚS 24/2019-26, bod 42) a požiadavkou rešpektovania zákonodarnej moci (vzhľadom na ústavný princíp delby moci) a s ňou súvisiacej prezumpcie ústavnosti právnych predpisov na strane druhej (PL. ÚS 17/2014-51, PL. ÚS 8/2017-11, PL. ÚS 26/2019-77, PL. ÚS 3/2024-112).

61. Ústavný súd zdôrazňuje, že jeho právomoc pozastaviť účinnosť napadnutého právneho predpisu v nadväznosti na predbežné prerokovanie a prijatie návrhu na ďalšie konanie v rámci konania o prieskume ústavnosti právnych predpisov je upravená priamo v texte ústavy a má ústavnú právnu silu (čl. 125 ods. 2 ústavy). Dôvodom, prečo sa tak ústavodarca rozhodol, je skutočnosť, že pozastavenie účinnosti do istej miery konkuruje zákonodarnej právomoci národnej rady. Uvedomujúc si túto skutočnosť, ústavný súd štandardne uvádza (napr. PL. ÚS 12/2021-79), že pozastavenie účinnosti zákona je vážnym zásahom do právomoci zákonodarného orgánu, a preto k nemu pristupuje veľmi obozretne a výnimočne. Ústavný súd súhlasí s tézou, že pozastavenie účinnosti nemá slúžiť neúspešným aktérom z legislatívneho procesu na odklad účinnosti zákona, s ktorým nesúhlasia (porov. bod 15 uznesenia 2 BvQ 48/00 nemeckého Spolkového ústavného súdu). Pozastavenie účinnosti musí vychádzať výlučne zo splnenia ústavných podmienok. Z ústavnej právnej sily tohto inštitútu však zároveň vyplýva, že právo pozastaviť účinnosť je autonómnou a priamou ústavnou právomocou ústavného súdu, ktorej výkon nesmie byť obmedzovaný, a to ani podústavnou právnou úpravou alebo jej interpretáciou či aplikáciou v špecifických prípadoch.

62. Článok 125 ods. 2 ústavy viaže oprávnenie ústavného súdu rozhodnúť o pozastavení účinnosti právneho predpisu na existenciu jedného z troch alternatívnych predpokladov: (i) ohrozenie základných práv a slobôd, (ii) hrozba značnej hospodárskej škody alebo (iii) iný vážny nenapraviteľný následok, a to za predpokladu takých dôvodov, ktoré zakladajú záver o reálnom, bezprostrednom, konkrétnom a dostatočne intenzívnom ohrození ústavným poriadkom chránených záujmov. Zároveň je zjavné, že každý z týchto predpokladov je iný a iné musia byť aj podmienky ich aplikácie.

63. Ohrozenie základných práv a slobôd znamená, že ďalším uplatňovaním napadnutého právneho predpisu, jeho časti alebo jeho ustanovenia bude zúžený chránený rozsah jednotlivých základných práv a slobôd alebo bude výkon týchto práv a slobôd obmedzovaný (sťažovaný) neprimeranými podmienkami či prekážkami.

64. Ústavný súd musí pri úvahách o ohrození základných práv a slobôd vziať taktiež do úvahy (a) štandard práv (právnú pozíciu) jednotlivcov z obdobia pred napadnutou právnou úpravou, (b) rozsah, v akom bol daný štandard zmenený novou právnou úpravou, ako aj (c) k čomu smeruje návrh na pozastavenie účinnosti a návrh meritórneho rozhodnutia. Ďalej je dôležité prihliadať na (d) reverzibilitnosť právnej pozície jednotlivcov [(ne)napraviteľnosť záťaž spôsobených

napadnutou právnou úpravou] a, prirodzene, aj na (e) charakter základného práva, o ohrozenie ktorého ide (porovnaj uznesenie PL. ÚS 24/2019-26).

65. Napadnutý zákon sa týka štátnej správy oznamovania protispoločenskej činnosti a odškodňovania obetí trestných činov a postavenia oznamovateľov protispoločenskej činnosti [k vývoju inštitútu porov. Nechala, P. Chránené oznamovanie (whistleblowing), IVO, Bratislava 2014]. Podľa § 1 ods. 1 písm. a) ZoOOPČ tento zákon upravuje „*podmienky poskytovania ochrany osobám v pracovnoprávnom vzťahu alebo v inom obdobnom vzťahu v súvislosti s oznamovaním kriminality alebo inej protispoločenskej činnosti*“.

66. Ustanovenie § 7 ods. 1 ZoOOPČ znie: *«Zamestnávateľ môže urobiť právny úkon alebo vydať rozhodnutie v pracovnoprávnom vzťahu ("pracovnoprávny úkon") voči chránenému oznamovateľovi, na ktorý nedal súhlas, len so súhlasom úradu; voči chránenému oznamovateľovi, ktorým je profesionálny vojak, sa súhlas úradu vyžaduje, len ak tak ustanovuje osobitný predpis. Súhlas úradu sa nevyžaduje, ak sa pracovnoprávnym úkonom priznáva nárok alebo ak ide o pracovnoprávny úkon súvisiaci so skončením pracovnoprávneho vzťahu, ktorý je dôsledkom právnej skutočnosti, ktorá nezávisí od posúdenia zamestnávateľa.»*

67. Ustanovenie § 12 ods. 1, 2 ZoOOPČ znie: *„(1) Ak sa oznamovateľ domnieva, že v súvislosti s oznámením bol voči nemu urobený pracovnoprávny úkon, s ktorým nesúhlasí, môže požiadať úrad do 15 dní odo dňa, keď sa dozvedel o pracovnoprávnom úkone, o pozastavenie účinnosti tohto pracovnoprávneho úkonu. (2) Úrad bezodkladne pozastaví účinnosť pracovnoprávneho úkonu podľa odseku 1, ak bola dodržaná lehota podľa odseku 1 a ak zamestnávateľ v primeranej lehote určenej úradom nepreukáže, že pracovnoprávny úkon nemá príčinnú súvislosť s oznámením. Úrad vydá potvrdenie o pozastavení účinnosti pracovnoprávneho úkonu a doručí ho zamestnávateľovi a oznamovateľovi.“*

68. Ústavný súd uvádza, že predmetom činnosti úradu je administratívnoprávny dohľad nad tým, či právne úkony medzi zamestnávateľom a chráneným zamestnancom nie sú zo strany zamestnávateľa odplatom za oznámenie protispoločenskej činnosti, a to tak, že úrad vydáva nesúhlas alebo súhlas s takýmito úkonmi (§ 7 ods. 1 ZoOOPČ), prípadne pozastavuje ich účinnosť (§ 12 ZoOOPČ). Samotnú ochranu, status oznamovateľa poskytuje v trestnom konaní prokurátor (§ 3 – § 4 ZoOOPČ) a v konaní o správnom delikte správny orgán (§ 5 – § 6 ZoOOPČ).

69. Z právnej úpravy je zrejmé, že medzi oznamovateľom, jeho zamestnávateľom a úradom vzniká osobitný, delikátny právny vzťah. ZoOOPČ upravuje ochranu v právnych vzťahoch závislej práce, v ktorej majú zamestnanci zraniteľnejšiu pozíciu, než je to v iných formách zárobkovej činnosti. V záujme (i) verejného záujmu ochrany objektov stanovených deliktov [porov. § 2 písm. d) ZoOOPČ] a v záujme (ii) slobody prejavu vstupuje úrad svojou rozhodovacou činnosťou dočasne do vzťahu medzi zamestnávateľom na jednej strane a zamestnancom na strane druhej a obmedzuje zamestnávateľa v jeho (iii) slobode (kompetencii) právne meniť svoj vzťah so zamestnancom. Zákon týmto spôsobom vyvažuje uvedené hodnoty.

70. Zákon tak vytvoril štruktúru právnych vzťahov, ktorých dôležitou a určujúcou súčasťou je dôvera v právny poriadok a v mocenské authority, ktoré ho aplikujú.

71. Vo vzťahu k dôvere v právny poriadok ústavný súd v právnej vete nálezu sp. zn. PL. ÚS 10/04 uviedol, že „zo samotného výrazu legitímne očakávanie vyplýva, že účelom tohto princípu je

ochrana súkromných osôb pred nepredvídateľným mocenským zásahom do ich právnej situácie, na vyústenie ktorej do určitého výsledku sa spoliehali. Legitímne očakávanie je užšou kategóriou ako právna istota. Štát môže vertikálnym mocenským zásahom, napríklad náhlou zmenou pravidiel, na ktoré sa súkromné osoby spoliehali a ktoré spravidla súvisia s ľudským právom, porušiť legitímne očakávanie ako princíp právneho štátu. Ide o jeden z množstva konkrétnych výrazov princípu materiálneho právneho štátu, v ktorom všetci nositelia verejnej moci vrátane parlamentu sú podriadení ústave a jej princípom. Ťažiskom ústavného systému je jednotlivec a jeho sloboda, do ktorej nemožno arbitrárne zasahovať. Zákonodarca nevykonáva voči občanom neobmedzenú moc a občan nie je len pasívnym adresátom vrchnostenských predpisov.“

72. V nadväznosti na to ústavný súd konštatuje, že z ústavnej ochrany právnej istoty vyplýva, že ak štát „pozve“ konkrétnou právnou úpravou a jej aplikáciou jednotlivca do určitého ústavne chráneného postavenia, môže dané postavenie meniť, resp. meniť náhle, len na základe adekvátneho verejného záujmu. Ústavný súd už vyslovil nesúlad právnej úpravy, ktorá náhle zasiahla do subjektívnych práv (PL. ÚS 3/09 – náhlosť zákazu zisku).

73. Dôvera v stálosť objektívneho práva má v predmetnej veci nadštandardný význam. Už právny vzťah medzi zamestnávateľom a zamestnancom je založený na určitej miere dôvery. Podstatne vyššiu mieru dôvery tak vyžaduje vzťah medzi štátnou mocou reprezentovanou úradom, ako aj prokuratúrou, resp. orgánmi správneho trestania na jednej strane a zamestnancom na strane druhej, ak má zamestnanec poukázať na protispoločenskú činnosť, ktorú „insidersky“ u svojho alebo iného zamestnávateľa vníma.

74. Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1937 z 23. októbra 2019 o ochrane osôb, ktoré nahlásujú porušenia práva Únie, v odseku 31 recitálu uvádza: „Osoby, ktoré nahlásujú informácie o hrozbách alebo poškodení verejného záujmu získané v pracovnom kontexte, využívajú svoje právo na slobodu prejavu. Sloboda prejavu a právo na informácie, zakotvené v článku 11 charty a v článku 10 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, zahŕňajú právo prijímať a rozširovať informácie, ako aj slobodu a pluralitu médií. Preto sa táto smernica opiera o judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva, pokiaľ ide o právo na slobodu prejavu, a o zásady, ktoré na tomto základe vypracovala Rada Európy vo svojom odporúčaní o ochrane oznamovateľov prijatom jej Výborom ministrov 30. apríla 2014.“

75. Oznamovanie protispoločenskej činnosti spadá z hľadiska ochrany ľudských práv do rozsahu slobody prejavu upravenej v čl. 26 ústavy. Vyplýva to podporne z odseku 31 recitálu transponovanej smernice a judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva (napr. Gawlik v. Liechtenstein, sťažnosť č. 23922/19, rozsudok zo 16. 2. 2021). Ide tu o aplikáciu širokého, vertikálneho aj horizontálneho pôsobenia slobody prejavu.

76. Ustanovenie § 7a (Preskúmanie ochrany v rámci trestného konania) napadnutého zákona znie:

„(1) Počas poskytovania ochrany chránenému oznamovateľovi podľa § 4 je prokurátor povinný priebežne preskúmať, či kvalifikované oznámenie, na základe ktorého rozhodol o poskytnutí ochrany, splňa 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.“ Zhodné ustanovenie § 7b je prijaté pre preskúmanie ochrany v rámci správneho konania.

77. Napadnutý zákon obsahuje nový prostriedok ochrany zamestnávateľov, a to *Preskúmanie ochrany v rámci trestného konania a správneho konania*. Napadnutý zákon neobsahuje explicitné prechodné ustanovenia, ktoré by stanovovali, či sa tento nový procesný režim vzťahuje aj na už chránených oznamovateľov. Vzhľadom na skutočnosť, že sa na procesné predpisy pri absencii prechodných ustanovení vzťahuje okamžitá aplikabilita (body 29 – 30 uznesenia PL. ÚS 11/2024 – upomínacie konanie), možno dôvodne predpokladať, že takto by boli aplikované aj na doterajších oznamovateľov.

78. Z uvedeného vyplýva, že oznamovatelia už nemajú priestor sa rozhodnúť, či by aj v takomto právnom rámci pôvodne požiadali o status oznamovateľa [bez ohľadu na to, že aj predchádzajúca právna úprava zánik ochrany oznamovateľa za istých podmienok umožňovala v § 8 ods. 1 písm. e) ZoOOPČ]. Ustanovenia § 7a, resp. 7b ZoOOPČ, ktorými sa otvára možnosť prehodnotiť status poskytnutej ochrany oznamovateľom v prebiehajúcich konaniach, *zužuje právnu istotu oznamovateľov v spojení so slobodou prejavu a právom na súkromie*. Nie je sporné, že prokuratúra aktuálne poskytuje viacerým oznamovateľom ochranu (porov. rozhodnutia na www.oznamovatelia.sk), z čoho vyplýva, že zásah je *bezprostredný a reálny, nie špekulatívny* (porov. body 62 – 64). K uvedenému možno dodať, že úrad má na základe § 7 a § 12 ZoOOPČ správnu diskreciu pri posudzovaní úkonov, a preto už úrad vyvažuje ochranu zamestnanca a pozíciu zamestnávateľa.

79. Napadnutá úprava zároveň zrušuje doterajší úrad a zriaďuje úrad nový. Skupina poslancov namietala aj neústavnosť legislatívneho procesu, pričom zvlášť otázka zásadných pozmeňovacích návrhov na konci druhého čítania vyžaduje dôkladný ústavný prieskum z hľadiska ochrany riadnej diskusie poslancov (porov. PL. ÚS 18/2022, bod 29).

80. Normy, ktoré rušia zákonom zriadený úrad, sú charakteristické tým, že ide o tzv. normy-opatrenia, ktoré sa konzumujú momentom ich účinnosti (porov. bod 51; uznesenie PL. ÚS 1/2024-30) a prípadné vyhlásenie ich nesúladu vyvoláva zložité právne otázky z hľadiska možnosti návratu k pôvodnému právnemu stavu.

81. V uznesení o prijatí a pozastavení č. k. PL. ÚS 13/2020-103 z 13. mája 2020 (COVID-19 – telekomunikačné údaje a súdna rada) ústavný súd rozhodoval o návrhu na pozastavenie zmien v zákone o súdnej rade, ktorými sa tiež zmenili dôvody na odvolanie jej predsedu a zároveň bola namietaná neústavnosť legislatívneho procesu. Ústavný súd uviedol, že nedostatky legislatívneho procesu sú skôr výnimočným dôvodom na pozastavenie účinnosti predpisu. Ústavný súd k tomu v aktuálne prerokovanej veci upresňuje, že vo veci sp. zn. PL. ÚS 13/2020 nešlo o kombináciu normy-opatrenia a ústavnosti legislatívneho procesu, ale o predpisy, ktoré menili postavenie dotknutých autorít, avšak so zachovaním ústavných mechanizmov ich ochrany (porov. bod 47 a nasl. uznesenia PL. ÚS 13/2020-103). Zákon síce zaviedol nový dôvod na odvolanie predsedu

Súdnej rady, avšak na jeho odvolanie bola potrebná aplikácia novej úpravy – a to nadpolovičná väčšina hlasov členov Súdnej rady, resp. určitá zhoda medzi súdnou a politickou zložkou jej členov (porov. bod 47 a nasl. uznesenia PL. ÚS 13/2020-103).

82. Čo sa týka pozastavení účinnosti ustanovení týkajúcich sa zákonných zmien v postavení verejných autorít, ústavný súd okrem citovanej veci Súdnej rady nepozastavil vo veci č. k. PL. ÚS 6/2022-103 z 30. marca 2022 právomoc generálneho tajomníka odvolať vedúceho zamestnanca v štátnej službe bez uvedenia dôvodu, pretože daná skupina funkcionárov nebola vzhľadom na hierarchickosť štátnej správy osobitne ústavne chránená. Okrem toho už v bode 54 spomenutým uznesením pléna č. k. PL. ÚS 1/2024-30 zo 7. februára 2025 ústavný súd nepozastavil ustanovenia, ktorými sa zmenili podmienky odvolania predsedov Štatistického úradu Slovenskej republiky a Úradu pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou, pretože napadnutá norma bola už medzičasom konzumovaná, pričom išlo o úpravu kreačnej pôsobnosti vlády vo forme odvolania verejného funkcionára viazanej na špecifické skutkové okolnosti a v danom prípade nebola hrozba daná samotnou existenciou a účinkami napadnutých ustanovení už v ich abstraktnej podobe. Napokon, ústavný súd nepozastavil ustanovenia zrušujúce Radu Rozhlasu a televízie Slovenska a ukončenie funkčného obdobia jej členov, ako aj ustanovujúce zánik funkcie generálneho riaditeľa RTVS, pretože tieto ustanovenia nadobudli účinnosť v deň doručenia návrhu na ústavný súd a boli takto skonsumované. Ústavný súd zdôraznil, že z daných ustanovení vyplýva diskontinuita funkcie generálneho riaditeľa Slovenskej televízie a rozhlasu s funkciou generálneho riaditeľa zrušeného Rozhlasu a televízie Slovenska a diskontinuita Rady Slovenskej televízie a rozhlasu s radou zrušeného Rozhlasu a televízie Slovenska a ich pozastavením by sa neobnovilo ich pôvodné personálne zloženie (porov. body 26 a nasl. uznesenia PL. ÚS 10/2024-63 z 9. októbra 2024).

83. Významnou súčasťou predmetnej veci je aj inštitucionálna zmena agendy odškodňovania obetí trestných činov. V predmetnej veci nie sú odškodňované obete trestných činov priamym adresátom daných zmien, ale plynulosť rozhodovania v ich veciach môže byť ohrozená, a tak môže byť dotknutá ich dôvera v právo. Ústavný súd už rozhodol, že náhla zmena práv a povinností, ktoré samy osebe sú ústavne akceptovateľné, môže zasiahnuť do subjektívnych práv jednotlivcov. Pri posudzovaní ústavnej akceptovateľnosti legislatívnej zmeny, ktorá má charakter nepravnej retroaktivity, treba zároveň brať do úvahy, či v konkrétnych okolnostiach posudzovaného prípadu dôjde prijatím novej právnej úpravy zároveň k výraznému zhoršeniu doterajšej právnej pozície dotknutých osôb (či už fyzických, alebo právnických), pretože v takomto prípade je nová právna úprava minimálne v napätí s princípom ochrany legitímnych očakávaní. V tejto súvislosti ústavný súd považuje za potrebné zdôrazniť, že náhle zmeny pravidiel sú z ústavnoprávneho hľadiska spravidla veľmi citlivé, a preto im musí venovať náležitú pozornosť. Každý prípad je osobitný a vyžaduje si dôkladné a všestranné zhodnotenie z hľadiska všetkých súvisiacich okolností. Náhle zmeny pravidiel súvisia s kategóriami retroaktivity, ochranou legálne nadobudnutých práv a legitímnym očakávaním (porov. PL. ÚS 3/09 – náhlosť zákazu zisku).

84. Kombinácia prípadných záťaží (i) legislatívneho procesu vo vzťahu ku (ii) zrušeniu úradu normou-opatrením vytvára značné *právne*, ale aj *hospodárske* riziká pre nápravu prípadných následkov protiústavnosti, čo nemožno oddeliť ani od *ústavne chránenej právnej istoty* obetí trestných činov a oznamovateľov. Uvedené závery sú umocnené skutočnosťou, že jednou z námietok proti napadnutému zákonu je minimálna legisvakačná lehota (porov. bod 48, tiež PL. ÚS 3/09 – náhlosť zákazu zisku).

85. Pri posudzovaní dôvodov na pozastavenie účinnosti je dôležitým kritériom „(ne)napraviteľnosť“ následkov. V dôvodovej správe k novele ústavy č. 90/2001 Z. z. (tlač 643) sa uvádza, že pri aplikácii navrhovaného oprávnenia bude ústavný súd musieť posudzovať tiež to, aké negatívne dôsledky môže vyvolať prípadné pozastavenie účinnosti napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení. Z tohto pohľadu je potrebné vykonať test dôsledkov pozastavenia účinnosti, a to porovnaním (i) dôsledkov nepozastavenia účinnosti preskúmvaného právneho predpisu spolu s prípadným neskorším vyhovením návrhu v merite veci na jednej strane (ii) s dôsledkami pozastavenia účinnosti napadnutého právneho predpisu spolu s prípadným neskorším nevyhovením návrhu v merite veci na strane druhej.

86. V prerokúvanej veci by (i) nepozastavenie účinnosti a vyhovenie návrhu vo veci samej znamenalo, že v pomerne krátkej dobe by boli platné tri úpravy samotného *zriadenia* úradu a subjektívnych práv oznamovateľov silne previazaných s legitímnymi očakávaniami a taktiež subjektívnych práv zamestnávateľov: úprava pred novelou, nepozastavená nová úprava a opäť návrat k pôvodnej úprave po prípadnom vyhlásení protiústavnosti, resp. legislatívna reakcia zákonodarcu. Oproti tomu (ii) pozastavenie účinnosti a prípadné nevyhovenie vo veci samej by znamenalo, že sa právna úprava zmení iba raz, ale až po nevyhovujúcom rozhodnutí ústavného súdu, teda neskôr.

87. Skupina poslancov navrhla pozastaviť celý napadnutý zákon, nie jednotlivé ustanovenia. Ústavný súd zvažoval, či v rámci vyvažovania efektívnej ochrany ústavnosti na jednej strane a princípu demokracie na strane druhej (porov. bod 60), resp. v súlade s princípom minimalizácie zásahov do právomoci iných štátnych orgánov, nevyčleniť vybrané ustanovenia, na ktoré zásadne dopadajú dôvody pozastavenia (porov. uznesenie č. k. PL. ÚS 3/2024-112 vrátane odlišných stanovísk, bod 38 uznesenia č. k. PL. ÚS 6/2025-18 – infozákon, bod 22 uznesenia PL. ÚS 15/2025-78 – zákon o meste Košice). Pri tejto úvahe bola rozhodujúca skutočnosť, že pochybnosti o ústavnosti legislatívneho procesu zaťažujú zákon ako celok (PL. ÚS 18/2022 bod 25 – Súdna mapa). Okrem tohto kompetencie úradu sú úzko špecifické a navzájom previazané, čo v súhrne znemožňuje zmysluplne oddeliť vybrané ustanovenia a nepozastaviť ich.

88. Z týchto dôvodov sú naplnené ústavné požiadavky na pozastavenie napadnutého zákona ako celku (bod 2 výroku).

89. Podľa čl. 125 ods. 6 ústavy rozhodnutie ústavného súdu o pozastavení účinnosti napadnutých ustanovení sa vyhlasuje spôsobom ustanoveným na vyhlasovanie zákonov. Právoplatné rozhodnutie ústavného súdu je všeobecne záväzné. Rozhodnutie o pozastavení účinnosti napadnutého zákona sa stane všeobecne záväzné (právoplatné) dňom jeho vyhlásenia v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.

90. Ako už ústavný súd v rámci svojej rozhodovacej činnosti uviedol (porov. body 136 a 137 uznesenia PL. ÚS 3/2024-112), z ustanovenia čl. 1 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 125 ods. 2 a 6 ústavy vyplýva ústavná povinnosť príslušného orgánu, do pôsobnosti ktorého patrí vydávanie zbierky zákonov, zabezpečiť zverejnenie uznesenia ústavného súdu v zbierke zákonov ešte pred nadobudnutím účinnosti napadnutého zákona. Zverejnenie rozhodnutia ústavného súdu ani plynutie lehoty na jeho zverejnenie (§ 21 ods. 6 zákona o zbierke zákonov) nie je podmienené (ako vyplýva aj z bodu 44 tohto rozhodnutia) tým, či sa prezident republiky rozhodne napadnutý zákon podpísať alebo nepodpísať.

91. Podľa čl. 125 ods. 5 ústavy platnosť rozhodnutia o pozastavení účinnosti napadnutého zákona zanikne vyhlásením rozhodnutia vo veci samej, ak toto rozhodnutie o pozastavení účinnosti ústavný súd už predtým nezruší, pretože pominuli dôvody, pre ktoré bolo prijaté.

P o u č e n i e : Proti tomuto rozhodnutiu ústavného súdu nemožno podať opravný prostriedok. Podľa čl. 125 ods. 6 ústavy sa rozhodnutie ústavného súdu o pozastavení účinnosti napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení vyhlasuje spôsobom ustanoveným na vyhlasovanie zákonov. Právoplatné rozhodnutie ústavného súdu je všeobecne záväzné.

V Košiciach 17. decembra 2025

Ivan Fiačan
predseda Ústavného súdu
Slovenskej republiky