



Bratislava, dňa 23. 10. 2024
Sp. zn.: UOO- 453/2024
Č. r.: 4806/2024

Predsedníčka Úradu na ochranu oznamovateľov, so sídlom Námestie slobody 2919/29, 811 06 Bratislava (ďalej aj ako „**predsedníčka Úradu**“ alebo „**odvolací orgán**“ alebo „**druhostupňový správny orgán**“), ako orgán príslušný na konanie podľa § 57 ods. 2 a § 58 ods. 3 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov (ďalej len „**správny poriadok**“) vo veci odvolania zo dňa 8. 7. 2024 účastníka konania **Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, Pribinova 2, 812 72 Bratislava, IČO: 00 151 866** (ďalej aj ako „**účastník konania**“ alebo „**ministerstvo**“) proti rozhodnutiu Úradu na ochranu oznamovateľov (ďalej aj ako „**úrad**“ alebo „**prvostupňový správny orgán**“) číslo spisu: UOO-164/2024, č. r. 3293/2024 zo dňa 24. 6. 2024 vydaného vo veci správneho deliktu podľa § 19 ods. 3 zákona č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej aj ako „**zákon č. 54/2019 Z. z.**“ alebo „**zákon o ochrane oznamovateľov**“) rozhodla tak, že rozhodnutie úradu, číslo spisu: UOO-164/2024, č. r. 3293/2024 zo dňa 24. 6. 2024 podľa § 59 ods. 2 správneho poriadku

m e n í

tak, že:

I. účastníkovi konania sa ukladá pokuta vo výške 90 000 eur (slovom: deväťdesiattisíc eur) podľa § 19 ods. 3 zákona č. 54/2019 Z. z. za to, že účastník konania porušil povinnosti vyplývajúce z ustanovenia § 7 ods. 1 zákona č. 54/2019 Z. z., a to tým, že bez súhlasu úradu voči nižšie uvedeným chráneným oznamovateľom vydal v služobnom pomere nižšie uvedené rozhodnutia, keď sa súhlas úradu vyžadoval, a to:

- **Personálny rozkaz ministra vnútra Slovenskej republiky č. 429 zo dňa 27. 10. 2023** (vydaný v Bratislave), adresovaný XXXXXXXXXXXX, nar. XXXXXXXXXXXX, trvale bytom XXXXXXXXXXXX, ktorým bol chránený oznamovateľ v zmysle § 4 ods. 1 zákona č. 54/2019 Z. z., dočasne pozbavený výkonu štátnej služby podľa § 46 ods. 1 písm. b) a ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z. s účinnosťou odo dňa 27. 10. 2023 do právoplatného skončenia trestného stíhania,
- **Personálny rozkaz ministra vnútra Slovenskej republiky č. 430 zo dňa 27. 10. 2023** (vydaný v Bratislave), adresovaný XXXXXXXXXXXX, nar. XXXXXXXXXXXX, trvale bytom XXXXXXXXXXXX, ktorým bol ako chránený oznamovateľ v zmysle § 4 ods. 1 zákona č. 54/2019 Z. z., dočasne pozbavený výkonu štátnej služby podľa § 46 ods. 1 písm. b) a ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z. s účinnosťou odo dňa 27. 10. 2023 do právoplatného skončenia trestného stíhania,
- **Personálny rozkaz ministra vnútra Slovenskej republiky č. 432 zo dňa 27. 10. 2023** (vydaný v Bratislave), adresovaný XXXXXXXXXXXX, nar. XXXXXXXXXXXX, trvale bytom XXXXXXXXXXXX, ktorým bol ako chránený oznamovateľ v zmysle § 4 ods. 1 zákona č. 54/2019 Z. z., podľa § 35 ods. 1 písm. a) zákona č. 73/1998 Z. z. dňom 1. 11. 2023 preložený na Riaditeľstvo hraničnej a cudzineckej polície Banská Bystrica úradu hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru, služobného úradu Ministerstva vnútra Slovenskej republiky a súčasne odvolaný dňom 31. 10. 2023 z doterajšej funkcie 1. viceprezidenta PZ Prezídia Policajného zboru,



- **Personálny rozkaz ministra vnútra Slovenskej republiky č. 433 zo dňa 27. 10. 2023** (vydaný v Bratislave), adresovaný XXXXXXXXXXXX, nar. XXXXXXXXXXXX, trvale bytom XXXXXXXXXXXX, ktorým bol ako chránený oznamovateľ v zmysle § 4 ods. 1 zákona č. 54/2019 Z. z., dočasne pozbavený výkonu štátnej služby podľa § 46 ods. 1 písm. b) a ods. 2 zákona č.73/1998 Z. z. s účinnosťou odo dňa 27. 10. 2023 do právoplatného skončenia trestného stíhania,
- **Personálny rozkaz ministra vnútra Slovenskej republiky č. 434 zo dňa 27. 10. 2023** (vydaný v Bratislave), adresovaný XXXXXXXXXXXX, nar. XXXXXXXXXXXX, trvale bytom XXXXXXXXXXXX, ktorým bol ako chránený oznamovateľ v zmysle § 4 ods. 1 zákona č. 54/2019 Z. z., dočasne pozbavený výkonu štátnej služby podľa § 46 ods. 1 písm. b) a ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z. s účinnosťou odo dňa 27. 10. 2023 do právoplatného skončenia trestného stíhania,
- **Personálny rozkaz ministra vnútra Slovenskej republiky č. 435 zo dňa 27. 10. 2023** (vydaný v Bratislave), adresovaný XXXXXXXXXXXX, nar. XXXXXXXXXXXX, trvale bytom XXXXXXXXXXXX, ktorým bol ako chránený oznamovateľ v zmysle § 4 ods. 1 zákona č. 54/2019 Z. z., dočasne pozbavený výkonu štátnej služby podľa § 46 ods. 1 písm. b) a ods. 2 zákona č.73/1998 Z. z. s účinnosťou odo dňa 27. 10. 2023 do právoplatného skončenia trestného stíhania,
- **Personálny rozkaz ministra vnútra Slovenskej republiky č. 436 zo dňa 27. 10. 2023** (vydaný v Bratislave), adresovaný XXXXXXXXXXXX, nar. XXXXXXXXXXXX, trvale bytom XXXXXXXXXXXX, ktorým bol ako chránený oznamovateľ v zmysle § 4 ods. 1 zákona č. 54/2019 Z. z., dočasne pozbavený výkonu štátnej služby podľa § 46 ods. 1 písm. b) a ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z. s účinnosťou odo dňa 3. 11. 2023 do právoplatného skončenia trestného stíhania,
- **Personálny rozkaz ministra vnútra Slovenskej republiky č. 438 zo dňa 27. 10. 2023** (vydaný v Bratislave) adresovaný XXXXXXXXXXXX, nar. XXXXXXXXXXXX, trvale bytom XXXXXXXXXXXX, ktorým bolo ako chránenému oznamovateľovi v zmysle § 4 ods. 1 zákona č. 54/2019 Z. z., podľa § 39 ods. 1 písm. b) zákona č. 73/1998 Z. z. ukončené poverenie dňom 27. 10. 2023 na výkon dočasne neobsadenej funkcie vedúceho 1. oddelenia vyšetrovania odboru Bratislava národnej kriminálnej agentúry Prezídia Policajného zboru, služobného úradu Ministerstva vnútra Slovenskej republiky, miesto výkonu služby Bratislava a bol mu dňom 27. 10. 2023 odňatý príplatok za výkon dočasne neobsadenej riadiacej funkcie vo výške 32,00% podľa § 90 zákona č. 73/1998 Z. z.,
- **Personálny rozkaz riaditeľa Úradu inšpekčnej služby č. 47 zo dňa 28. 11. 2023** (vydaný v Bratislave), adresovaný XXXXXXXXXXXX, nar. XXXXXXXXXXXX, trvale bytom XXXXXXXXXXXX, ktorým bol ako chránený oznamovateľ v zmysle § 4 ods. 1 zákona č. 54/2019 Z. z., podľa § 35 ods. 1 písm. a) zákona č. 73/1998 Z. z. dňom 1. 12. 2023 preložený na Okresné riaditeľstvo Policajného zboru v Bánovciach nad Bebravou Krajského riaditeľstva Policajného zboru v Trenčíne, služobného úradu Ministerstva vnútra Slovenskej republiky a súčasne odvolaný dňom 30. 11. 2023 z doterajšej funkcie zástupcu riaditeľa úradu a súčasne riaditeľa útvaru ochrannej služby a prevencie Úradu inšpekčnej služby,
- **Personálny rozkaz riaditeľa Úradu inšpekčnej služby č. 48 zo dňa 28. 11. 2023** (vydaný v Bratislave), adresovaný XXXXXXXXXXXX, nar. XXXXXXXXXXXX, trvale bytom XXXXXXXXXXXX, ktorým bol podľa § 35 ods. 1 písm. a) zákona č. 73/1998 Z. z. dňom 1. 12. 2023 preložený na Okresné riaditeľstvo Policajného zboru v Nitre Krajského riaditeľstva Policajného zboru v Nitre, služobného úradu Ministerstva vnútra Slovenskej republiky a súčasne odvolaný dňom 30. 11. 2023 z doterajšej funkcie zástupcu riaditeľa útvaru a súčasne riaditeľa odboru ochrany, prevencie a boja proti korupcii útvaru ochrannej služby a prevencie Úradu inšpekčnej služby,



- **Personálny rozkaz riaditeľa Úradu inšpekčnej služby č. 49 zo dňa 28. 11. 2023** (vydaný v Bratislave), adresovaný XXXXXXXXXXXX, nar. XXXXXXXXXXXX, trvale bytom XXXXXXXXXXXX, ktorým bol ako chránený oznamovateľ v zmysle § 4 ods. 1 zákona č. 54/2019 Z. z., podľa § 35 ods. 1 písm. a) zákona č. 73/1998 Z. z. prevedený dňom 1. 12. 2023 na Okresné riaditeľstvo Policajného zboru v Bratislave I Krajského riaditeľstva Policajného zboru v Bratislave, služobného úradu Ministerstva vnútra Slovenskej republiky a súčasne odvolaný dňom 30. 11. 2023 z doterajšej funkcie zástupcu riaditeľa odboru ochrany, prevencie a boja proti korupcii útvaru ochrannnej služby a prevencie Úradu inšpekčnej služby,
- **Personálny rozkaz riaditeľa Úradu inšpekčnej služby č. 50 zo dňa 28. 11. 2023** (vydaný v Bratislave), adresovaný XXXXXXXXXXXX, nar. XXXXXXXXXXXX, trvale bytom XXXXXXXXXXXX, ktorým bol ako chránený oznamovateľ v zmysle § 4 ods. 1 zákona č. 54/2019 Z. z., podľa § 35 ods. 1 písm. a) zákona č. 73/1998 Z. z. prevedený dňom 1. 12. 2023 na Okresné riaditeľstvo Policajného zboru v Bratislave II Krajského riaditeľstva Policajného zboru v Bratislave, služobného úradu Ministerstva vnútra Slovenskej republiky a súčasne odvolaný dňom 30. 11. 2023 z doterajšej funkcie riaditeľa odboru ochrany a prevencie útvaru ochrannnej služby a prevencie Úradu inšpekčnej služby.

II. Správne konanie vedené voči účastníkovi konania vo veci správneho deliktu podľa § 19 ods. 3 zákona č. 54/2019 Z. z. vo veci čiastkového útoku spočívajúceho v tom, že účastník konania mal porušiť povinnosť vyplývajúcu z ustanovenia § 7 ods. 1 zákona č. 54/2019 Z. z., a to tým, že bez súhlasu úradu voči nižšie uvedenému chránenému oznamovateľovi vydal v služobnom pomere nižšie uvedené rozhodnutie:

- **Personálny rozkaz ministra vnútra Slovenskej republiky č. 444 zo dňa 2. 11. 2023** (vydaný v Bratislave), adresovaný XXXXXXXXXXXX, nar. XXXXXXXXXXXX, trvale bytom XXXXXXXXXXXX, ktorým mu bolo ako chránenému oznamovateľovi v zmysle § 4 ods. 1 zákona o ochrane oznamovateľov, podľa § 39 ods. 1 písm. b) zákona č. 73/1998 Z. z. dňom 2. 11. 2023 ukončené poverenie výkonom dočasne neobsadenej funkcie riaditeľa Úradu inšpekčnej služby a súčasne mu bol dňom 2. 11. 2023 podľa § 90 zákona č. 73/1998 Z. z. odňatý príplatok za výkon dočasne neobsadenej funkcie vo výške 80 %,

podľa § 30 ods. 1 písm. h) správneho poriadku **zastavuje** z dôvodu, že odpadol dôvod konania.

Účastník konania je povinný uložení pokutu zaplatiť v lehote **do 15 dní** odo dňa nadobudnutia právoplatnosti tohto rozhodnutia na účet správneho orgánu číslo **IBAN: SK48 8180 0000 0070 0066 0131**, vedeného v Štátnej pokladnici s uvedením identifikačného variabilného symbolu **48062024** a konštantného symbolu **6348**.

O d ô v o d n e n i e

1. Účastník konania podal proti rozhodnutiu úradu číslo spisu: UOO-164/2024, č. r. 3293/2024 zo dňa 24. 6. 2024 (ďalej aj ako „**napadnuté rozhodnutie**“ alebo „**rozhodnutie prvostupňového orgánu**“) odvolanie podľa § 53 a nasl. správneho poriadku v zákonom stanovenej lehote na správnom orgáne, ktorý napadnuté rozhodnutie vydal.

A. Rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu

2. Prvostupňový správny orgán napadnutým rozhodnutím uložil účastníkovi konania pokutu podľa § 19 ods. 3 zákona č. 54/2019 Z. z. vo výške 90 000 eur (slovom: deväťdesiat tisíc eur) za to, že naplnil skutkovú podstatu správneho deliktu podľa § 19 ods. 3 zákona o ochrane oznamovateľov. Účastník konania porušil povinnosti vyplývajúce z ustanovenia § 7 ods. 1 zákona o ochrane oznamovateľov,

a to tým, že bez súhlasu úradu vydal v služobnom pomere 12 personálnych rozkazov voči 10 chráneným oznamovateľom, ktorým bola udelená ochrana v zmysle § 4 ods. 1 zákona o ochrane oznamovateľov.

3. Prvostupňový správny orgán posúdil rozhodnutia účastníka konania o dočasnom pozbavení výkonu štátnej služby podľa § 46 ods. 1 písm. b) a ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície (ďalej aj ako „**zákon č. 73/1998 Z. z.**“), t. j. Personálny rozkaz ministra vnútra Slovenskej republiky č. 429, Personálny rozkaz ministra vnútra Slovenskej republiky č. 430, Personálny rozkaz ministra vnútra Slovenskej republiky č. 433, Personálny rozkaz ministra vnútra Slovenskej republiky č. 434, Personálny rozkaz ministra vnútra Slovenskej republiky č. 435, Personálny rozkaz ministra vnútra Slovenskej republiky č. 436, všetky zo dňa 27. 10. 2023, (ďalej spolu aj ako „**personálne rozkazy podľa § 46 ods. 1 a 2 zákona č. 73/1998 Z. z.**“) ako **pracovnoprávne úkony podľa zákona o ochrane oznamovateľov**. Prvostupňový orgán posúdil ako pracovnoprávne úkony podľa zákona o ochrane oznamovateľov aj personálne rozkazy podľa § 35 ods. 1 písm. a) zákona č. 73/1998 Z. z. a to Personálny rozkaz ministra vnútra Slovenskej republiky č. 432 zo dňa 27. 10. 2023, Personálny rozkaz riaditeľa Úradu inšpekčnej služby č. 47, Personálny rozkaz riaditeľa Úradu inšpekčnej služby č. 48, Personálny rozkaz riaditeľa Úradu inšpekčnej služby č. 49 a Personálny rozkaz riaditeľa Úradu inšpekčnej služby č. 50, všetky zo dňa 28. 11. 2023 (ďalej spolu aj ako „**personálne rozkazy podľa § 35 ods. 1 písm. a) zákona č. 73/1998 Z. z.**“), ako aj rozhodnutie účastníka konania podľa § 39 ods. 1 písm. b) zákona č. 73/1998 Z. z. a to Personálny rozkaz ministra vnútra Slovenskej republiky č. 438 zo dňa 27. 10. 2023 (ďalej aj ako „**personálny rozkaz podľa § 39 ods. 1 písm. b) zákona č. 73/1998 Z. z.**“). V tejto súvislosti prvostupňový správny orgán vychádzal a poukázal na znenie § 7 ods. 1 zákona o ochrane oznamovateľov, v zmysle ktorého je pracovnoprávnym úkonom aj rozhodnutie v pracovnoprávnom vzťahu, pritom na účely zákona o ochrane oznamovateľov je podľa § 2 písm. e) je pracovnoprávnym vzťahom aj služobný pomer.
4. Vo vzťahu k personálnym rozkazom podľa § 46 ods. 1 a 2 zákona č. 73/1998 Z. z., personálnym rozkazom podľa § 35 ods. 1 písm. a) zákona č. 73/1998 Z. z. a personálnemu rozkazu podľa § 39 ods. 1 písm. b) zákona č. 73/1998 Z. z. (ďalej spolu aj ako „**personálne rozkazy**“) prvostupňový správny orgán ďalej posudzoval, či tieto spadajú do rámca povinnosti podľa § 7 ods. 1 zákona o ochrane oznamovateľov, ako aj to, či boli vykonané v čase, kedy poskytnutá ochrana dotknutých oznamovateľov nadobudla účinky.
5. V napadnutom rozhodnutí prvostupňový správny orgán konštatoval, že z podkladov pre rozhodnutie zistil, že personálne rozkazy podľa § 46 ods. 1 písm. b) a ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z., personálne rozkazy podľa § 35 ods. 1 písm. a) zákona č. 73/1998 Z. z. a personálny rozkaz podľa § 39 ods. 1 písm. b) zákona č. 73/1998 Z. z. **boli vydané v čase, kedy boli účinné ochrany podľa § 4 ods. 1 a § 7 zákona o ochrane oznamovateľov**.
6. Prvostupňový správny orgán v napadnutom rozhodnutí uviedol, že momentom poskytnutia ochrany správnym orgánom podľa § 6 ods. 1 alebo prokurátorom podľa § 4 ods. 1 zákona o ochrane oznamovateľov vznikla služobnému úradu povinnosť konať vo vzťahu k chránenému oznamovateľovi v režime definovanom v § 7 ods. 1 zákona o ochrane oznamovateľov. V zmysle tohto ustanovenia platí, že služobný úrad môže vydať rozhodnutie v služobnom pomere voči chránenému oznamovateľovi len so súhlasom úradu. Z uvedeného pravidla existujú vo vzťahu k osobám v služobnom pomere tri výnimky: i) poskytnutie súhlasu chráneným oznamovateľom s rozhodnutím, ii) ide o rozhodnutie, ktorým sa priznáva nárok alebo iii) ak ide o rozhodnutie v služobnom pomere súvisiacom so skončením služobného pomeru, ktorý je dôsledkom právnej skutočnosti, ktorá nezávisí od posúdenia zamestnávateľa.
7. Podľa prvostupňového správneho orgánu v prípade personálnych rozkazov podľa § 46 ods. 1 a 2 zákona č. 73/1998 Z. z., ako aj personálnych rozkazov podľa § 35 ods. 1 písm. a) zákona č. 73/1998 Z. z. a personálneho rozkazu podľa § 39 ods. 1 písm. b) zákona č. 73/1998 Z. z. **nebola splnená žiadna z vyššie uvedených výnimiek z povinnosti postupovať podľa § 7 ods. 1 zákona o ochrane oznamovateľov** a účastník konania porušil povinnosť vyžiadať si súhlas úradu v zmysle § 7 ods. 1 zákona o ochrane oznamovateľov.
8. Prvostupňový správny orgán v napadnutom rozhodnutí k Personálnemu rozkazu ministra vnútra Slovenskej republiky č. 444 zo dňa 2. 11. 2023, ktorým bolo ukončené poverenie výkonom dočasne neobsadenej riadiacej funkcie riaditeľa Úradu inšpekčnej služby chránenému oznamovateľovi

XXXXXXXXXX podľa § 39 ods. 1 písm. b) zákona č. 73/1998 Z. z. v odôvodnení svojho rozhodnutia uviedol, že účastník konania **neporušil povinnosť vyžiadať si súhlas úradu v zmysle § 7 ods. 1 zákona o ochrane oznamovateľov**, keď prijal Personálny rozkaz ministra vnútra Slovenskej republiky č. 444 zo dňa 2. 11. 2023. Prvostupňový správny orgán pritom vychádzal z charakteru funkcie riaditeľa Úradu inšpekčnej služby, ktorá je verejnou funkciou, ktorej personálne obsadenie patrí do výkonu rozhodovacej právomoci vlády Slovenskej republiky zakotvenej v čl. 119 písm. m) Ústavy SR.

9. V napadnutom rozhodnutí prvostupňový správny orgán uviedol, že všetky rozhodnutia účastníka konania v služobnom pomere spája objektívna súvislosť v čase, spôsobe ich páchania a v predmete útoku, ako aj subjektívna súvislosť a z toho dôvodu posudzoval konanie účastníka konania ako **pokračovací správny delikt, vo vzťahu ku ktorému viedol jedno správne konanie, dôsledkom čoho uložil účastníkovi konania jednu sankciu vo forme pokuty**.

B. Doterajší priebeh konania

10. Správne konanie vo veci správneho deliktu podľa § 19 ods. 3 zákona o ochrane oznamovateľov začal prvostupňový správny orgán v súlade s § 18 správneho poriadku a účastníkovi konania oznámil začatie správneho konania vo veci správneho deliktu listom č. UOO/360/2024 zo dňa 29. 1. 2024, ktorý bol účastníkovi konania doručený dňa 30. 1. 2024 (ďalej aj ako „**oznámenie o začatí konania**“).
11. Z obsahu oznámenia o začatí konania vyplýva, že prvostupňový správny orgán ako miestne a vecne príslušný orgán štátnej správy upovedomil v súlade s § 5, § 18 správneho poriadku a § 13 ods. 6 písm. c), § 19 ods. 3 zákona o ochrane oznamovateľov účastníka konania o začatí správneho konania o správnom delikte podľa § 19 ods. 3 zákona o ochrane oznamovateľov vo veci porušenia povinnosti účastníka konania podľa § 7 ods. 1 zákona o ochrane oznamovateľov. Prvostupňový správny orgán vymedzil predmet konania nasledovne: „*vo veci správneho deliktu podľa § 19 ods. 3 zákona o ochrane oznamovateľov vo veci porušenia povinnosti účastníka konania podľa § 7 ods. 1 zákona o ochrane oznamovateľov, keď uskutočnil bez súhlasu Úradu voči nižšie uvedeným chráneným oznamovateľom uvedené pracovnoprávne úkony*“, ktoré boli vymedzené identifikáciou personálov rozkazov prostredníctvom ich čísel, dátumu vydávajúcej osoby, stručných popisov predmetu personálnych rozkazov ako aj identifikáciou chránených oznamovateľov. Účastník konania bol v oznámení o začatí konania poučený o tom, že v prípade preukázania porušenia ustanovenia § 19 ods. 3 zákona o ochrane oznamovateľov, mu úrad môže uložiť pokutu do výšky 100 000 eur.
12. Účastník konania doručil dňa 12. 2. 2024 prvostupňovému správne mu orgánu písomné vyjadrenie č. SL-OPS1-S-12/2024 zo dňa 6. 2. 2024 (ďalej aj ako „**vyjadrenie zo dňa 6. 2. 2024**“), v rámci ktorého mal účastník konania viacero námietok, ktoré boli zhrnuté v bode 6 až 16 napadnutého rozhodnutia. Účastník konania vo vyjadrení zo dňa 6. 2. 2024 žiada prvostupňový správny orgán o začlenenie do administratívneho spisu jeho skoršie vyjadrenie č. SPSC-PO-2023/005173-003 zo dňa 9. 11. 2023, v rámci ktorého predložil úradu aj tieto písomnosti: Personálne rozkazy č. 429, 430, 433, 434 a 435 a k nim prislúchajúce Obv. príslušníci PZ - Informácia o vznesení obvinenia č. UIS-340/OISZ-2021 zo dňa 16. 9. 2021 a 15. 6. 2022, Personálny rozkaz č. 432, Organizačné opatrenie ministra vnútra Slovenskej republiky č. 21 zo dňa 26. 10. 2023 spolu s dôvodovou správou.
13. Prvostupňový správny orgán vyzval účastníka konania listom č. UOO/2024/1026 zo dňa 5. 3. 2024, doručeným dňa 6. 3. 2024 na predloženie personálnych rozkazov a doručeníek, resp. dokladov preukazujúcich oboznámenie adresátov s ich obsahom. Dňa 13. 3. 2024 účastník konania doručil prvostupňovému správne mu orgánu požadované dokumenty listom č. SPSC-PO2-2024/002503-003 zo dňa 12. 3. 2024. Prvostupňový správny orgán vyzval aj Úrad špeciálnej prokuratúry Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky listom č. UOO/2024/1057 zo dňa 7. 3. 2024 na predloženie listín a poskytnutie informácií, či opatrenia prokurátora o poskytnutí ochrany zaslané listom č. VII/2 Gv 63/22/1000-71 zo dňa 5. 10. 2023 sú rovnopismi opatrení doručených účastníkovi konania a požiadal aj o predloženie dokladov preukazujúcich ich doručenie účastníkovi konania. Dňa 15. 3. 2024 Úrad špeciálnej prokuratúry Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky doručil prvostupňovému správne mu orgánu odpoveď, v zmysle ktorej opatrenia prokurátora o poskytnutí ochrany, zaslané úradu spolu s listom č. VII/2 Gv 63/22/1000-71 zo dňa 5. 10. 2023, boli v rovnopise zaslané aj Ministerstvu vnútra Slovenskej republiky, a to s prípisom prokurátora č. VII/2 Gv 63/22/1000-72



zo dňa 5. 10. 2023, pričom jednotlivé potvrdenia o ich doručení boli predložené Generálnej prokuratúre Slovenskej republiky ako súčasť dozorového spisu. Prvostupňový správny orgán vyzval účastníka konania listom č. UOO/2024/1751 zo dňa 11. 4. 2024 na predloženie opatrení prokuratúra o poskytnutí ochrany a listom č. 2684/2024 zo dňa 13. 5. 2024 na predloženie rozhodnutí, ktorými bolo rozhodnuté o rozklade voči personálnym rozkazom. Prvostupňový správny orgán listom č. UOO/2024/1750 zo dňa 11. 4. 2024 požiadal Generálnu prokuratúru Slovenskej republiky o poskytnutie súčinnosti, konkrétne o predloženie listín týkajúcich sa opatrení o poskytnutí ochrán, ktoré jej mali byť predložené ako súčasť dozorového spisu. Dňa 26. 4. 2024 Generálna prokuratúra Slovenskej republiky listom č. XX/2 Gv 114/24/1000-7 zo dňa 23. 4. 2024 doručila úradu overené fotokópie opatrení prokuratúra Úradu špeciálnej prokuratúry Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky zo dňa 5. 10. 2023, spolu s návratkami doručeníek a fotokópiu prípisu Úradu špeciálnej prokuratúry Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky zo dňa 5. 10. 2023, ktorým boli udelené ochrany doručené ministerstvu spolu s návratkou doručienky. Dňa 3. 5. 2024 Úrad inšpekčnej služby listom č. UIS-ORO1-2024/003455-002 zo dňa 29. 4. 2024 doručil úradu fotokópie opatrení Úradu špeciálnej prokuratúry Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky zo dňa 5. 10. 2023 a 17. 10. 2023, fotokópiu listu Prezídia policajného zboru zo dňa 12. 10. 2023, fotokópiu listu personálneho odboru ministerstva zo dňa 13. 10. 2023 a fotokópiu listiny Úradu špeciálnej prokuratúry Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky zo dňa 5. 10. 2023. Dňa 24. 5. 2024 bola úradu doručená odpoveď účastníka konania č. SPSČ-PO2-2024/003371-002 zo dňa 23. 5. 2024, ktorou účastník konania doručil úradu fotokópie rozhodnutí o rozklade k jednotlivým personálnym rozkazom.

14. Prvostupňový správny orgán listom sp. zn. UOO-164/2024, č. UOO/2024/3018 zo dňa 30. 5. 2024, ktorý bol účastníkovi konania doručený dňa 30. 5. 2024, vyzval účastníka konania na oboznámenie sa s podkladom pre rozhodnutie v správnom konaní v zmysle § 33 ods. 2 správneho poriadku a oznámil účastníkovi konania termín uskutočnenia oboznámenia sa s podkladmi pre rozhodnutie. Prvostupňový správny orgán listom sp. zn. UOO-164/2024, č. UOO/2024/3040 zo dňa 30. 5. 2024, ktorý bol účastníkovi konania doručený dňa 31. 5. 2024, doručil účastníkovi konania úplný zoznam podkladov pre rozhodnutie. Dňa 4. 6. 2024 poverený zástupca účastníka konania nahliadol do správneho spisu, o čom bol spísaný úradný záznam sp. zn. UOO-164/2024, č. UOO/2024/3091 zo dňa 4. 6. 2024, čím bolo účastníkovi konania umožnené, aby sa pred vydaním rozhodnutia mohol vyjadriť k jeho podkladu i k spôsobu jeho zistenia, prípadne navrhnúť jeho doplnenie podľa § 33 ods. 2 správneho poriadku. Účastník konania sa pri nahliadaní do administratívneho spisu nevyjadril k podkladom pre rozhodnutie, ani nenavrhol ich doplnenie o čom bol spísaný úradný záznam sp. zn. UOO-164/2024, č. UOO/2024/3091 zo dňa 4. 6. 2024.
15. Rozhodnutie prvostupňového orgánu bolo účastníkovi konania doručené dňa 24. 6. 2024.
16. Účastník konania podal proti rozhodnutiu prvostupňového orgánu v zákonom stanovenej lehote odvolanie sp. č. SL-OPS1-S-12/2024 zo dňa 8. 7. 2024 označené ako „Rozhodnutie Úradu na ochranu oznamovateľov sp. zn. UOO-164/2024 zo dňa 24. 6. 2024 o uložení pokuty podľa § 19 ods. 3 zákona č. 54/2019 Z. z. – ODVOLANIE“ (ďalej len „**odvolanie**“), ktoré bolo prvostupňovému správne mu orgánu doručené dňa 9. 7. 2024. Podľa účastníka konania napadnuté rozhodnutie vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci, je neúplné, vnútorne rozporné a neurčité, pričom nerešpektuje základné pravidlá správneho konania a základné procesné práva účastníka konania. Účastník konania v odvolaní namieta porušenie práva na spravodlivý proces, práva na obhajobu, zásadu materiálnej pravdy a zásadu súčinnosti s účastníkom konania, nezákonnosť napadnutého rozhodnutia, jeho vecnú nesprávnosť a nepreskúmateľnosť pre nedostatok dôvodov ako aj jeho arbitrárnosť. Z uvedených dôvodov účastník konania navrhol napadnuté rozhodnutie zrušiť postupom podľa § 57 ods. 1 správneho poriadku, eventuálne ak k takému postupu nedôjde, navrhol odvolaciemu orgánu napadnuté rozhodnutie pre jeho nezákonnosť, podľa § 59 ods. 2 správneho poriadku zrušiť, prípadne zrušiť a vrátiť na nové prejednanie a rozhodnutie podľa § 59 ods. 3 správneho poriadku. V časti, ktorá sa týkala rozhodnutí riaditeľa Úradu inšpekčnej služby žiadal, aby správny orgán rozhodnutie zrušil a vec vrátil na nové prejednanie a rozhodnutie a následne konanie zastavil podľa § 30 ods. 1 písm. f) správneho poriadku. Zastavenie správneho konania účastník konania žiada aj na základe vznesenej námietky litispendencie a námietky nevysporiadania sa prvostupňového orgánu so všetkými jeho námietkami.



17. Účastník konania v rámci odvolania vzniesol námietku zaujatosti voči zamestnankyni XXXXXXXXXX, riaditeľke právneho odboru úradu (ďalej len „**riaditeľka právneho odboru**“) a navrhol jej vylúčenie z posudzovania a rozhodovania, hoci aj v štádiu autoremedúry. Dôvodom vylúčenia mal byť podľa účastníka konania „*s inou osobou spoločný pomer k veci tvoriacej predmet správneho konania*“ a tento dôvod spájal s vedomosťou a oboznámením sa predsedníčky úradu so znením a doručením napadnutého rozhodnutia bez právneho dôvodu odvolávajúc sa na verejne známu informáciu z médií zo dňa 25. 6. 2024.
18. Riaditeľka právneho odboru vnútorným listom č. 3628/2024 zo dňa 12. 7. 2024 doručeným dňa 15. 7. 2024 vznesenú námietku predpojatosti oznámila predsedníčke úradu, teda svojmu najbližšiemu nadriadenému vedúcemu, spolu s informáciou, že nemá žiadny priamy osobný ani majetkový záujem a nie je ani účastníkom konania, znalcom, svedkom, tlmočníkom a od momentu doručenia odvolania nebol zo strany prvostupňového správneho orgánu urobený žiaden úkon v predmetnom konaní. Predsedníčka úradu požiadala listom č. 3681/2024 zo dňa 17. 7. 2024 riaditeľku právneho odboru o doplnujúce stanovisko. Rozhodnutím sp. zn. UOO-420/2024, č. 3723/2024, zo dňa 22. 7. 2024, ktoré bolo doručené aj účastníkovi konania dňa 23. 7. 2024, predsedníčka úradu rozhodla o nevyhlúčení riaditeľky právneho odboru dôvodiac okrem iného tým, že postup prvostupňového správneho orgánu, ktorým informoval štatutárneho zástupcu úradu o doručenom prvostupňovom rozhodnutí, nie je v zmysle platnej legislatívy dôvodom na vylúčenie zamestnanca. Dodala, že odvolací orgán sa s úplným znením napadnutého rozhodnutia ako aj so skutočnosťou jeho odoslania oboznámil až po tom, čo bolo doručené účastníkovi konania a teda v čase, keď nebolo možné zasiahnuť do jeho obsahu a narušiť tak dvojstupňový postup v konaní. Rovnako bolo poukázané aj na § 3 ods. 6 správneho poriadku a na to, že správny poriadok nevyklučuje v niektorých prípadoch, ak na informovaní existuje legitímny záujem, zverejnenie či informovanie verejnosti aj o obsahu prvostupňových rozhodnutí. Samotné informovanie vedúceho správneho orgánu o doručenom prvostupňovom rozhodnutí nie je porušením zákona ani základných pravidiel správneho konania, rovnako nemožno prijať záver, že takýto postup je dôkazom o pomere k veci. Účastník konania zároveň neuviedol žiadne iné relevantné skutočnosti, ktoré by napĺňali niektoré zo zákonných dôvodov pre vylúčenie riaditeľky právneho odboru podľa § 9 ods. 1 správneho poriadku. Keďže účastník konania v odvolaní namietal aj predpojatosť predsedníčky úradu, tá z dôvodu hospodárnosti informovala účastníka konania, pre prípad postúpenia veci odvolaciemu orgánu, o nemožnosti vylúčenia verejného funkcionára, ktorý stojí na čele úradu a je v zmysle zákona odvolacím orgánom, poukazujúc na správny poriadok a ustálenú judikatúru súdov.
19. Prvostupňový správny orgán po tom, ako predsedníčka úradu rozhodla o nevyhlúčení riaditeľky právneho odboru z posudzovania a rozhodovania, sa zaoberal odvolacími námietkami účastníka konania a v odvolaní neidentifikoval žiadne skutočnosti, ktoré by odôvodňovali o veci rozhodnúť v rámci autoremedúry podľa § 57 ods. 1 správneho poriadku. Na základe uvedeného v súlade s § 57 ods. 2 správneho poriadku postúpil spis na rozhodnutie druhostupňovému správne mu orgánu. O uvedenej skutočnosti informoval účastníka konania listom č. 3871/2024 zo dňa 8. 8. 2024.
20. Druhostupňový správny orgán pri rozhodovaní o odvolaní preskúmal napadnuté rozhodnutie spolu so súvisiacim spisovým materiálom vrátane podkladov uvedených v bode 29 napadnutého rozhodnutia ako aj postup, ktorý rozhodnutiu prvostupňového správneho orgánu predchádzal.

C. Použité pojmy a právny rámec

21. Vzhľadom na rôznosť definícií pojmov v platnej legislatíve na účely osobitných zákonov, a to najmä s ohľadom na znenie zákona o ochrane oznamovateľov a zákona č. 73/1998 Z. z., druhostupňový správny orgán na účely predmetného konania používa na vyjadrenie pojmu „**zamestnávateľ**“ podľa zákonnej definície uvedenej v § 2 písm. i) zákona o ochrane oznamovateľov aj pojmy „ministerstvo“, „Úrad inšpekčnej služby“, „služobný úrad“. Pre vyjadrenie pojmu „**pracovnoprávny úkon**“ v zmysle § 2 písm. e) a § 7 ods. 1 zákona o ochrane oznamovateľov používa aj pojmy „právny úkon“, „rozhodnutie“, „personálny rozkaz“.
22. Podľa § 1 ods. 4 zákona o ochrane oznamovateľov nikto nesmie hroziť odvetným opatrením alebo postihovať odvetným opatrením oznamovateľa alebo



- a) blízku osobu oznamovateľa,
 - b) fyzickú osobu – podnikateľa alebo právnickú osobu, ktorú oznamovateľ ovláda, v ktorej má účasť, v ktorej vykonáva funkciu člena orgánu právnickej osoby, alebo pre ktorú vykonáva pracovnú činnosť,
 - c) fyzickú osobu – podnikateľa alebo právnickú osobu, ktorá ovláda právnickú osobu, v ktorej má oznamovateľ účasť alebo v ktorej vykonáva funkciu člena orgánu právnickej osoby,
 - d) osobu, ktorá oznamovateľovi poskytla pomoc v súvislosti s oznámením, a
 - e) zodpovednú osobu alebo osobu, ktorá sa podieľa na plnení úloh zodpovednej osoby.
23. Podľa § 2 písm. e) zákona o ochrane oznamovateľov je pracovnoprávnym vzťahom pracovný pomer, dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru, štátnozamestnanecký pomer alebo služobný pomer.
24. Podľa § 2 písm. i) zákona o ochrane oznamovateľov sa za zamestnávateľa považuje osoba, ktorá zamestnáva najmenej jednu fyzickú osobu v pracovnoprávnom vzťahu.
25. Podľa § 4 ods. 1 zákona o ochrane oznamovateľov ak prokurátor zistí, že oznamovateľ, ktorý podal žiadosť o poskytnutie ochrany podľa § 3 ods. 1, urobil kvalifikované oznámenie, bezodkladne mu poskytne ochranu podľa § 7 a túto skutočnosť písomne oznámi oznamovateľovi, zamestnávateľovi a úradu; oznamovateľovi sa spolu s týmto oznámením doručí aj poučenie o právach a povinnostiach, ktoré mu vyplývajú z postavenia chráneného oznamovateľa. Doručením oznámenia o poskytnutí ochrany zamestnávateľovi sa oznamovateľ stáva chráneným oznamovateľom.
26. Podľa § 7 ods. 1 zákona o ochrane oznamovateľov zamestnávateľ môže urobiť právny úkon alebo vydať rozhodnutie v pracovnoprávnom vzťahu (ďalej len „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.
27. Podľa § 19 ods. 3 zákona o ochrane oznamovateľov úrad môže uložiť pokutu do 100 000 eur zamestnávateľovi, ktorý **urobí voči osobe podľa § 1 ods. 4 pracovnoprávny úkon bez súhlasu úradu, ak sa súhlas vyžaduje, hrozí postihom odvetným opatrením alebo sa pokúsi o postih odvetným opatrením osoby podľa § 1 ods. 4 , alebo zamestnávateľovi podľa § 10 ods. 1 , ktorý zamestnáva najmenej 250 zamestnancov, ktorý porušil niektorú z povinností podľa § 10 ods. 1 až 8.**
28. Podľa § 35 ods. 1 písm. a) zákona č. 73/1998 Z. z. policajť v služobnom pomere sa prevedie na inú funkciu v tom istom mieste výkonu štátnej služby, a ak to nie je možné, preloží sa na inú funkciu do iného miesta výkonu štátnej služby alebo do iného služobného úradu, ak nemôže naďalej vykonávať doterajšiu funkciu, pretože v dôsledku organizačných zmien sa zrušila jeho doterajšia funkcia.
29. Podľa § 39 ods. 1 písm. b) zákona č. 73/1998 Z. z. policajť v stálej štátnej službe alebo v dočasnej štátnej službe, ak s tým súhlasí, možno písomne poveriť na nevyhnutne potrebný čas, najdlhšie však na jeden rok výkonom dočasne neobsadenej riadiacej funkcie.
30. Podľa § 46 ods. 1 písm. b) zákona č. 73/1998 Z. z. policajť sa musí dočasne pozbaviť výkonu štátnej služby, ak by jeho ďalšie ponechanie vo výkone štátnej služby ohrozovalo dôležitý záujem štátnej služby alebo priebeh objasňovania jeho konania a je dôvodne podozrivý, že spáchal trestný čin.

D. Postup prvostupňového správneho orgánu

31. Odvolací orgán preskúmal postup prvostupňového správneho orgánu, ktorý predchádzal vydaniu napadnutého rozhodnutia a to aj vzhľadom na námietky účastníka konania uvedené v odvolaní, ktoré sa týkajú postupu prvostupňového správneho orgánu.
32. Účastník konania v odvolaní namieta postup prvostupňového správneho orgánu, ktorý predchádzal vydaniu napadnutého rozhodnutia dôvodiac, že počas konania nebolo správnym orgánom ustálené, čo ide v konaní posudzovať a teda nebol mu zrejмый predmet konania. Podľa účastníka konania

dochádzalo počas konania k modifikácii jeho predmetu, keď pri začatí správneho konania to mali byť uskutočnené pracovnoprávne úkony voči viacerým osobám, pričom samotné rozhodnutia účastníka konania neboli definované aj ich celou výrokovou časťou. Účastník tiež namieta rozdiely vo vymedzení predmetu konania vo výzve na oboznámenie sa so spisom a v napadnutom rozhodnutí. Účastník konania v odvolaní tiež poukazuje na oznámenie o začatí konania a to najmä na jeho gramatickú a sémantickú časť, z ktorej má vyplývať, „že pred použitím slova „uvedené“ (v jedinom možnom význame „už boli uvedené“) mali byť vyjadrené nejaké pracovnoprávne úkony účastníka konania“ pričom podľa účastníka konania mal správny orgán použiť formuláciu „nižšie uvedené“, resp. „následne“ aby vyjadril následnosť myšlienok.

33. Účastník konania v tejto súvislosti vzniesol námietku litispendencie na tom základe, že prvostupňový správny orgán používa rozdielne pojmy, teda v oznámení o začatí konania používa pojem „pracovnoprávne úkony“ a v napadnutom rozhodnutí „rozhodnutia“, čím mal prvostupňový správny orgán vytvoriť situáciu dvoch paralelne prebiehajúcich konaní. Podľa účastníka konania litispendencia má spočívať aj v tom, že bolo začaté konanie vo vzťahu k 11 oznamovateľom a ukončené len vo vzťahu k 10.
34. Odvolací orgán z predloženého spisového materiálu zistil, že správne deliktuálne konanie voči účastníkovi konania vedené na prvostupňovom správnom orgáne pod sp. zn. UOO- 164/2024, ktorého výsledkom bolo vydanie napadnutého rozhodnutia, bolo začaté podľa § 18 ods. 1 správneho poriadku na podnet správneho orgánu. Prvostupňový správny orgán oznámil účastníkovi konania začatie správneho konania listom č. UOO/360/2024 zo dňa 29. 1. 2024. Oznámenie o začatí konania bolo účastníkovi konania preukázateľne doručené dňa 30. 1. 2024.
35. Odvolací orgán ďalej zo spisového materiálu zistil, že účastníkovi konania bolo pred vydaním napadnutého rozhodnutia umožnené v zmysle § 33 ods. 2 správneho poriadku oboznámiť sa s podkladom pre rozhodnutie, vyjadriť sa k nemu, prípadne navrhnúť jeho doplnenie listom č. UOO/2024/3018 zo dňa 30. 5. 2024, ktorý bol doplnený listom č. UOO/2024/3040 zo dňa 30. 5. 2024. Z výzvy na oboznámenie sa s podkladom pre rozhodnutie zo dňa 30. 5. 2024 a z jej doplnenia vyplýva, že správny orgán dal účastníkovi konania možnosť, aby sa pred vydaním rozhodnutia vo veci konania o správnom delikte podľa § 19 ods. 3 zákona č. 54/2019 Z. z., vedenom na úrade pod číslom spisu UOO-164/2024, mohol vyjadriť k podkladu rozhodnutia i k spôsobu jeho zistenia, prípadne navrhnúť jeho doplnenie. Výzva obsahuje stručný opis predmetu konania a zároveň prvostupňový správny orgán vo výzve označil aj písomnosť, ktorou bol účastník konania upovedomený o začatí správneho konania sp. zn. UOO-164/2024 a ktorá obsahuje popis skutku, ktorým mal porušiť zákon.
36. Odvolací orgán sa, vzhľadom na námietku účastníka konania o nezrozumiteľnosti oznámenia o začatí konania, resp. neustálení predmetu konania, zaoberal obsahom oznámenia o začatí konania a v tomto smere poukazuje aj na právny názor Najvyššieho súdu, podľa ktorého: „*Správny poriadok síce neupravuje výslovne obsahové náležitosti oznámenia (upovedomenia) o začatí konania ako procesného úkonu správneho orgánu. Treba však vzhľadom na základné pravidlá správneho konania (napr. § 3 ods. 1, 2 Správneho poriadku) vychádzať z toho, že oznámenie (upovedomenie) o začatí konania musí byť formulované tak, aby bolo zrejmé, v akej veci koná správny orgán a aký je právny dôvod, pre ktorý sa začína konanie z úradnej povinnosti. Ide o odkaz na konkrétne ustanovenia zákona, ktoré boli podľa názoru správneho orgánu porušené, a ktoré zakladajú kompetenciu správneho orgánu vo veci rozhodovať, vec v ktorej sa koná a popis skutku, ktorý je dôvodom pre začatie správneho konania*“ (rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn 7Sžo/79/2016 zo dňa 18. 1. 2018).
37. Odvolací orgán teda preskúmal obsah oznámenia o začatí správneho konania zo dňa 29. 1. 2024, ktorý prvostupňový správny orgán doručil účastníkovi konania dňa 30. 1. 2024, konkrétne “*vo veci správneho deliktu podľa § 19 ods. 3 zákona o ochrane oznamovateľov vo veci porušenia povinnosti účastníka konania podľa § 7 ods. 1 zákona o ochrane oznamovateľov, keď uskutočnil bez súhlasu Úradu voči nižšie uvedeným chráneným oznamovateľom uvedené pracovnoprávne úkony:*” V nasledujúcej časti oznámenia o začatí správneho konania prvostupňový správny orgán uvádza zoznam personálnych rozkazov ministra vnútra Slovenskej republiky a riaditeľa Úradu inšpekčnej služby, ktoré sa svojim označením a špecifikáciou - okrem personálneho rozkazu ministra vnútra Slovenskej republiky č. 444 zo dňa 2. 11. 2023 - doslovne zhodujú s označením personálnych rozkazov uvedených vo výroku

prvostupňového rozhodnutia. Námietskou nezrozumiteľnosti oznámenia o začatí konania vo vzťahu k použitiu pojmu „pracovnoprávny úkony“ sa zaoberal prvostupňový správny orgán v bode 80 napadnutého rozhodnutia, s ktorého názorom sa odvolací orgán stotožňuje. Použitie pojmu “pracovnoprávne úkony”, ktorý sa opiera o ustanovenia § 7 ods. 1 zákona o ochrane oznamovateľov, ktorý označuje ako pracovnoprávne úkony právne úkony ako aj rozhodnutia v pracovnoprávnom vzťahu, pričom pracovnoprávnym vzťahom sa v zmysle § 2 písm. e) zákona o ochrane oznamovateľov rozumie tak pracovný pomer ako aj štátnozamestnanecký pomer alebo služobný pomer, nemení nič na zásadnej totožnosti skutku uvedenom v prvostupňovom rozhodnutí. Napriek námietkam účastníka konania, ktorý polemizuje s významom slova “uvedené pracovnoprávne úkony” v závislosti od použitia slovosledu v súvetí, je podľa názoru odvolacieho orgánu z obsahu oznámenia o začatí správneho konania zo dňa 29. 1. 2024 zjavné, v akej veci bolo začaté konanie a z dôvodu akého podozrenia z porušenia zákona zo strany účastníka konania, ktorý zakladá právomoc správneho orgánu. Navyše, všetky personálne rozkazy, ktorých vydanie bez súhlasu úradu tvoria skutkovú podstatu správneho deliktu, sú **v oznámení o začatí konania osobitne špecifikované, a to identickým spôsobom ako vo výroku napadnutého rozhodnutia.**

38. Odvolací orgán poukazuje aj na skutočnosť, že samotné správne súdy pri posudzovaní totožnosti skutku v oznámení o začatí konania a samotnom rozhodnutí zohľadňujú konkrétne okolnosti správnych konaní, bez formalizmu, ktorý v konaní neplní účel ochrany práv účastníka konania. *„Kasačný súd nespochybňuje skutočnosť, že pri začatí správneho konania ešte nemusia byť správnejmu orgánu známe všetky podrobnosti skutku, ktorý má byť v rámci správneho konania objasňovaný. Rovnako ani nespochybňuje skutočnosť, že totožnosť skutku neznamená, že musí ísť od začiatku trestného stíhania až do jeho skončenia o úplnú zhodu udalostí, o ktorých sa rozhoduje. Vykonaním dôkazov sa získané poznatky o skutočnostiach môžu meniť, niektoré údaje môžu odpadnúť a naopak niektoré pristúpiť, nesmie sa však zmeniť podstata skutku. Podstata skutku bude zachovaná, ak bude zachovaná totožnosť konania alebo následku, prípadne ich čiastková zhoda. Pre zachovaníu totožnosti skutku nemajú vplyv zmeny v jednotlivých okolnostiach, ktoré skutok individualizujú (čas, miesto, spôsob vykonania, spolupáchatelia) ...Ku konečnej individualizácii a špecifikácii skutku totiž dochádza až v rozhodnutí správneho orgánu“* (rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu sp. zn. 8Sžhk/2/2021 zo dňa 28. 2. 2023).
39. Aj bez ohľadu na oveľa “voľnejší” prístup judikatúry správnych súdov k totožnosti skutku pri začatí konania a rozhodnutí správneho orgánu, odvolací orgán nenašiel v obsahu spisu žiadnu oporu pre námietku účastníka konania, podľa ktorej prvostupňový správny orgán rozhodol o úplne inom predmete konania, než vo vzťahu ku ktorému celý čas konanie viedol.
40. Podľa odvolacieho orgánu tak aj námietka o založení prekážky litispendencie z dôvodu modifikácie predmetu konania nie je dôvodná. Od prvého procesného úkonu urobeného voči účastníkovi konania - oznámenia o začatí konania - až po vydanie napadnutého rozhodnutia, prvostupňový správny orgán viedol jedno správne konanie voči jednému účastníkovi konania za viacero čiastkových útokov posúdených ako pokračujúci správny delikt, ktoré bolo počas celého konania identifikované jeho číslom, resp. sp. zn.: UOO- 164/2024. Námietkou, že konanie bolo začaté vo vzťahu k 11 oznamovateľom a ukončené vo vzťahu k 10 sa druhostupňový orgán zaoberal v bodoch 114 až 120 tohto rozhodnutia. Vzhľadom na dôvody tam uvedené odvolací orgán neidentifikoval prekážku litispendencie.
41. Účastník konania namieta aj porušenie zásady materiálnej pravdy a pravidiel dokazovania, keď tvrdí, že prvostupňový správny orgán nemal za dostatočne preukázané vyjadrenie nesúhlasu chránených oznamovateľov s predmetnými personálnymi rozkazmi.
42. Odvolací orgán sa stotožňuje s postupom prvostupňového správneho orgánu pri zisťovaní relevantných podkladov pre rozhodnutie ako aj s hodnotením dôkazov vykonaných prvostupňovým správnym orgánom, ktorý odkazuje na obsah rozhodnutí ministra vnútra Slovenskej republiky o rozkladoch proti všetkým personálnym rozkazom. Všetky personálne rozkazy v rámci rozkladového konania potvrdil minister vnútra a z nich jednoznačne vyplýva, že dotknutí chránení oznamovatelia proti nim podali opravný prostriedok a žiadali ich zrušenie. Odvolací orgán dodáva, že u tých chránených oznamovateľov, ktorým boli doručené personálne rozkazy osobne, je aj priamo na listine personálneho rozkazu ručne dopísaná poznámka spolu s podpisom chráneného oznamovateľa vyjadrujúca nesúhlas s personálnym rozkazom,

konkrétne na personálnych rozkazoch ministra vnútra Slovenskej republiky č. 438, a personálnych rozkazoch riaditeľa Úradu inšpekčnej služby č. 47, 48, 49 a 50.

43. Účastník konania žiada odvolací orgán, aby sa vyjadril ku všetkým námietkam účastníka konania uvedených v jeho vyjadrení zo dňa 6. 2. 2024, pričom tvrdil, že prvostupňový správny orgán sa v napadnutom rozhodnutí so všetkými podstatnými námietkami nevysporiadal a tie, ku ktorým sa vyjadril, majú byť nedostatočne odôvodnené. Účastník konania zároveň poukazuje aj judikatúru ESLP, ktorá síce pri nesúvisiacich námietkach alebo tvrdeniach účastníka konania nevyžaduje, aby na každý argument bola daná odpoveď v odôvodnení rozhodnutia, ak ale ide o argument, ktorý je pre rozhodnutie rozhodujúci, vyžaduje sa špecifická odpoveď práve na tento argument (Georgiadis proti Grécku, rozsudok z 29. 5. 1997, Higgins proti Francúzsku, rozsudok z 19. 2. 1998), rovnako aj na nález Ústavného súdu SR sp. zn. IV. ÚS 115/03. Na základe uvedenej námietky navrhuje účastník konania zrušenie napadnutého rozhodnutia, prípadne zastavenie predmetného konania.
44. V kontexte vyššie uvedenej námietky odvolací orgán poukazuje na to, že z Ústavy SR, ani z doterajšej judikatúry Ústavného súdu SR a ani z Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“), nemožno vyvodzovať, že dôvody uvedené správnym orgánom sa musia zaoberať zvlášť každým bodom, ktorý niektorý z účastníkov konania môže považovať za základný pre svoju argumentáciu (I. ÚS 56/2001). Aj ustálená judikatúra správnych súdov potvrdzuje, že nie je nevyhnutné, aby správny orgán detailne a vecne rozoberal každý argument žalobcu (rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5 Sžo/25/2016 zo dňa 29. júna 2017).
45. Odvolací orgán poukazuje aj na uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. IV. ÚS 115/03 z 3. 7. 2003, na ktoré poukazuje aj účastník konania, a v zmysle ktorého cit.: „**Všeobecný súd však nemusí dať odpoveď na všetky otázky nastolené účastníkom konania, ale len na tie, ktoré majú pre vec podstatný význam, prípadne dostatočne objasňujú skutkový a právny základ rozhodnutia bez toho, aby zachádzali do všetkých detailov sporu uvádzaných účastníkmi konania. Preto odôvodnenie rozhodnutia všeobecného súdu (prvostupňového, ale aj odvolacieho), ktoré stručne a jasne objasní skutkový a právny základ rozhodnutia, postačuje na záver o tom, že z tohto aspektu je plne realizované základné právo účastníka na spravodlivý proces.**“
46. Druhostupňový správny orgán v tejto súvislosti konštatuje, že prvostupňový správny orgán sa v napadnutom rozhodnutí zaoberal všetkými podstatnými námietkami účastníka konania, ktoré mohli mať zásadný vplyv na rozhodnutie, a to tak, aby z neho bolo zrejmé, na základe čoho dospel k svojim skutkovým a právnym záverom (mutatis mutandis I. ÚS 241/07).

E. Podklady k rozhodnutiu

47. Účastník konania ďalej namietal, že prvostupňový správny orgán získaval do predmetného správneho konania zbytočné podklady, pričom administratívny spis neobsahuje podklady, ktoré by podporovali výrok napadnutého rozhodnutia. Podľa účastníka konania majú v administratívnom spise absentovať personálne rozkazy „riaditeľa inšpekčnej služby“, ako aj organizačná zmena na podklade, ktorej mal vydať niektoré personálne rozkazy. Účastník konania poukazuje aj na podstatné doplnenie administratívneho spisu prvostupňovým orgánom v priebehu konania, čo má byť podľa účastníka konania reakciou na viacero námietok uvedených v jeho vyjadrení zo dňa 6. 2. 2024.
48. Odvolací orgán preskúmal celý administratívny spis prvostupňového správneho orgánu a zistil, že ten obsahuje všetky písomnosti, ktoré sú uvedené v bode 29 napadnutého rozhodnutia. Na základe písomností uvedených v bode 29 napadnutého rozhodnutia, ktoré boli získané od účastníka konania, Úradu špeciálnej prokuratúry Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky a Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky, prvostupňový správny orgán vydal napadnuté rozhodnutie. Administratívny spis obsahuje, okrem iného, všetky personálne rozkazy ministra vnútra Slovenskej republiky ako aj riaditeľa Úradu inšpekčnej služby, vo vzťahu ku ktorým sa vedie predmetné správne konanie o správnom delikte podľa § 19 ods. 3 zákona o ochrane oznamovateľov. Námietka účastníka konania, podľa ktorej v administratívnom spise absentujú podklady podporujúce výrokovú časť napadnutého rozhodnutia, a to najmä personálne rozkazy riaditeľa inšpekčnej služby, t. j. riaditeľa Úradu inšpekčnej služby bola, vzhľadom na zistenia odvolacieho orgánu k obsahu administratívneho spisu, aj

s odkazom na body 49 až 62 tohto rozhodnutia, vyhodnotená ako nedôvodná. Administratívny spis obsahuje personálne rozkazy riaditeľa Úradu inšpekčnej služby a to Personálny rozkaz riaditeľa Úradu inšpekčnej služby č. 47 zo dňa 28. 11. 2023, Personálny rozkaz riaditeľa Úradu inšpekčnej služby č. 48, Personálny rozkaz riaditeľa Úradu inšpekčnej služby č. 49 zo dňa 28. 11. 2023 ako aj Personálny rozkaz riaditeľa Úradu inšpekčnej služby č. 50 zo dňa 28. 11. 2023, ktoré prvostupňovému správne mu orgánu doručil účastník konania listom č. SPSČ-PO2-2024/002503-003 zo dňa 12. 3. 2024. Odvolací orgán vo vzťahu k námietke účastníka konania ohľadom získavania zbytočných podkladov do správneho konania prvostupňovým orgánom, rovnako aj k námietke ohľadom podstatného doplnenia administratívneho spisu ako reakcie na námietky účastníka konania poukazuje na § 32 ods. 1 správneho poriadku, v zmysle ktorého zisťovanie podkladov pre rozhodnutie patrí k ťažiskovým činnostiam orgánov verejnej správy v správnom konaní. Správny poriadok neprikazuje správne mu orgán mať zabezpečené všetky podklady pre rozhodnutie už pri prvom procesnom úkone správneho orgánu, ktorým začína alebo oznamuje začatie správneho konania. Naopak, v priebehu konania má správny orgán povinnosť vykonávať dokazovanie a získavať podklady, ktoré sú potrebné na to, aby rozhodnutie vychádzalo zo spoľahlivo zisteného stavu veci. Zhromažďovanie a vykonávanie dokazovania prebieha v priebehu celého správneho konania.

F. K námietkam vo vzťahu k personálnym rozkazom riaditeľa Úradu inšpekčnej služby

49. Účastník konania v odvolaní tvrdí, že nemá žiadnu vedomosť o tom, aby v jeho organizácii pôsobil útvar „inšpekčná služba“, ktorého riaditeľ mal podľa výroku napadnutého rozhodnutia vydať viaceré personálne rozkazy voči určitým osobám a ktorého konania sa pričíta účastníkovi konania. Namietka, že rozhodnutie je v tejto časti zmätočné a nezrozumiteľné.
50. Túto námietku vyhodnotil odvolací orgán ako neodôvodnenú. Je síce pravdou, že prvostupňový správny orgán uviedol vo výroku napadnutého rozhodnutia vo vzťahu k viacerým rozhodnutiam „Personálny rozkaz riaditeľa inšpekčnej služby“, pričom mal uviesť „Personálny rozkaz riaditeľa Úradu inšpekčnej služby“, táto skutočnosť však nemá za následok porušenie zákona, pre ktoré by bolo potrebné napadnuté rozhodnutie zrušiť, prípadne zrušiť a vrátiť na nové prejednanie a rozhodnutie. Druhostupňový správny orgán tiež uvádza, že z ustálenej judikatúry Najvyššieho súdu SR (napr. rozhodnutie NS SR sp. zn. 4SŽ 98-102/02, zverejnené pod č. R122/2003) vyplýva, že k zrušeniu rozhodnutia správneho orgánu môže viesť len taká vada, ktorá mohla mať vplyv na správnosť a zákonnosť rozhodnutia a rozhodnutie sa nezrušuje preto, aby sa zopakoval proces a odstránili formálne vady, ktoré nemôžu prívodiť vecne iné, či výhodnejšie rozhodnutie pre účastníka.
51. Všetky personálne rozkazy boli v rozhodnutí prvostupňového orgánu riadne označené svojím osobitným číslom, dátum vydania a nad rámec aj stručnou rekapituláciou výroku personálneho rozhodnutia, vrátane konkrétnych údajov o chránených oznamovateľoch, ktorým boli personálne rozkazy adresované, dôsledkom čoho sú nezameniteľné. Navyiac, všetky personálne rozkazy, ktoré tvoria predmet výroku rozhodnutia sú súčasťou spisového materiálu, s obsahom ktorého sa účastník konania oboznámil.
52. Odvolací orgán nepovažuje takéto označenie riaditeľa Úradu inšpekčnej služby za zásadnú vadu, ktorá by mala vplyv na zrozumiteľnosť a určiteľnosť označených úkonov. Poukazuje tiež na ustanovenia § 59 ods. 1 a 2 správneho poriadku, v zmysle ktorého môže zistené vady odstrániť, prípadne rozhodnutie zmeniť. Vzhľadom na vyššie uvedené pristúpil druhostupňový správny orgán v súlade s princípom hospodárnosti a efektívnosti konania k zmene rozhodnutia v príslušnej časti.
53. Odvolacie konanie slúži práve na naprávanie určitých pochybení správnych orgánov prvého stupňa, pričom zmeny neovplyvujú na obsah rozhodnutia, ani nemenia jeho podstatu a zmysel.
54. Podľa názoru druhostupňového správneho orgánu je zrejmé, že ani po prípadnom vrátení veci prvostupňovému správne mu orgánu na nové prejednanie a rozhodnutie, nebude možné v danej veci rozhodnúť spôsobom, ktorý by bol pre účastníka konania výhodnejší, alebo mu poskytol vyššiu ochranu jeho práv a právom chránených záujmov. Aj z toho dôvodu odvolací orgán podľa § 59 ods. 2 správneho poriadku, zmenil napadnuté rozhodnutie, tak že vo výroku I. rozhodnutia ku všetkými personálnym rozkazom v časti, kde boli uvádzané personálne rozkazy riaditeľa inšpekčnej služby č. 47, 48, 49 a 50, všetky zo dňa 28. 11. 2023, doplnil za „riaditeľa“ slovo „Úradu“.

55. Odvolací orgán rovnako v súlade s princípom hospodárnosti konania pristúpil podľa § 59 ods. 2 správneho poriadku aj k zmene výroku I. rozhodnutia tak, že usporiadal personálne rozkazy z časového hľadiska a každý jednotlivý čiastkový útok formuloval vymedzením prislúchajúceho rozhodnutia (personálneho rozkazu) s príslušnou špecifikáciou, a to z dôvodu prehľadnosti ako aj logiky záverov správneho orgánu. Predmetná zmena zároveň nemení obsah ani podstatu výroku rozhodnutia.
56. Účastník konania v odvolaní ďalej namieta, že voči osobám, na ktoré sa vzťahujú personálne rozkazy riaditeľa Úradu inšpekčnej služby nemohol byť ku dňu vydania daných personálnych rozkazov v postavení zamestnávateľa podľa § 2 písm. i) zákona č. 54/2019, lebo ich nezamestnával a účastník konania tak neurobil voči nim žiaden pracovnoprávny úkon. Účastník konania tvrdí, že žiaden pracovník či funkcionár rezortu ministerstva nemajú právomoc ukladať či už riaditeľovi Úradu inšpekčnej služby alebo ktorémukoľvek inému príslušníkovi tohto úradu úlohy a tieto subjekty nie sú povinné voči účastníkovi konania a nemusia sa mu zodpovedať, plniť jeho pokyny, čo majú byť znaky závislej práce. Účastník konania tvrdí, že Úrad inšpekčnej služby nie je útvarom zaradeným v štruktúre účastníka konania, podľa účastníka konania takáto organizačná zložka a jej riaditeľ síce pôsobia pri ministerstve, avšak nie vo vzťahu vertikálnej podriadenosti tohto ústredného orgánu štátnej správy.
57. Odvolací orgán poukazuje na znenie § 4a ods. 1 a 2 zákona č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov, podľa ktorého je **Úrad inšpekčnej služby osobitnou súčasťou Policajného zboru s pôsobnosťou pre celé územie Slovenskej republiky**, na odhaľovanie, vyšetrovanie a skrátene vyšetrovanie trestných činov príslušníkov ozbrojených bezpečnostných zborov. V pôsobnosti Úradu inšpekčnej služby je aj vyšetrovanie a skrátene vyšetrovanie trestných činov colníkov. Úrad inšpekčnej služby plní tiež v rozsahu vymedzenom ministrom vnútra úlohy na úseku vnútornej kontroly, finančnej kontroly, ochrany osobných údajov, vybavovania sťažností, vybavovania petícií a úlohy zodpovednej osoby podľa osobitných predpisov v pôsobnosti Ministerstva vnútra Slovenskej republiky. V zmysle § 4a ods. 4 vnútornú organizáciu Úradu inšpekčnej služby určuje minister vnútra na návrh riaditeľa Úradu inšpekčnej služby.
58. Napriek skutočnosti, že do funkcie riaditeľa Úradu inšpekčnej služby menuje vláda, je nepochybné, že Úrad inšpekčnej služby ako súčasť policajného zboru spadá pod riadiacu pôsobnosť ministra vnútra (§ 6 ods. 1 zákona č. 171/1993 Z. z.), ktorý ako člen vlády stojí na čele Ministerstva vnútra Slovenskej republiky (§ 3 zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy).
59. **V zmysle § 1 ods. 4 písm. b) zákona č. 73/1998 Z. z. je služobným úradom policajtov v služobnom úrade, teda aj tých zaradených v inšpekčnej službe, Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky.** Riadenie služobných vzťahov prostredníctvom ministra vnútra, ktorý koná vo veciach služobného pomeru príslušníkov Policajného zboru Slovenskej republiky v zmysle zákona sám alebo v rozsahu ním ustanovenom prostredníctvom ďalších nadriadených, sa vzťahuje na príslušníkov Policajného zboru zaradených vo všetkých jeho službách, vrátane inšpekčnej služby (§ 3 zákona č. 73/1998 Z. z. a § 4 ods. 1 zákona č. 171/1998 Z. z.). Dokumentuje to aj skutočnosť, že **všetky personálne rozkazy, ktorých sa toto rozhodnutia týka, boli v odvolacom konaní potvrdené ministrom vnútra.** Tvrdenie účastníka konania, že sa personálne rozkazy riaditeľa Úradu inšpekčnej služby netýkajú Ministerstva vnútra ako zamestnávateľa v zmysle § 2 a § 7 ods. 1 zákona o ochrane oznamovateľov, tak nemajú oporu v platnom právnom poriadku.
60. Odvolací orgán tiež poukazuje na úplné znenie Nariadenia č. 39/2015 Vestníka Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 39/2015, konkrétne čl. 12a „Úrad inšpekčnej služby“ ods. 2: „Činnosť Úradu inšpekčnej služby po personálnej, finančnej a materiálno-technickej stránke zabezpečujú príslušné útvary ministerstva.“ Zároveň je potrebné uviesť, že všetky personálne rozkazy riaditeľa Úradu inšpekčnej služby sú odôvodnené prijatím Organizačných opatrení ministra vnútra SR č. 25/2023, čo rovnako potvrdzuje skutočnosť, že personálne záležitosti v rámci Úradu inšpekčnej služby zabezpečuje ako zamestnávateľ Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky. Realizácia jednotlivých personálnych úkonov prostredníctvom riaditeľa Úradu inšpekčnej služby teda nemení podstatu objektívnej zodpovednosti Ministerstva vnútra Slovenskej republiky ako „zamestnávateľa“ v zmysle § 2 písm. i) zákona o ochrane oznamovateľov. Z uvedeného dôvodu neobstojí tvrdenie účastníka konania, že ide o rozhodnutie „iného zamestnávateľa“.
61. Odvolací orgán sa tiež zaoberal námietkou účastníka konania, podľa ktorého tieto rozhodnutia netvoria obsah spisového materiálu. Po preverení obsahu spisového materiálu a s poukazom na bod 48 tohto

rozhodnutia odvolací orgán konštatuje, že v spise sa nachádzajú všetky podklady, ktoré sú uvedené v napadnutom rozhodnutí, vrátane všetkých personálnych rozkazov riaditeľa Úradu inšpekčnej služby uvedených vo výroku namietaného rozhodnutia.

62. K pochybnostiam účastníka konania v otázke zabezpečenia všetkých personálnych rozkazov odvolací orgán uvádza, že tieto boli obstarané dožiadaním samotného účastníka konania a doručené úradu konkrétne zamestnancom Ministerstva vnútra Slovenskej republiky – generálnym riaditeľom XXXXXXXXXX – generálnym riaditeľom sekcie personálnych a sociálnych činností ministerstva, a to listinou zo dňa 9. 11. 2023 a zo dňa 12. 3. 2024. Odvolací orgán zároveň potvrdzuje, že všetky uvedené podklady sú a aj boli predmetom spisového materiálu, s ktorými sa účastník aj osobne v priestoroch úradu oboznámil dňa 4. 6. 2024 a nevyslovil potrebu doplnenia, resp. vyjadrenia sa k predmetným podkladom.

G. Právna kvalifikácia skutku

63. Odvolací orgán z predloženého spisového materiálu ako aj z napadnutého rozhodnutia zistil, že účastník konania naplnil skutkovú podstatu správneho deliktu podľa § 19 ods. 3 zákona o ochrane oznamovateľov, v zmysle ktorej úrad môže uložiť pokutu do 100 000 eur zamestnávateľovi, ktorý urobí voči osobe podľa § 1 ods. 4 pracovnoprávny úkon bez súhlasu úradu, ak sa súhlas vyžaduje (ďalej aj ako „**správny delikt podľa § 19 ods. 3**“)
64. Správny delikt podľa § 19 ods. 3 zákona o ochrane oznamovateľov: „*Úrad môže uložiť pokutu do 100 000 eur zamestnávateľovi, ktorý urobí voči osobe podľa § 1 ods. 4 pracovnoprávny úkon bez súhlasu úradu, ak sa súhlas vyžaduje, hrozí postihom odvetným opatrením alebo sa pokúsi o postih odvetným opatrením osoby podľa § 1 ods. 4*“, môže spáchať špeciálny subjekt, a to zamestnávateľ. Na účely zákona o ochrane oznamovateľov je zamestnávateľ definovaný ako osoba, ktorá zamestnáva najmenej jednu fyzickú osobu v pracovnoprávnom vzťahu. Pracovnoprávnym vzťahom je v zmysle § 2 písm. e) zákona o ochrane oznamovateľov pracovný pomer, dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru, štátnozamestnanecký pomer alebo služobný pomer. **Účastník konania je zamestnávateľom, ktorý vedie v služobnom pomere chránených oznamovateľov** uvedených vo výroku tohto rozhodnutia, a teda v zmysle zákona o ochrane oznamovateľov “zamestnáva minimálne jednu osobu v pracovnoprávnom vzťahu“, pričom táto skutočnosť vyplýva aj z personálnych rozkazov riaditeľa Úradu inšpekčnej služby č. 47, 48, 49, 50 a ministra vnútra Slovenskej republiky č. 429, 430, 432, 433, 434, 435, 436 a 438, ako aj z rozhodnutí účastníka konania, ktorými rozhodol o rozklade voči personálnym rozkazom.
65. Správny delikt podľa § 19 ods. 3 zákona o ochrane oznamovateľov je založený na **princípe objektívnej zodpovednosti povinného subjektu** - zamestnávateľa - za splnenie povinnosti, ktorú mu ukladá zákon v § 7 ods. 1 zákona o ochrane oznamovateľov.
66. **Objektom správneho deliktu** je záujem štátu na riadnej ochrane osôb, ktoré oznamujú protispoločenskú činnosť, o ktorej sa dozvedeli v súvislosti s prácou, pred takým konaním zamestnávateľa, ktoré je odvetou za podané oznámenie. Druhovým objektom správneho deliktu podľa § 19 ods. 3 zákona o ochrane oznamovateľov je zároveň záujem štátu na funkčnej preventívnej ochrane - teda záujem štátu na poskytovaní riadnej preventívnej ochrany osobám, ktoré oznámili závažnú protispoločenskú činnosť (kvalifikované oznámenie) pred možným konaním zamestnávateľa, smerujúcim k ich potrestaniu (ochrana pracovnoprávneho vzťahu osoby, ktorá urobila kvalifikované oznámenie).
67. **Objektívna stránka správneho deliktu** je charakterizovaná spôsobom spáchania správneho deliktu. Ustanovenie § 19 ods. 3 zákona o ochrane oznamovateľov obsahuje zloženú skutkovú podstatu, resp. alternatívnu skutkovú podstatu, čo znamená, že postačí, ak boli naplnené znaky aspoň jednej skutkovej podstaty uvedenej v dispozícii právnej normy. V predmetnom prípade objektívna stránka správneho deliktu spočíva v urobení voči osobe podľa § 1 ods. 4 zákona o ochrane oznamovateľov pracovnoprávny úkon bez súhlasu úradu, ak sa súhlas vyžaduje.
68. Úlohou prvostupňového správneho orgánu bolo posúdiť, či účastník konania porušil zákon o ochrane oznamovateľov, keď vydal voči chráneným oznamovateľom (ktorí patria medzi osoby podľa § 1 ods. 4



zákona o ochrane oznamovateľov) personálne rozkazy (pracovnoprávne úkony) bez súhlasu úradu a či sa takýto súhlas vyžadoval.

69. Prvostupňový správny orgán sa správne vo vzťahu k personálnym rozkazom uvedeným vo výroku napadnutého rozhodnutia zaoberal otázkou, či možno personálne rozkazy považovať za pracovnoprávny úkon podľa zákona o ochrane oznamovateľov.
70. V napadnutom rozhodnutí prvostupňový správny orgán správne posúdil personálne rozkazy ako pracovnoprávne úkony podľa zákona o ochrane oznamovateľov, pričom vychádzal z § 2 písm. e) a § 7 ods. 1 zákona o ochrane oznamovateľov. Prvostupňový správny orgán sa v napadnutom rozhodnutí vysporiadal aj s námietkou účastníka konania, v zmysle ktorej účastník konania namietal v oznámení o začatí konania použitie pojmu pracovnoprávne úkony vo vzťahu k personálnym rozkazom urobeným voči príslušníkom policajného zboru dôvodiť, že ide o individuálne správne akty voči príslušníkom policajného zboru, ktorých právny vzťah je založený k štátu mocenským aktom a nie na základe pracovnej zmluvy alebo inej obdobnej dohody so zamestnávateľom. Druhostupňový správny orgán sa stotožňuje so záverom prvostupňového správneho orgánu uvedeného v bode 80 napadnutého rozhodnutia, podľa ktorého použitie pojmu pracovnoprávne úkony vo vzťahu k personálnym rozkazom ako individuálnych správnych aktom – rozhodnutí je v súlade s § 2 písm. e) a § 7 ods. 1 zákona o ochrane oznamovateľov, ktorá v sebe zahŕňa aj rozhodnutia prijaté v služobnom pomere.
71. Prvostupňový správny orgán sa správne zaoberal aj tým, či došlo k urobeniu pracovnoprávneho úkonu voči osobe podľa § 1 ods. 4 zákona o ochrane oznamovateľov a či personálne rozkazy boli vykonané v čase, kedy poskytnutá ochrana dotknutých oznamovateľov bola účinná.
72. Odvolací orgán zistil, že prvostupňový správny orgán mal z obsahu jednotlivých personáloch rozkazov ako aj opatrení Úradu špeciálnej prokuratúry Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky vydaných podľa § 4 ods. 1 zákona o ochrane oznamovateľov preukázať, že všetky personálne rozkazy boli vydané voči osobám, ktoré sú uvedené vo výroku rozhodnutia a ktoré mali v čase ich vydania účinnú ochranu podľa § 7 zákona o ochrane oznamovateľov.
73. Účastník konania v rámci prvostupňového správneho konania namietal nepreukázanie splnenia podmienok pre uloženie sankcie podľa § 19 ods. 3 zákona o ochrane oznamovateľov a to prijatie rozhodnutia voči osobe podľa § 1 ods. 4 zákona o ochrane oznamovateľov, ktorú vníma ako osobu, voči ktorej je hrozené odvetným opatrením alebo osobe postihnutej odvetným opatrením. S touto námietkou sa vysporiadal prvostupňový správny orgán záverom uvedeným v bode 82 napadnutého rozhodnutia, a s ktorým sa odvolací orgán stotožňuje, okrem časti, podľa ktorej odkaz na rozsah osôb podľa § 1 ods. 4 zákona o ochrane oznamovateľov vymedzuje objekt správneho deliktu. Prvostupňový správny orgán v bode 82 napadnutého rozhodnutia prijal záver, že správneho deliktu podľa § 19 ods. 3 zákona o ochrane oznamovateľov sa dopustí ten, kto urobí voči osobe podľa § 1 ods. 4 zákona o ochrane oznamovateľov pracovnoprávny úkon bez súhlasu úradu, ak sa súhlas vyžaduje. Predmetné ustanovenie uvedeným odkazom **nezahŕňa do predmetnej skutkovej podstaty odvetu za urobenie oznámenia ako súčasť objektívnej stránky správneho deliktu**. Avšak odkaz na § 1 ods. 4 zákona o ochrane oznamovateľov v rozsahu vymedzenia okruhu osôb, voči ktorým má byť pracovnoprávny úkon urobený je súčasťou objektívnej stránky správneho deliktu.
74. Podľa odvolacieho orgánu ďalšie odvolacie námietky účastníka konania týkajúce sa odkazu na § 1 ods. 4 zákona o ochrane oznamovateľov sú nedôvodné. Konkrétne námietka účastníka konania, podľa ktorej mal prvostupňový správny orgán skutkovú podstatu správneho deliktu podľa § 19 ods. 3 zákona o ochrane oznamovateľov modifikovať tak, že oklieštil priamy odkaz na ustanovenie § 1 ods. 4 zákona č. 54/2019 Z. z. Podľa účastníka konania bol prvostupňový správny orgán povinný dokazovať, či vydané rozhodnutia boli odvetou za oznámenie protispoločenskej činnosti. V tejto súvislosti účastník konania považuje odôvodnenie v časti D napadnutého rozhodnutia za nedostatočné, resp. nerelevantné vyjadrenie sa k námietkam účastníka konania vznesených vo vyjadrení k upovedomeniu o začatí konania. Účastník konania v odvolaní predostrel vlastný výklad dispozície právnej normy v § 19 ods. 3 a právny názor, že odkaz na ustanovenie § 1 ods. 4 zákona o ochrane oznamovateľov má "plnovýznamovú povahu".



75. Odvolací orgán sa plne stotožňuje s výkladom obsahu dispozície ako aj hypotézy právnej normy v § 19 ods. 3 zákona o ochrane oznamovateľov, ktorý v rozhodnutí predložil prvostupňový správny orgán.
76. Obsah zákonnej normy nemôže byť interpretovaný izolovane, mimo zmyslu a účelu zákona. Interpretácia účastníka konania, podľa ktorej má správny orgán povinnosť zistiť, preukazovať a zohľadňovať existenciu odvetvy za podanie oznámenie neobstojí pri gramatickom, systematickom ani historickom výklade § 19 ods. 3 zákona o ochrane oznamovateľov.
77. Zákonné ustanovenie § 1 ods. 4 zákona o ochrane oznamovateľov v znení: „*Nikto nesmie hroziť odvetným opatrením alebo postihovať odvetným opatrením oznamovateľa*” alebo ďalšie osoby uvedené v písm. a) až e) príslušného ustanovenia, obsahuje všeobecný zákaz hroziť alebo postihovať odvetným opatrením oznamovateľov a ďalšie osoby, ktoré sú oznamovateľovi osobne alebo majetkovo blízke, prípadne, ktoré poskytli pomoc pri oznamovaní či preverovaní oznámenia.
78. Toto ustanovenie je výsledkom transpozície Smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1937 z 23. Októbra 2019 o ochrane osôb, ktoré nahlasujú porušenia práva Únie (ďalej len “smernica”), ktoré bolo zákonodarným orgánom v rámci transpozíčného procesu doplnené do pôvodného znenia zákona a prijaté novelou zákona o ochrane oznamovateľov č. 189/2023 Z. z. Konkrétne išlo o transpozíciu článku 4 smernice, ktorá určuje rozsah osobnej pôsobnosti pravidiel ochrany oznamovateľov ako aj článku 19, ktorá zaväzuje členské štáty prijať opatrenia zakazujúce akúkoľvek formu odvetných opatrení voči osobám uvedeným v článku 4 smernice (zamestnanci, štátni zamestnanci, zmluvní partneri, pomocní sprostredkovatelia, apod.).
79. Interpretácia účastníka konania ako aj jeho námietka by mohla obstať výlučne v prípade, že by v ustanovení § 19 ods. 3 bol priamy odkaz na “oznamovateľa, ktorému zamestnávateľ hrozil postihom alebo ho postihol za podanie oznámenia”.
80. Pri výklade predmetného ustanovenia však nie je žiadna pochybnosť, že samotné znenie § 1 ods. 4 neodkazuje na postih, ku ktorému by malo dôjsť a ktorého dokazovania sa účastník konania v tomto konaní dovoľáva. Neobstojí tak ani tvrdenie účastníka konania, že ustanovenie § 19 ods. 3 pripúšťa alternatívny výklad, prípadne, že je neurčité. Toto ustanovenie odkazuje len na generálny zákaz postihu za podanie oznámenia, ktorý slúži ako východisko pre ochranu oznamovateľov v tom najširšom zmysle, najmä pre prípadné vymáhanie nárokov z porušenia predmetného ustanovenia. V zákone na ochranu oznamovateľov je ustanovenie § 1 ods. 4 spojené najmä s uplatňovaním § 12 zákona o ochrane oznamovateľov (viď napr. § 12 ods. 7).
81. Slovanmi právnej teórie, odkaz na § 1 ods. 4 v § 19 ods. 3 zákona o ochrane oznamovateľov teda nie je súčasťou dispozície právnej normy (podľa ktorej možno zamestnávateľovi uložiť pokutu do 100 000 eur), ale je súčasťou viacložkovej hypotézy právnej normy, ktorá je naplnená, ak, kumulatívne: 1) zamestnávateľ urobí voči osobe podľa § 1 ods. 4 pracovnoprávny úkon bez súhlasu úradu, 2) ak súhlas zákon vyžaduje. V tejto súvislosti je potrebné dodať, že zákon vyžaduje súhlas úradu na právny úkon alebo rozhodnutie len v tých prípadoch, kedy oznamovateľovi, ktorý podal kvalifikované oznámenie prokurátor alebo správny orgán udelil ochranu podľa § 4 ods. 1 alebo § 6 ods. 1 zákona o ochrane oznamovateľov. V danom prípade sa personálne rozkazy týkali oznamovateľov, ktorým ochranu udelil prokurátor podľa § 4 ods. 1 zákona o ochrane oznamovateľov.
82. Výklad zákona, ktorý predložil účastník konania, by v rozpore s cieľom právnej regulácie negoval samotný účel preventívnej ochrany a teda aj zmysel ustanovenia § 7 ods. 1 až 8 zákona o ochrane oznamovateľov. Účelom tohto ustanovenia je práve preventívna ochrana proti potenciálnej odvetve zo strany zamestnávateľa. **Zákonodarca v § 7 zaviedol konanie, ktorým uložil úradu povinnosť v konkrétnych situáciách vopred skúmať, či nemôže rozhodnutím alebo právnym úkonom prísť k odvetve za podané oznámenie. Toto konanie sa v zmysle zákona aktivuje na základe udelenej ochrany podľa § 4 ods. 1 alebo § 6 ods. 1 zákona o ochrane oznamovateľov a pracovnoprávneho úkonu, s ktorým chránený oznamovateľ nesúhlasí a nie na základe už realizovanej domnejšej odvetvy zo strany zamestnávateľa.** Ak zamestnávateľ preukáže, že navrhovaný právny úkon alebo rozhodnutie nemá žiadnu príčinnú súvislosť s kvalifikovaným oznámením, súhlas s nimi udelí. Práve z dôvodu vymožitelnosti tejto právnej povinnosti, **zákon sankcionuje aj samotné nerešpektovanie povinnosti zamestnávateľa**



obrátit' sa pred vydaním rozhodnutia alebo právneho úkonu so žiadosťou o súhlas na Úrad na ochranu oznamovateľov.

83. Uvedenú interpretáciu potvrdzuje aj pôvodné znenie zákona č. 54/2019 Z. z. schválené Národnou radou Slovenskej republiky 19. marca 2019, ktoré v § 18 ods. 1 zakotvilo skutkovú podstatu priestupku v znení: *Priestupku sa dopustí ten, kto urobí voči oznamovateľovi pracovnoprávny úkon bez súhlasu úradu, ak sa súhlas vyžaduje.*
84. Neskôr zákonodarca zodpovednosť za správny delikt správne preniesol novelizáciou § 19 na zamestnávateľa, ktorému zákon aj v § 7 ods. 1 zákona o ochrane oznamovateľov ukladá povinnosť požiadať o súhlas úradu. Avšak, ako správne uviedol prvostupňový správny orgán v odôvodnení svojho rozhodnutia, ustanovenie § 19 ods. 3 sa v novelizovanom znení skladá z viacerých skutkových podstát, pričom sankcionovateľné konanie sa môže týkať rozhodnutí alebo postupu nielen voči chráneným oznamovateľom, ale aj voči inými osobám uvedeným v § 1 ods. 4, ak im zamestnávateľ hrozí postihom odvetným opatrením alebo sa o takýto postih pokúsi.
85. V tejto súvislosti **nie je pre právne posúdenie naplnenia skutkovej podstaty správneho deliktu podľa § 19 ods. 3 zákona o ochrane oznamovateľov relevantná skutočnosť, či personálne rozkazy možno kvalifikovať ako odvetu za oznámenie.** Túto otázku je úrad oprávnený skúmať v zmysle zákona o ochrane oznamovateľov výlučne v rámci konania úradu o žiadosti zamestnávateľa podľa § 7 tohto zákona.
86. Účastník konania opätovne vo svojom odvolaní poukazuje aj na uznesenia Krajského súdu v Bratislave v občianskoprávných konaniach, sp. zn. 8CoPr/14/2023-167 zo dňa 25. 01. 2024, sp. zn. 8CoPr/14/2023 zo dňa 25. 01. 2024, sp. zn. 15CoPr15/2023 z 29. 02. 2024, sp. zn. 8CoPr/15/2023 z 25. 01. 2024 a sp. zn. 6CoPr/2/2024 z 26. 03. 2024, v rámci ktorých chránení oznamovatelia, ktorí boli adresátni predmetných personálnych rozkazov, žiadali o vydanie neodkladných opatrení. Odvolací orgán zhodne s prvostupňovým správnym orgánom poukazuje na skutočnosť, že predmet týchto konaní sa nezhoduje s predmetom tohto správneho konania o uložení pokuty pre porušenie § 19 ods. 3 zákona o ochrane oznamovateľov. Súd v týchto konaniach nevyslovil právny názor, či bol účastník konania povinný pred vydaním personálnych rozkazov žiadať úrad o súhlas úradu podľa § 7 ods. 1 zákona č. 54/2019 Z. z.

H. Výnimky z uplatnenia § 7 ods. 1 zákona o ochrane oznamovateľov

87. Odvolací orgán v predmetnom konaní ďalej skúmal, či zo strany prvostupňového správneho došlo k posúdeniu otázky, či sa pred vydaním personálnych rozkazov uvedených vo výroku napádaného rozhodnutia vyžadoval súhlas úradu. Po preskúmaní napadnutého rozhodnutia ako aj príslušného spisového materiálu zistil, že predmetné personálne rozkazy boli vydané v čase, kedy boli účinné ochrany podľa § 4 ods. 1 a § 7 zákona č. 54/2019 Z. z.
88. Odvolací orgán potvrdzuje, že momentom poskytnutia ochrany prokurátorom podľa § 4 ods. 1 zákona č. 54/2019 Z. z. vznikla služobnému úradu povinnosť konať vo vzťahu k chránenému oznamovateľovi v režime definovanom v § 7 ods. 1 zákona č. 54/2019 Z. z. Odvolací orgán rovnako potvrdzuje záver prvostupňového správneho orgánu, že v prípade personálnych rozkazov podľa § 46 ods. 1 a ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z., ako aj personálnych rozkazov podľa § 35 ods. 1 písm. a) zákona č. 73/1998 Z. z. a personálneho rozkazu ministra vnútra Slovenskej republiky č. 438 zo dňa 27. 10. 2023 **nebola splnená žiadna zo zákonných výnimiek z povinnosti postupovať podľa § 7 ods. 1 zákona o ochrane oznamovateľov** a účastník konania porušil povinnosť vyžiadať si súhlas úradu v zmysle § 7 ods. 1 zákona o ochrane oznamovateľov.
89. Odvolací orgán sa nestotožňuje s námietkou účastníka konania, že sa prvostupňový správny orgán nevysporiadal s jeho námietkami ohľadom výnimiek z povinnosti zamestnávateľa žiadať o súhlas v zmysle § 7 ods. 1 zákona o ochrane oznamovateľov. Naopak, na každú z nich podrobne reagoval v odôvodnení prvostupňového rozhodnutia, a to najmä v bodoch 94 až 100 a bodoch 110 až 115 napadnutého rozhodnutia.
90. Účastník konania v tomto konaní namieta, že na vydanie predmetných personálnych rozkazov sa vzťahujú výnimky druhej vety § 7 ods. 1 zákona o ochrane oznamovateľov znení: „*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.” Poukazuje aj na poznámku pod čiarou k príslušnému ustanoveniu, ktorá podľa neho potvrdzuje jeho výklad vo vzťahu k výnimke, ktorá sa týka širšieho výkladu skončenia pracovnoprávneho vzťahu, najmä s odkazom na § 66 ods. 1 zákona č. 55/2017 Z. z. Zároveň sa účastník konania dovoľáva extenzívneho výkladu zákona.

91. V otázke výnimky z povinnosti podľa § 7 ods. 1 zákona o ochrane oznamovateľov v zmysle ktorej, ak ide o **rozhodnutie v služobnom pomere súvisiace so skončením služobného pomeru, ktoré je dôsledkom právnej skutočnosti, ktorá nezávisí od posúdenia účastníka konania**, odvolací orgán potvrdzuje závery prvostupňového správneho orgánu. Podotýka tiež, že na naplnenie výnimky z povinnosti zamestnávateľa podľa prvej vety § 7 ods. 1 je potrebné, aby boli kumulatívne splnené dve podmienky: 1) ide o rozhodnutie súvisiace so skončením služobného pomeru, 2) tento pracovnoprávny úkon je dôsledkom právnej skutočnosti, ktorá nezávisí od posúdenia zamestnávateľa.
92. Text právnej normy je v tomto prípade jednoznačný a odkazuje na súvis so **skončením pracovného pomeru**, čo v prípade dočasného pozbavenia výkonu štátnej služby podľa § 46 ods. 1 písm. b) a ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z., preloženia podľa § 35 ods. 1 písm. a) zákona 73/1998 Z. z. a ukončenia dočasného poverenia výkonom dočasne neobsadenej riadiacej funkcie podľa § 39 ods. 1 písm. b) zákona č. 73/1998 Z. z. **nie je naplnením uvedenej podmienky**. Pokiaľ ide o odkaz na poznámku pod čiarou, na ktorú pri interpretácii právneho predpisu apeluje účastník konania, odvolací orgán sa zhoduje s prvostupňovým správnym orgánom, že v prípade rozporu textu právnej normy s textom v poznámke pod čiarou, je aj v zmysle judikatúry súdov jediný záväzný normatívny text. Navyše, pokiaľ ide o informatívny charakter poznámky pod čiarou, vo vzťahu k zákonu č. 73/1998 Z. z., teda k služobným pomerom príslušníkov Policajného zboru, Zboru väzenskej a justičnej stráže a Železničnej polície, je v informatívnej poznámke odkaz výlučne na ustanovenie § 192 ods. 1, písm. f) a g), ktoré odkazujú na prepustenie policajta zo služobného pomeru, ak bol právoplatne odsúdený pre úmyselný trestný čin alebo pre trestný čin na nepodmienečný trest odňatia slobody alebo ak stratil štátnej občianstvo Slovenskej republiky alebo nemá trvalý pobyt na území Slovenskej republiky. Pokiaľ ide o prepustenie policajta zo služobného pomeru, poznámka uvádza len tieto dve možnosti, ktoré predstavujú skončenie štátnej služby práve a výlučne v situáciách, ktoré nie je žiadnym spôsobom možné ovplyvniť postupom, či posúdením zamestnávateľa. Čo “najextenzívnejší výklad a v širších súvislostiach”, ktorého sa domáha účastník konania, by znamenal okrem právnej neistoty aj arbitrárnu interpretáciu zákona a na ňu nadväzujúce svojvoľné rozhodovanie správneho orgánu, nad rámec limitov, ktoré mu ustanovil zákonodarca. Osobitne v konaniach, ktoré majú vzhľadom na prísnosť sankcie trestnoprávny charakter, nie je z hľadiska interpretácie zákona prípustná analógia alebo voľný výklad, ktorý je v rozpore s normatívnym textom.
93. Zároveň je potrebné zdôrazniť, že súčasne s prvou podmienkou musí byť v zmysle zákona naplnená aj druhá a tou je skutočnosť, že ide o **rozhodnutie alebo právny úkon, ktorý je dôsledkom právnej skutočnosti, ktorá nezávisí od posúdenia zamestnávateľa**. Aj v tejto časti sa odvolací orgán stotožňuje s právnym posúdením prvostupňového správneho orgánu, ktorý odkázal na ustanovenie § 46 ods. 1 zákona č. 73/1998 Z. z., podľa ktorého policajt sa musí dočasne pozbaviť výkonu štátnej služby, ak by jeho ďalšie ponechanie vo výkone štátnej služby ohrozovalo dôležitý záujem štátnej služby alebo priebeh objasňovania jeho konania a je dôvodne podozrivý, že porušil služobnú povinnosť zvlášť hrubým spôsobom, alebo spáchal trestný čin. Z textu tohto ustanovenia je jednoznačné, že záveru o ohrození dôležitého záujmu štátnej služby alebo priebehu objasňovania jeho konania musí predchádzať úvaha a posúdenie zamestnávateľa, preto **toto rozhodnutie jednoznačne spadá do kategórie, kde sa uplatňuje posúdenie zamestnávateľa**. Inou by bola situácia, ak by zákonodarca zaviazal služobný úrad bez ďalšieho dočasne pozbaviť výkonu štátnej služby každého príslušníka policajného zboru, ak bolo voči nemu vznesené obvinenie zo spáchania trestného činu. Tento právny záver o povinnosti služobného úradu **posúdiť aspekt ohrozenia dôležitého záujmu štátnej služby a uviesť ho v dôvodoch príslušného personálneho rozkazu** bol v minulosti viackrát potvrdený judikatúrou správnych súdov a to aj v prípadoch, ktoré sa týkali podozrení z trestnej činnosti príslušníkov policajného zboru, ktorá mala súvis s výkonom služobných povinností.

94. V už citovaných rozsudkoch Najvyšší súdu SR, Sp. zn. 2 Sžk/24/2017 a Sp. Zn. 8Sžk/33/2019 potvrdil, že „pri rozhodovaní o dočasnom pozbavení výkonu štátnej služby je na **uvážení nadriadeného, aby v medziach racionálnej úvahy vyhodnotil, ktoré skutočnosti bude považovať za dôležité záujmy štátnej služby** ako aj že ustanovenie § 46 ods. 1 písm. a) zákona č. 73/1998 Z. z. vyžaduje na dočasne pozbavený výkon štátnej služby policajta **kumulatívne splnenie dvoch podmienok**, a to dôvodné podozrenie, že policajt porušil služobnú povinnosť zvlášť hrubým spôsobom a skutočnosť, že jeho ďalšie ponechanie vo výkone štátnej služby ohrozovalo dôležitý záujem štátnej služby alebo priebeh objasňovania jeho konania.“
95. Najvyšší súd SR sa v rozsudku sp. zn. 4Sžo/63/2014 zo dňa 10. 9. 2015 vyjadril k výkladu dôležitého záujmu štátnej služby aj v kontexte ustanovenia § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z. „Najvyšší súd zastáva názor, že v uvedených prípadoch nestačí iba skonštatovanie, že je daný dôležitý záujem služby, ale tento právne neurčitý pojem je nevyhnutné niečím konkrétnym naplniť. Pri zdôvodnení tohto pojmu disponuje minister voľnou úvahou, ktorú môže súd preskúmať len do tej miery, či nevybočuje z medzí a hľadísk zákona. Nepomenovanie dôležitého záujmu služby pri odvolávaní, resp. preložení, prevedení žalobcu a každého policajta v podobnom postavení, nutne vzbudzuje pochybnosti a otázky o motívoch vedúcich k takémuto rozhodnutiu. Pokiaľ teda § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z.z. umožňoval Ministrovi vnútra SR rozhodovať o prevedení žalobcu aj bez uvedenia dôvodu, avšak vyžadoval existenciu dôležitého záujmu služby na tomto prevedení, považuje najvyšší súd za ústavne konformný taký výklad predmetného ustanovenia zákona, z ktorého plynie pre ministra povinnosť definovať a zdôvodniť dôležitý záujem služby, ktorý viedol k preskúmanému rozhodnutiu. Pokiaľ je pojem dôležitý záujem služby len formalisticky uvádzaný bez naplnenia konkrétnym obsahom, ktorý by bol výsledkom správneho uváženia, stáva sa súdny prieskum rozhodnutia o prevedenie len formálnym, prakticky zbytočným.“
96. Aj z uvedenej judikatúry súdov vyplýva, že zákon neustanovuje legálnu definíciu pojmu „dôležitý záujem štátnej služby“. Vzhľadom na neurčitosť právneho pojmu „dôležitý záujem štátnej služby“ je preto v praxi nevyhnutné posúdiť každý prípad individuálne a rozhodnúť, či v konkrétnom prípade by ponechanie vo výkone štátnej služby ohrozilo dôležitý záujem služby alebo by ohrozilo priebeh objasňovania podozrení. Výsledok tohto posúdenia je aj v zmysle stabilnej judikatúry slovenských súdov potrebné uviesť v príslušnom rozhodnutí - personálnom rozkaze, ktorým sa dočasne policajt pozbavuje výkonu štátnej služby. Služobný úrad má teda v rámci postupu podľa § 46 ods. 1 nielen možnosť, ale aj povinnosť aplikovať správnu úvahu. Tento postup kontrastuje s povinnosťou služobného úradu prepustiť zo služobného pomeru policajta podľa § 192 ods. 1 písm. f) a g), ktorý bol právoplatne odsúdený pre úmyselný trestný čin alebo pre nepodmienečný trest odňatia slobody, stratil štátne občianstvo alebo nemá trvalý pobyt na území Slovenskej republiky. Ide o obligatórny postup a služobnému úradu nie je ponechaná možnosť aplikovať správnu úvahu (viď aj: „Prepustenie zo služobného pomeru z dôvodu protiprávneho konania policajta a princíp ne bis in idem“, ALÁČ, M.: In Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej dňa 26. októbra 2018 na pôde Právnickej fakulty, Univerzity Komenského v Bratislave).
97. V reakcii na opakovanú námietku účastníka konania, že ministra vnútra viaže zákonná povinnosť dočasne pozbaviť výkon štátnej služby príslušníka policajného zboru, ak je obvinený zo spáchania úmyselného trestného činu, odvolací orgán zdôrazňuje, že toto konanie nesmeruje k popretiu či spochybneniu právomoci ministra postupovať podľa § 46 ods. 1 zákona č. 73/1998 Z. z. Predmetom tohto konania je výlučne posúdenie, či došlo k porušeniu § 19 ods. 3 zákona o ochrane oznamovateľov, a v tejto súvislosti posúdenie, či toto rozhodnutie spadá do skupiny rozhodnutí, kde sa uplatňuje úvaha zamestnávateľa. Ak je táto podmienka splnená, zamestnávateľ má povinnosť postupovať v zmysle § 7 ods. 1 zákona o ochrane oznamovateľov a žiadať pred vydaním personálneho rozkazu súhlas úradu. **Predmetom tohto konania zároveň nie je posudzovanie, či možno predmetné personálne rozkazy považovať za odvetné opatrenie.** Správny orgán v tomto konaní odvetu neprezumuje. Vylúčenie podozrenia z odvetu môže byť výlučne predmetom konania v zmysle § 7 zákona č. 54/2019 Z. z.
98. V tomto konaní tiež neprináleží správne orgánu posudzovať, kedy ide o podozrenie z takej trestnej činnosti príslušníka policajného zboru, že je zároveň naplnená aj druhá kumulatívna podmienka § 46 ods. 1 zákona č. 73/1998 Z. z. ohrozenia dôležitého záujmu štátnej služby. Zákon túto povinnosť ukladá služobnému úradu a pri prieskume zákonnosti ide o výlučnú doménu správnych súdov.

99. Správny orgán je však v tomto konaní povinný posúdiť, či išlo o druh rozhodnutia, v rámci ktorého zákon ukladá zamestnávateľovi, resp. služobnému úradu vykonať správnu úvahu pri rozhodovaní o naplnení podmienok v ustanovení § 46 ods. 1 zákona. Ako vyplýva z vyššie uvedeného, prvostupňový správny orgán správne vyhodnotil, že dočasné pozbavenie výkonu štátnej služby nie je obligatórnym postupom bez povinnosti aplikovať správnu úvahu a preto nie je splnená ani ďalšia z dvoch kumulatívnych podmienok podľa druhej vety § 7 ods. 1 zákona o ochrane oznamovateľov – **rozhodnutie nie je dôsledkom právnej skutočnosti, ktorá nezávisí od posúdenia zamestnávateľa.**
100. Účastník konania ďalej tvrdí, že správny orgán úmyselne vo výroku zastieral, že väčšinou rozhodnutí uvedených vo výroku napadnutého rozhodnutia bol dotknutým osobám aj **priznaný nárok v služobnom pomere**, čím malo dôjsť k splneniu podmienok na uplatnenie jednej zo samostatných výnimiek podľa § 7 ods. 1 zákona o ochrane oznamovateľov. Účastník konania tiež namieta zákonnosť rozhodnutia z dôvodu, že skutočnosť priznania nároku pri personálnych rozkazoch prvostupňový správny orgán vo výroku rozhodnutia neuvádza.
101. Pokiaľ ide o namietanú samostatnú výnimku podľa druhej vety § 7 ods. 1 zákona o ochrane oznamovateľov, ktorá sa týka priznania nároku, odvolací orgán konštatuje, že aj v tomto prípade je potrebné zákon vykladať v súlade s jeho účelom, ktorým je zabezpečenie preventívnej ochrany oznamovateľov, ktorým bola táto ochrana priznaná podľa § 4 ods. 1 alebo § 6 ods. 1 zákona o ochrane oznamovateľov. Ak je teda súčasťou rozhodnutia zamestnávateľa aj priznanie finančných nárokov, pretože tieto vyplývajú z príslušných služobných predpisov v rámci zmeny zaradenia príslušníkov policajného zboru alebo dočasného pozbavenia výkonu štátnej služby, s ktorým dotknutí príslušníci zároveň nesúhlasia (čo mal prvostupňový správny orgán za preukázané), nemožno súhlasiť s právnym názorom, že sa na túto situáciu vzťahuje výnimka podľa § 7 ods. 1. Odvolací orgán sa preto stotožňuje so záverom prvostupňového správneho orgánu, že **ide o akcesorický nárok, ktorý nemení podstatu rozhodnutia, ktoré nie je priznaním nároku.** V danom prípade o ide o rozhodnutia - čiastkové útoky - ktorých podstatou bolo: i) dočasné pozbavenie výkonu štátnej služby, ii) ukončenie poverenia na výkon dočasne neobsadenej riadiacej funkcie, iii) prevedenie na iné pracovisko a súčasne odvolanie z doterajšej funkcie. Na zákonnosť výrokovej časti rozhodnutia zároveň nemá žiadny vplyv, či obsahuje aj popis jednotlivých rozhodnutí v častiach, ktoré obsahujú ustanovenia o odňatí alebo priznaní finančných nárokov vyplývajúcich z rozhodnutia zamestnávateľa. Podstatnou náležitosťou je ich jednoznačná identifikácia číslom, dátumom ako aj subjektom, ktorý rozhodnutia vydal.
102. Účastník konania sa ďalej dovoľáva **výnimky z dôvodu organizačného opatrenia ministra vnútra Slovenskej republiky**, ktorý je "jedínym spôsobom, ako môže dôjsť k zrušeniu funkcie policajta v podmienkach MV SR" a "predstavuje vo svojej podstate rozhodnutie príslušného orgánu o zmene v systemizácii a organizácii". Účastník konania namieta, že organizačné opatrenia nevydáva minister vnútra v postavení oprávneného služobného orgánu, ale ako najvyšší predstaviteľ rezortu. Aj pri vyhodnotení tejto námietky odvolací orgán konštatuje, že prvostupňový správny orgán správne odôvodnil napadnuté rozhodnutie, keď poukázal na skutočnosť, že nie je naplnená ani prvá z kumulatívnych podmienok poslednej vety § 7 ods. 1, konkrétne, že **v prípadoch preloženia podľa § 35 ods. 1 písm. a) zákona č. 73/1998 Z. z. na základe organizačného opatrenia ministra vnútra SR nejde o pracovnoprávny úkon súvisiaci so skončením pracovnoprávneho vzťahu.** Preto sa výnimka poslednej vety § 7 ods. 1 zákona o ochrane oznamovateľov na danú situáciu jednoznačne nevzťahuje.
103. Nad rámec uvedeného odvolací orgán dodáva, že na organizačné opatrenie, ktoré vykonáva minister vnútra SR (ktorý v zmysle § 4 ods. 2 a § 4a ods. 4 zákona č. 171/1993 Z. z. určuje vnútornú organizáciu Policajného zboru, vrátane Úradu inšpekčnej služby), nemožno v kontexte daného prípadu nahliadať ako na právnu skutočnosť, ktorá nezávisí od posúdenia zamestnávateľa. Jednotlivé úkony a rozhodnutia - organizačné opatrenia a z nich vyplývajúce personálne rozkazy - vykonáva minister vnútra sám alebo prostredníctvom ním ustanovených ďalších orgánov (§ 3 zákona č. 73/1998 Z. z.). V danej veci bolo teda na posúdení ministra vnútra SR, ktorý stojí na čele Ministerstva vnútra SR, či vydá organizačné opatrenia a na jeho základe budú preložený a súčasne odvolaní z doterajšej funkcie príslušníci Policajného zboru, ktorým bol udelený status chráneného oznamovateľa. Rozhodnutia o organizačných zmenách v žiadnom prípade nemožno dávať do roviny s právnou skutočnosťou, ktorú predstavuje právoplatný rozsudok nezávislého súdu, strata občianstva, či strata trvalého pobytu. Ide o úvahu a rozhodovanie najvyššieho predstaviteľa ministerstva, ktorý zároveň ako najvyšší predstaviteľ rezortu koná v mene štátu ako

služobný úrad. Preto je na rozhodnutie zamestnávateľa vychádzajúceho z vlastného predchádzajúceho organizačného opatrenia potrebné nahliadať ako na jeden celok. Opačný výklad by mal za následok neaplikovateľnosť preventívnej ochrany vo väčšine prípadov výpovedí z pracovného pomeru, kde najčastejšie prichádza k doručeniu výpovede z pracovného pomeru práve na základe predchádzajúceho rozhodnutia o organizačnej zmene, ktorá je rovnako pod kontrolou a posúdením toho istého zamestnávateľa, ktorý zamestnancovi doručil výpoveď. Na rozhodnutia o organizačných opatreniach a na ne nadväzujúce personálne rozkazy je potrebné posúdiť ako celok v rámci rozhodovania zamestnávateľa, ktoré môže pozostávať z viacerých štádií.

I. Pokračovací správny delikt

104. Účastník konania v odvolaní namieta formuláciu výrokovvej časti napadnutého rozhodnutia. Skutočnosť, že prvostupňový správny orgán rozhodoval o pokračovacom delikte, mala byť podľa účastníka konania zrejma z výroku napadnutého rozhodnutia, nie len z jeho odôvodnenia a to explicitným uvedením, že ide o pokračovací správny delikt. Účastník konania tvrdí, že jednotlivé čiastkové útoky na seba časovo ani chronologicky nenadväzujú, čo vylučuje pokračovanie nejakého deja, či následnosť jednotlivých častí jedného deliktu. Navrhuje preto napadnuté rozhodnutie ako nezákonné zrušiť. Namieta, že ide o hromadný správny delikt pričom poukazuje aj na odpoveď predsedníčky úradu na otázku novinárky zo dňa 26. 6. 2024 ohľadom uloženej sankcie prvostupňovým správnym orgánom, keď odpovedala, že “prípado bol rozhodnutý v celku”.
105. Odvolací orgán po preskúmaní napadnutého rozhodnutia v časti výroku ako aj jeho odôvodnenia zistil, že prvostupňový správny orgán uviedol svoj výrok konštatovaním, že sa účastníkovi konania ukladá pokuta vo výške 90 000 eur podľa § 19 ods. 3 zákona č. 54/2019 Z. z. “*za to, že účastník konania porušil povinnosti vyplývajúce z ustanovenia § 7 ods. 1 zákona č. 54/2019 Z. z., a to tým, že bez súhlasu úradu voči nižšie uvedeným chráneným oznamovateľom vydal v služobnom pomere nasledovné rozhodnutia:*”, pričom následne špecifikoval jednotlivé rozhodnutia – personálne rozkazy očíslované podľa toho, komu z chránených oznamovateľov boli tieto rozhodnutia adresované, špecifikáciou subjektu, ktorý predmetné rozhodnutia vydal, jeho číslom, dátum a miestom vydania ako aj stručnou charakteristikou podstaty rozhodnutia. Zároveň v časti odôvodnenia prvostupňového rozhodnutia v bodoch 128 a 129 prvostupňového rozhodnutia prvostupňový správny orgán vyslovil jednoznačný záver, že skutok posúdil ako pokračovací správny delikt vzhľadom na subjektívnu súvislosť ako aj objektívnu súvislosť v čase, spôsobe ich páchania a v predmete útoku.
106. Výrok rozhodnutia obsahuje všetky náležitosti v zmysle § 47 ods. 2 správneho poriadku – ustanovenie právneho predpisu, podľa ktorého sa rozhodlo, pričom prvostupňový správny orgán opísal skutok, ktorým účastník konania porušil príslušné zákonné ustanovenia zákona o ochrane oznamovateľov. Prvostupňový správny orgán zároveň určil 15-dňovú lehotu na zaplatenie uloženej pokuty, ktorá začne plynúť po nadobudnutí právoplatnosti rozhodnutia. Z identifikačných znakov opisu skutku podľa názoru odvolacieho orgánu jednoznačne vyplýva, že prvostupňový správny orgán **náležite vymedzil skutok, ktorým malo dôjsť k porušeniu zákonnej povinnosti, tak, aby nemohol byť zameniteľný s iným skutkom a tak, aby účastníkovi konania mohlo byť zrejme, čo sa mu kladie za vinu a za čo mu prvostupňový správny orgán uložil sankciu.**
107. Pri posudzovaní námietky účastníka konania, že vo výroku rozhodnutia nie je žiadna zmienka o pokračovacom správnom delikte, odvolací orgán považuje pre posúdenie zákonnosti napádaného rozhodnutia za určujúce splnenie vyššie uvedených kritérií správneho poriadku, určiteľnosti a nezameniteľnosti skutku s iným, ako aj rešpektovanie zásad správneho trestania podľa Trestného zákona. Použitie analógie Trestného zákona v správnom trestaní slúži na zabezpečenia práv účastníka konania v administratívnom konaní, ktoré má trestnoprávnu povahu. Cieľom použitia tejto analógie je garantovanie práv účastníka konania tak, aby boli rešpektované tak jeho základné procesné práva ako aj hmotnoprávne zásady ukladania trestov, pričom ide vždy o primerané použitie na konkrétne okolnosti prípadu. Pri dodržiavaní základných zásad ukladania trestov podľa Trestného zákona ide predovšetkým



o to, aby v prípade absencie konkrétnej právnej úpravy v oblasti správneho práva, nedošlo k zásahu do práv účastníka napríklad vo forme neprimerane prísneho trestu. Rešpektovanie základných zásad ukladania trestov či trestného konania zároveň neznamená príkaz postupovať doslovne podľa ustanovení Trestného zákona a Trestného poriadku, pokiaľ postup a rozhodovanie správneho orgánu o správnom delikte nezasahuje do základných práv účastníka konania vyjadrených v § 195 Správneho súdneho poriadku a v zmysle § 6 ods. 1 a 2 Dohovoru.

108. Pokiaľ ide o uloženie trestu prvostupňovým správny orgánom za pokračujúci správny delikt, účastníkovi konania nebolo upreté právo namietať právne posúdenie a uloženie trestu za pokračujúci správny delikt, čo v tomto konaní aj v plnom rozsahu využil. Odvolací orgán preskúmal námietky účastníka konania a stotožnil sa so závermi prvostupňového správneho orgánu, ktorými posúdil konanie účastníka konania ako pokračovací správny delikt. Považuje však za potrebné doplniť odôvodnenie prvostupňového rozhodnutia v časti posúdenia jednotiaceho zámeru ako aj objektívnej súvislosti v čase, spôsobe spáchania správneho deliktu ako aj predmete útoku.
109. Z vykonaného dokazovania vyplýva, že postupom účastníka konania, ktorý v dňoch 27. 10. 2023 a 28. 11. 2023 vydal v služobnom pomere 12 personálnych rozkazov voči 10 príslušníkom policajného zboru, ktorým bol prokurátorom udelený status chráneného oznamovateľa podľa § 4 ods. 1 zákona o ochrane oznamovateľov. Všetky predmetné personálne rozkazy boli vydané bez toho, aby im predchádzala žiadosť účastníka konania a následný súhlas úradu podľa § 7 ods. 1 zákona o ochrane oznamovateľov.
110. Aj v zmysle ustálenej judikatúry trestných súdov „rozhodujúcim znakom pokračovania v trestnom čine je, že jednotlivé útoky, z ktorých každý naplňa znaky toho istého trestného činu sú po subjektívnej stránke spojené jedným a tým istým zámerom páchatel'a v tom význame, že už od počiatku zamýšľa aspoň v hrubých rysoch aj ďalšie útoky, a že po objektívnej stránke sa jednotlivé útoky javia ako postupné realizovanie tohto jediného zámeru. Pokračovanie v trestnom čine pritom vyžaduje aj blízku súvislosť v čase a predmete útoku. Aj keď časovú súvislosť nemožno presne ohraničiť, spravidla pôjde o niekoľko dní, týždňov či mesiacov. Spomenutá časová súvislosť je z objektívneho hľadiska najvýznamnejšia“ (napr. Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2Tz /32/2005).
111. Podľa § 122 ods. 10 zákona č. 300/2005 Z. z. v znení neskorších predpisov, za pokračovací trestný čin sa považuje, ak páchatel' pokračoval v páchaní toho istého trestného činu. Trestnosť všetkých čiastkových útokov sa posudzuje ako jeden trestný čin, ak všetky čiastkové útoky toho istého páchatel'a spája objektívna súvislosť v čase, spôsobe ich páchania a v predmete útoku, ako aj subjektívna súvislosť, najmä jednotiaci zámer páchatel'a spáchať uvedený trestný čin. Pokračovací trestný čin je charakterizovaný tromi znakmi, ktoré musia byť splnené súčasne: 1. rovnaká skutková podstata trestného činu, 2. všetky čiastkové útoky toho istého páchatel'a spája objektívna súvislosť v čase, v spôsobe ich páchania a 3. subjektívna súvislosť najmä jednotiaci zámer páchatel'a spáchať uvedený trestný čin.
112. Na základe analógie ide v danom prípade o konanie zamestnávateľa v zmysle § 2 písm. i) zákona o ochrane oznamovateľov, ktorému správny orgán vo výroku rozhodnutia pripisuje jednotlivé čiastkové útoky a aj v zmysle odôvodnenia rozhodnutia jednoznačne určuje páchatel'a správneho deliktu (ten istý páchatel'). Páchatel' správneho deliktu porušil ustanovenie § 19 ods. 3 zákona o ochrane oznamovateľov tým, že bez súhlasu úradu vydal v služobnom pomere rozhodnutia voči chráneným oznamovateľom, keď sa súhlas vyžadoval (rovnaká skutková podstata). Páchatel' správneho deliktu postupoval identicky pri vydávaní každého vo výroku osobitne identifikovaného personálneho rozkazu, ktoré boli vykonané v dňoch 27. 10. 2023 a 28. 11. 2023 (objektívna súvislosť v spôsobe páchania a čase), a to za účelom resp. s dôsledkom obídienia zákonného mechanizmu preventívnej ochrany oznamovateľov zakotvenej v § 7 zákona o ochrane oznamovateľov (objektívna súvislosť v predmete útoku a subjektívna súvislosť v zámere páchatel'a).
113. V súvislosti s námietkou účastníka konania, podľa ktorej v predmetnom prípade ide o hromadný správny delikt, odvolací orgán poukazuje na to, že o hromadný správny delikt by šlo v prípade, ak by jednotlivé čiastkové útoky sami o sebe ešte neboli správny deliktmi ale vo svojom súhrne by dosiahli takú intenzitu porušovania alebo ohrozovania záujmu chráneného zákonom, ktoré je správny deliktom. Charakteristickou črtou je mnohosť útokov, ktorá je vyjadrená v skutkovej podstate správneho deliktu. Skutkové okolnosti prípadu nenasvedčujú, že by predmetné personálne rozhodnutia a postup účastníka



konania pred ich vydaním nasvedčovali spáchaniu hromadného správneho deliktu. Všeobecné mediálne vyjadrenie predsedníčky úradu určené laickej verejnosti v čase po doručení rozhodnutia prvostupňového správneho orgánu účastníkovi konania zároveň nie je pre posúdenie zákonnosti napádaného rozhodnutia ani pre kvalifikáciu skutku významné.

J. K personálnemu rozkazu ministra vnútra SR č. 444 zo dňa 2. 11. 2023

114. Účastník konania ďalej namietal, že sa prvostupňový orgán nevysporiadal s celým predmetom konania, keďže konanie začaté aj vo vzťahu k čiastkovému útoku vyjadrenému ako „11. XXXXXXXXXXXX, nar. XXXXXXXXXXXX, trvale bytom XXXXXXXXXXXX, - personálny rozkaz ministra vnútra Slovenskej republiky č. 444 zo dňa 2.11. 2023, ktorým bolo ako chránenému oznamovateľovi v zmysle § 4 ods. 1 zákona o ochrane oznamovateľov, podľa § 39 ods. 1 písm. b) zákona č. 73/1998 Z. z. dňom 2. 11. 2023 ukončené poverenie výkonom dočasne neobsadenej riadiacej funkcie riaditeľa Úradu inšpekčnej služby a súčasne mu bol dňom 2. 11. 2023 podľa § 90 zákona odňatý príplatok za výkon dočasne neobsadenej funkcie vo výške 80 %.“, nebolo v rozpore s princípom právnej istoty procesne ukončené. Namietala nedostatočnosť vysporiadania sa s čiastkovým útokom len v časti odôvodnenia rozhodnutia ako aj neistotu ohľadom ďalšieho možného rozhodnutia o tomto skutku a preto žiada rozhodnutie pre jeho nezákonnosť a nepreskúmateľnosť zrušiť.
115. Odvolací orgán zistil, že prvostupňový správny orgán v oznámení o začatí správneho konania zo dňa 29. 1. 2024 uviedol medzi personálnymi rozkazmi, ktoré boli dôvodom pre začatie správneho konania aj personálny rozkaz ministra vnútra SR č. 444 zo dňa 2. 11. 2023. Po posúdení skutkových a právnych otázok prvostupňový správny orgán dospel k záveru, že v prípade predmetného personálneho rozkazu nedošlo k spáchaniu správneho deliktu, pričom dôvody pre tento záver uviedol v odôvodnení napadnutého rozhodnutia, najmä v bodoch 124 až 126, kde dospel k záveru, že účastník konania neporušil povinnosť v zmysle § 7 ods. 1 zákona č. 54/2019 Z. z. keď vydal personálny rozkaz ministra vnútra SR č. 444 zo dňa 2. 11. 2023.
116. Druhostupňový správny orgán konštatuje, že v zákone na ochranu oznamovateľov či v správnom poriadku, ktorými sa riadi postup správneho orgánu pri rozhodovaní o správnych deliktach absentuje špecifická právna úprava, ktorá by regulovala procesný postup v situáciách, kedy je výsledkom dokazovania alebo posúdenia správneho orgánu konštatovanie, že v časti, resp. pri domnelom čiastkovom útoky neboli naplnené zákonné znaky skutkovej podstaty správneho deliktu. Zároveň, v zmysle ustálenej judikatúry domácich i medzinárodných súdov ako aj v zmysle § 195 ods. 2 zákona č. 162/2015 Správneho súdneho poriadku v znení neskorších predpisov, pokiaľ ide o správne trestanie, je potrebné použiť základné zásady trestného konania podľa Trestného poriadku.
117. Medzi základné ústavnoprávne ako aj medzinárodnoprávne zásady trestného konania patrí aj zásada *ne bis in idem* zakotvená tak v čl. 50 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky ako aj článku 4 ods. 1 protokolu č. 7 Dohovoru. Táto zásada vyjadruje zákaz trestne stíhať za čin, za ktorý už bol niekto odsúdený alebo oslobodený spod obžaloby. Preto napriek chýbajúcej právnej úprave je potrebné použiť *analógiu legis* aj pri preskúmaní postupu prvostupňového orgánu v otázke čiastkového útoku, pri ktorom vyhodnotil, že nedošlo k spáchaniu správneho deliktu a dôvody pre tento záver uviedol v odôvodnení prvostupňového rozhodnutia.
118. Treba tiež podotknúť, že námietka účastníka konania k možnosti opätovného konania alebo rozhodnutia v tej istej veci ohľadom čiastkového útoku - personálneho rozkazu č. 444 zo dňa 2. 11. 2023 - je aj vzhľadom na ustanovenie § 19 ods. 6 zákona o ochrane oznamovateľov (v zmysle ktorého možno pokutu uložiť len do jedného roka odo dňa, keď sa úrad dozvedel o porušení povinnosti), len teoretickou a v praxi ťažko realizovateľnou možnosťou. Napriek tomu druhostupňový správny orgán považuje rešpektovanie princípu právnej istoty aj vo forme zastavenia konania vo vzťahu k personálnemu rozkazu ministra vnútra SR č. 444 zo dňa 2. 11. 2023 za procesný postup, ktorý je v súlade s legitímnymi očakávaniami účastníka konania, ako aj v súlade s princípom č. 5 Odporúčania č. R (91) 1 Výboru ministrov Rady Európy členským štátom o správnych sankciách, ktorý vyjadruje právo obvineného zo správneho deliktu, aby konanie o jeho delikte bolo ukončené rozhodnutím príslušného orgánu.

119. Preklenie medzery v zákone vo forme zastavenia konania vo vzťahu k jednému z čiastkových útokov prostredníctvom analógie ako jedného z interpretačných postupov, neutrpí účastník konania ani chránený záujem - naopak - ide o zachovanie princípu právnej istoty, ktorej sa v tomto konaní účastník konania dovoľáva.
120. Z uvedeného dôvodu druhostupňový správny orgán v tejto časti rozhodnutie zmenil a vo vzťahu k personálnemu rozhodnutiu ministra vnútra č. 444 zo dňa 2. 11. 2023 konanie zastavil.
121. Účastník konania ďalej namieta účelovosť a arbitrárnosť právneho posúdenia prvostupňového správneho orgánu, ktorý konštatoval, že účastník konania neporušil povinnosť vyžiadať si súhlas úradu v zmysle § 7 ods. 1 zákona o ochrane oznamovateľov pred vydaním personálneho rozkazu č. 444 zo dňa 2. 11. 2023, ktoré sa týkalo konca poverenia výkonom dočasne neobsadenej riadiacej funkcie riaditeľa Úradu inšpekčnej služby. Napriek skutočnosti, že správny orgán rozhodol v tejto otázke o nevine a teda nedošlo k zásahu do práv účastníka konania, odvolací orgán považuje za vhodné vyjadriť k námietkam účastníka a výkladu zákona o ochrane oznamovateľov.
122. Z napadnutého rozhodnutia nevyplýva, ako to tvrdí účastník konania, že XXXXXXXXXX do funkcie vymenovala vláda Slovenskej republiky. Prvostupňový správny orgán poukazuje na **ústavnoprávny rozmer verejnej funkcie riaditeľa Úradu inšpekčnej služby, ktorého v zmysle čl. 119 písm. m) Ústavy SR ako aj § 33b ods. 1 zákona č. 73/1998 Z. z. vymenúva do funkcie vláda.** Vzhľadom na všeobecné znenie § 7 ods. 1 zákona o ochrane oznamovateľov bol správny orgán povinný prísť k výkladu zákona aj s ohľadom na ústavné právomoci vlády Slovenskej republiky, ako vrcholného orgánu výkonnej moci, ktorej právomoci vyplývajú z Ústavy SR a príslušných zákonov. Odvolací orgán konštatuje, že zo zákona o ochrane oznamovateľov **nevyplýva možnosť obmedziť ústavnú právomoc vlády menovať štátnych funkcionárov.** Ako dôsledok výkonu právomoci vlády, ktorá dňa 2. 11. 2023 vymenovala do funkcie riaditeľa Úradu inšpekčnej služby XXXXXXXXXX a aj s ohľadom na znenie zákona č. 54/2019 Z. z. a jeho dôvodovú správu, podľa ktorej sa mechanizmus ochrany nevzťahuje na právne úkony urobené príslušnými orgánmi vo vzťahu k osobám, ktoré sú vo verejnej funkcii, odvolací orgán považuje závery prvostupňového orgánu za správne a zákonné.
123. Pokiaľ ide o namietanú účelovosť tejto právnej interpretácie z dôvodu, že by podľa účastníka konania správny orgán musel priznať, že sa na tento úkon vzťahuje výnimka v zmysle § 7 ods. 1 zákona č. 54/2019 Z. z., pretože ide o pracovnoprávny úkon súvisiaci so skončením pracovnoprávneho vzťahu, odvolací orgán poznamenáva, že skončenie poverenia výkonom dočasne neobsadenej riadiacej funkcie nemožno považovať za skončenie pracovnoprávneho vzťahu, pokiaľ by týmto úkonom zároveň nedošlo k skončeniu štátnej služby príslušníka policajného zboru.

K. Predpojatosť správneho orgánu

124. Účastník konania vzniesol námietku predpojatosti vo vzťahu k predsedníčke Úradu podľa § 10 správneho poriadku, pričom zároveň dodal, že si je vedomý nemožnosti vylúčenia "zamestnanca stojaceho na čele správneho orgánu, ktorý nad sebou nemá orgán odvolací." Dôvodom tejto námietky je zjavný pomer k veci, pretože si podľa tvrdenia účastníka "vynútila oboznámenie sa s obsahom správneho rozhodnutia". V tejto súvislosti účastník konania namietal aj predpojatosť riaditeľky právneho odboru. Rekapitulácia ako aj rozhodnutie a postup predsedníčky úradu vo vzťahu k tejto námietke účastníka konania sú uvedené v bodoch 17 a 18 tohto rozhodnutia. Účastník konania v odvolaní ďalej namieta, že údajným netransparentným postupom správny orgán zapríčinil to, že účastníkovi konania v prvostupňovom konaní fakticky odňal právo namietať skutočnosti nasvedčujúce vylúčeniu zamestnanca správneho orgánu, ktorý vo veci spracovával napadnuté rozhodnutie. Namietal len predpojatosť predsedníčky úradu, lebo predpokladal, že rozhodovať v prvom stupni správneho konania bude osoba stojaca na čele správneho orgánu.
125. V zmysle § 58 ods. 1 správneho poriadku, ktorým sa spravuje predmetné konanie, ak osobitný zákon neustanovuje inak, odvolacím orgánom je správny orgán najbližšieho vyššieho stupňa nadriadený správne orgánu, ktorý napadnuté rozhodnutie vydal. Zo zákona o ochrane oznamovateľov zároveň nevyplýva žiadna osobitná procesná právna úprava o určení prvostupňového a druhostupňového orgánu v konaniach úradu. § 13 ods. 1 a 3 zákona o ochrane oznamovateľov zároveň určuje, že Úrad na ochranu

oznamovateľov je nezávislý orgán štátnej správy s celoštátnou pôsobnosťou a za svoju činnosť sa zodpovedá Národnej rade Slovenskej republiky. Z uvedeného vyplýva záver, že orgánom konajúcim v zmysle zákona na prvom stupni nemôže byť štatutárny orgán, ktorý nemá okrem štatutárneho zástupcu iný nadriadený orgán, ktorý by mohol rozhodovať o prípadnom odvolaní v zmysle správneho poriadku.

126. Predpoklad účastníka konania sa teda zakladal na nesprávnej interpretácii zákona a nemal základ v netransparentnom či úmyselnom zatajovaní pravidiel. Námietku účastníka konania by odvolací orgán považoval za opodstatnenú, keby sa preukázalo, že prvostupňový orgán odmietol informovať účastníka konania o tom, ktorý zamestnanec v uvedenej veci koná, čo sa však nestalo.
127. Účastník konania ďalej namietal, že sa prvostupňový správny orgán nezaoberal jeho námietkou o "tendenčnom začatí správneho konania a porušení povinnosti správneho orgánu zistiť skutočný stav vecí úplne" a to z dôvodu, že sa predsedníčka úradu na tlačovej konferencii dňa 9. 11. 2023 vyjadrila k tomu, že sa ministerstvo malo obrátiť na úrad predtým, ako pozbavilo výkonu štátnej služby príslušníkov NAKA. Prvostupňový správny orgán k námietke uviedol, že *"pri posúdení vecí vychádzal výlučne z obsahu spisu, teda zozbieraných podkladov pre rozhodnutie, z ktorých posúdil skutkové závery a právne posúdenie prejednávaneho konania účastníka konania uvedené v predmetnom rozhodnutí."*
128. Odvolací orgán vyhodnotil, že prvostupňový správny orgán reagoval, hoci stručne, na podstatu námietky tým, že poukázal na obsah spisu, z ktorého zjavne vyplýva, že začatie konania bolo podložené výlučne listinnými podkladmi, ktoré dokumentovali skutkový stav a následným právnym zhodnotením, ktoré je podrobne uvedené v odôvodnení prvostupňového rozhodnutia. Tým zároveň odmietol akékoľvek iné vplyvy na postup a rozhodovanie prvostupňového správneho orgánu, ktoré účastník konania predpokladal, no nedoložil ich konkrétnymi skutočnosťami.
129. Nad rámec nevyhnutného odvolací orgán dodáva, že na tlačovú konferenciu zo dňa 9. 11. 2023 nemožno, ako to uvádza účastník konania, nahliadať ako na začatie správneho konania. Jej cieľom bolo poskytnúť stanovisko vo veciach verejného záujmu a poskytnúť stanovisko úradu k výkladu zákona. Zákonnou povinnosťou úradu je v zmysle § 13 ods. 6 písm. e) zvyšovať povedomie verejnosti a zamestnávateľov o oznamovaní protispoločenskej činnosti a o poskytovaní ochrany oznamovateľom. V zmysle § 13 ods. 8 písm. d) môže úrad upozorniť zamestnávateľa, že plánovaným pracovnoprávnym úkonom môže porušiť ustanovenia zákona. Úrad tlačovú konferenciu zvolal vzhľadom na početné otázky zo strany verejnosti a médií, ale aj predchádzajúce verejné stanoviská v mene ministerstva, aby poskytol stanovisko k výkladu zákona. Stalo sa tak v čase, kedy bolo možné postup zamestnávateľa zmeniť. V rámci tlačovej konferencie úradu zo dňa 9. 11. 2023, ktorej záznam je verejne dostupný, zároveň nezaznievali hodnotenia, či došlo k spáchaniu správneho deliktu účastníka konania. Naopak, na otázku novinára predsedníčka úradu zdôraznila, že je potrebné sa najprv oboznámiť so všetkými podkladmi a v danom momente nemožno vyhlásiť, že úrad určite začne sankčné konanie. Samotné správne konanie začalo až dňa 30. 1. 2024, po doručení príslušných písomných podkladov zo strany účastníka konania, ktoré na dožiadanie úradu doručili úradu dňa 10. 11. 2023.
130. Odvolací orgán zároveň nezistil žiadne porušenie dvojinštančnosti konania, základných pravidiel správneho konania podľa § 3 a 4 správneho poriadku alebo pravidiel, ktoré sa týkajú vylúčenia zamestnancov podľa § 9 až § 13 správneho poriadku.
131. Účastník konania tiež spochybnil nestrannosť a nezaujatosť členov osobitnej komisie, na tom základe, že členov osobitnej komisie vymenováva práve predsedníčka úradu. Túto námietku považuje odvolací orgán za irelevantnú. V predmetnej veci o odvolaní rozhoduje predsedníčka úradu na základe návrhu ňou ustanovenej osobitnej komisie. Zákon v predmetnom prípade nezveril poradnej odvolacej komisii rozhodovaciu právomoc, táto komisia nevydáva záväzné rozhodnutia a jej úloha je poradná. Poradnú odvolaciu komisiu nie je možné stotožňovať s komisiou podľa § 6 ods. 3 Správneho poriadku, podľa ktorého osobitné zákony ustanovia, v ktorých veciach sú na konanie príslušné komisie, rady alebo inak označené kolektívne orgány a ktorých predpojatosť je možné, v spojení s § 13 Správneho poriadku, namietat. Na základe uvedených skutočností, nemožno v prípade poradnej odvolacej komisie aplikovať ustanovenie § 9 ani § 13 správneho poriadku. Odvolací orgán poukazuje aj na to, že účastník konania ani nenamietal predpojatosť konkrétneho člena osobitnej komisie, ale komisiu ako takú, navyše len na tom základe, že ju vymenováva predsedníčka úradu, čo je postup, ktorý vyplýva zo zákona, konkrétne z ustanovenia § 58 ods. 3 správneho poriadku.

L. Uložená sankcia

132. Účastník konania namieta nezrozumiteľnosť odôvodnenia výšky sankcie, pretože prvostupňový správny orgán dbal len na subjektívne záujmy určitých osôb, neprihliadol na spôsob protiprávneho konania a nevyhodnotil pomer priťažujúcich a poľahčujúcich okolností. Vyčíta správne mu orgánu, že na ujmu účastníkovi konania pričítal aj opakovanie, pričom v rozpore s tým tvrdí, že čin vyhodnotil ako pokračujúci správny delikt. Účastník namieta aj negatívne dôsledky konania s odkazom, že je na slobodnom rozhodnutí chránených oznamovateľov, či budú podávať voči rozhodnutia opravné prostriedky. Poukazuje tiež na to, že prvostupňový správny orgán spája zmarenie preventívneho účinku so závažnosťou namiesto následku a namieta, že prvostupňový správny orgán hodnotí nad rámec svojich kompetencií závažnosť personálnych opatrení a nie závažnosť nevyžiadania si súhlasu podľa § 7 ods. 1 zákona o ochrane oznamovateľov. Tým podľa účastníka správny orgán vykonal aj arbitráry záver o tom, že postup účastníka bol odvetou za oznámenie o protispoločenskej činnosti.
133. Účastník konania tiež namieta nesúlad v časti odôvodnenia, kde prvostupňové rozhodnutie uvádza porušenie právom chráneného záujmu osôb, keď sa dopustil zmarenia účinku 11 aktov ochrany voči 11 chráneným oznamovateľom, pričom vo výrokovej časti rozhodnutia sa spomína iba 10 chránených oznamovateľov. Účastník konania poukazuje aj na to, že zákon č. 54/2019 Z. z. nepostihuje rozhodnutia, ktoré boli vydané bez súhlasu, sankciou neplatnosti, čo podľa neho vylučuje závery správneho orgánu o potrebe odstránenia protiprávneho stavu.
134. Podľa účastníka konania správny orgán pri ukladaní pokuty tiež neprihliadal na následky, ktoré sú podľa účastníka konania pre chránených oznamovateľov pozitívne.
135. V zmysle § 19 ods. 5 zákona č. 54/2019 Z. z. úrad pri ukladaní pokuty prihliada na závažnosť, spôsob, trvanie a následky protiprávneho konania a prihliadne aj na opakované porušenie povinnosti a na to, že sa týmto konaním alebo opomenutím konania porušili viaceré povinnosti.
136. Odvolací orgán preskúmal uloženú pokutu z hľadiska jej primeranosti, závažnosti konania účastníka ako aj potreby jej represívneho a preventívneho charakteru. Odvolací orgán preskúmal napadnuté rozhodnutie v časti uloženej sankcie z hľadiska toho, či prvostupňový správny orgán pri jej ukladaní postupoval v zmysle § 19 ods. 5 zákona o ochrane oznamovateľov.
137. Druhostupňový správny orgán z administratívneho spisu zistil, že účastník konania naplnil znaky skutkovej podstaty správneho deliktu podľa § 19 ods. 3 zákona o ochrane oznamovateľov, prijatím rozhodnutí v služobnom pomere bez súhlasu úradu vo vzťahu k chráneným oznamovateľom, keď sa súhlas vyžadoval.
138. Druhostupňový správny orgán ďalej zistil, že prvostupňový správny orgán sa v napadnutom rozhodnutí zaoberal spôsobom protiprávneho konania účastníka konania a to v bode 128 napadnutého rozhodnutia. Prvostupňový správny orgán pri ukladaní pokuty prihliadal aj na spôsob protiprávneho konania účastníka konania, ktorý spočíval v tom, že v čase účinnej ochrany chránených oznamovateľov v rozpore s § 7 ods. 1 zákona o ochrane oznamovateľov prijal bez súhlasu úradu nasledovné personálne rozkazy: Personálny rozkaz ministra vnútra Slovenskej republiky č. 429 zo dňa 27. 10. 2023, Personálny rozkaz ministra vnútra Slovenskej republiky č. 430 zo dňa 27. 10. 2023, Personálny rozkaz ministra vnútra Slovenskej republiky č. 432 zo dňa 27. 10. 2023, Personálny rozkaz ministra vnútra Slovenskej republiky č. 433 zo dňa 27. 10. 2023, Personálny rozkaz ministra vnútra Slovenskej republiky č. 434 zo dňa 27. 10. 2023, Personálny rozkaz ministra vnútra Slovenskej republiky č. 435 zo dňa 27. 10. 2023, Personálny rozkaz ministra vnútra Slovenskej republiky č. 436 zo dňa 27. 10. 2023, Personálny rozkaz ministra vnútra Slovenskej republiky č. 438 zo dňa 27. 10. 2023, Personálny rozkaz riaditeľa Úradu inšpekčnej služby č. 47 zo dňa 28. 11. 2023, Personálny rozkaz riaditeľa Úradu inšpekčnej služby č. 48 zo dňa 28. 11. 2023, Personálny rozkaz riaditeľa Úradu inšpekčnej služby č. 49 zo dňa 28. 11. 2023 a Personálny rozkaz riaditeľa Úradu inšpekčnej služby č. 50 zo dňa 28. 11. 2023. Druhostupňový správny orgán zároveň konštatuje, že účastník konania svojím konaním spáchal viacero čiastkových útokov, ktoré sami o sebe naplňajú znaky skutkovej podstaty správneho deliktu podľa § 19 ods. 3 zákona o ochrane oznamovateľov.
139. Vo vzťahu k námietke účastníka konania ohľadom spájania zmarenia preventívneho účinku so závažnosťou namiesto následku, druhostupňový správny orgán uvádza, že uvedené nemôže mať,

samo o sebe, vplyv na zákonnosť rozhodnutia z dôvodu porušenia zákona či z hľadiska vybočenia z rozsahu správnej úvahy. Kritérium závažnosti ako aj následku protiprávneho konania sú vzájomne prepojené a patria k zákonným kritériám, ktoré je správny orgán pri ukladaní sankcie v zmysle § 19 ods. 5 zákona o ochrane oznamovateľov povinný zohľadniť. Pri ukladaní sankcie má správny orgán odôvodniť, akými kritériami a úvahami bol pri svojom rozhodovaní vedený, tak aby rozhodnutie bolo preskúmateľné. Pri posudzovaní odôvodnenosti výšky udelennej sankcie je pre odvolací orgán právne významná skutočnosť, či pri jej ukladaní prvostupňový správny orgán prihliadol na zákonné kritériá na jej uloženie. Odvolací orgán je toho názoru, že prvostupňový správny orgán prihliadal na závažnosť protiprávneho konania účastníka konania, keď prihliadal na počet čiastkových útokov pokračovacieho správneho deliktu. Pri pokračovacom správnom delikte nemôže byť bez právneho významu počet jednotlivých čiastkových útokov a teda sankcia za pokračovací správny delikt pozostávajúca z viacerých čiastkových útokov musí byť vyššia ako sankcia uložená za správny delikt pozostávajúci z jedného skutku alebo troch skutkov. Druhostupňový správny orgán zhodne s prvostupňovým správnym orgánom, pri výške pokuty prihliadol aj na počet jednotlivých čiastkových útokov pokračovacieho správneho deliktu a teda pri uložení sankcie prihliadol na to, že predmetný administratívny delikt účastníka konania pozostával z 12 čiastkových útokov, ktoré sa dotkli až 10 chránených oznamovateľov.

140. Odvolací orgán zároveň súhlasí s vyjadrením účastníka konania, že účel sankcie podľa zákona č. 54/2019 Z. z. je vymedzený podstatne širšie, ako iba ochrana individuálne určených osôb. Zistil, že prvostupňový správny orgán sa zaoberal aj dôsledkami, resp. následkami protiprávneho konania účastníka konania, keď vyhodnotil ako následok protiprávneho konania stav, v ktorom viaceré akty poskytnutia ochrany postupom prokurátora podľa § 4 ods. 1 zákona o ochrane oznamovateľov nedosiahlo zákonodarcom zamýšľaný preventívny *ex ante* účinok inštitútu poskytnutia ochrany podľa § 7 zákona o ochrane oznamovateľov, čím účastník konania zmaril samotnú podstatu tohto inštitútu. Druhostupňový správny orgán sa stotožňuje s prvostupňovým správnym orgánom v časti, podľa ktorej následkom protiprávneho konania, resp. negatívny dopad konania účastníka konania je zmarenie zamýšľanej preventívnej *ex ante* ochrany podľa § 7 zákona o ochrane oznamovateľov s tým rozdielom, že upresňuje, že táto úvaha sa týka 10 a nie 11 aktov poskytnutia ochrany prokurátora, ako je nesprávne uvedené v napadnutom rozhodnutí. Toto **neposkytnutie preventívnej ochrany považuje za primárny závažný negatívny následok porušenia zákona**, za ktoré sa účastníkovi konania ukladá sankcia. V druhom slede je následkom aj nevyhnutnosť (aj keď dobrovoľná) procesnej obrany jednotlivých chránených oznamovateľov, ktorí sú rozhodnutiami účastníka konania dotknutí. Bez ohľadu na výsledok príslušných konaní sú chránení oznamovatelia (nerešpektovaním postupu podľa ustanovenia § 7 ods. 1 zákona o ochrane oznamovateľov) postavení do procesného postavenia, v ktorom, ak chcú dosiahnuť nápravu, sú povinní na súde žalovať nezákonnosť personálnych rozkazov, ktoré sa ich týkajú. Napriek tomu, že predmetný správny delikt nenapĺňa znaky trvajúceho deliktu, odvolací orgán poukazuje na to, že dôsledky tohto porušenia naďalej trvajú. Závažnosť skutku dotvára aj postavenie zamestnávateľa, ktorý je ústredným orgánom štátnej správy s veľkým počtom zamestnancov v štátnozamestnaneckom a služobnom pomere, pričom postup zamestnávateľa bol vzhľadom na širokú medializáciu verejne známy.
141. Odvolací orgán sa nestotožňuje s názorom účastníka konania, ktorý uvádza, že následky personálnych rozkazov sú pre chránených oznamovateľov pozitívne. Účastník konania vychádza z názoru o nevyhnutnosti vydania personálneho rozkazu a teda príslušnej úpravy služobného pomeru s ohľadom na organizačné opatrenie ministra vnútra, pričom nezohľadňuje, že aj organizačné opatrenie je výsledkom postupu a rozhodovania jedného zamestnávateľa v zmysle zákona o ochrane oznamovateľov. K tejto otázke sa odvolací orgán osobitne vyjadril aj v bodoch 102 a 103 tohto rozhodnutia.
142. Druhostupňový správny orgán nad rámec odôvodnenia následkov ako aj závažnosti protiprávneho konania dodáva, že právne a inštitucionálne podmienky zákona o ochrane oznamovateľov garantujúce ochranu fyzickým osobám v súvislosti s oznámením protispoločenskej činnosti musia byť dodržiavané aj s ohľadom na dôveryhodnosť ochrany oznamovateľov zo strany štátu a dôveryhodnosť verejných inštitúcií. Zákon o ochrane oznamovateľov v § 7 garantuje oznamovateľom, ktorí urobili kvalifikované oznámenie a ktorým bola podľa § 4 ods. 1 a 6 ods. 1 zákona o ochrane oznamovateľov poskytnutá ochrana správnym orgánom alebo prokurátorom (tzv. chránení oznamovatelia), že voči nim nebudú zamestnávateľa robiť právne úkony alebo prijímať rozhodnutia (s ktorými sami nesúhlasia) bez



predchádzajúceho súhlasu úradu. Účelom konania podľa § 7 zákona o ochrane oznamovateľov je posúdenie nezávislým orgánom či navrhovaný právny úkon alebo rozhodnutie zamestnávateľa má alebo nemá súvislosť s kvalifikovaným oznámením oznamovateľa a teda účelom takéhoto postupu je zamedzenie možnému postihu chráneného oznamovateľa v pracovnoprávnom vzťahu z dôvodu oznámenia protispoločenskej činnosti.

143. Protiprávnym konaním účastníka konania došlo k zmareniu účelu zákonom garantovanej ochrany, keď vydal 12 personálnych rozkazov voči 10 chráneným oznamovateľom bez toho, aby bolo pred ich urobením posúdené úradom či majú alebo nemajú príčinnú súvislosť s kvalifikovaným oznámením chráneného oznamovateľa. Konaním účastníka konania došlo k neoprávnenému zasiahnutiu do práv 10 chránených oznamovateľov (nie 11 ako to je uvedené v napadnutom rozhodnutí) na to, aby akýkoľvek zásah zo strany zamestnávateľa do ich práv a povinností zamestnanca, vykonaný bez ich súhlasu, podliehal predchádzajúcemu schváleniu.
144. Pokiaľ ide o opakovanie protiprávneho konania, druhostupňový orgán je toho názoru, že opakované porušenie povinnosti by bolo možné účastníkovi konania pričítať v prípade, ak by zo strany účastníka konania nešlo o prvé porušenie. Nad rámec uvedeného odvolací orgán podotýka, že účastník konania mal po celé obdobie, teda pred vydaním predmetným personálnych rozkazov, po ich vydaní ako aj počas rozhodovania o odvolaniach proti nim, možnosť obrátiť sa na úrad, ktorý okrem iného v zmysle § 13 ods. 6 písm. h) zákona o ochrane oznamovateľov vydáva vo veciach ochrany oznamovateľov odborné stanoviská a metodické usmernenia.
145. Druhostupňový správny orgán v napadnutom rozhodnutí neidentifikoval prijatie záveru o tom, že postup účastníka bol odvetou za oznámenie o protispoločenskej činnosti, tak ako namietal účastník konania, takýto záver nevyplýva zo žiadnej časti napadnutého rozhodnutia. Účastník konania ďalej namieta, že prvostupňový správny orgán neprihliadol na pomer poľahčujúcich a priťažujúcich okolností, na ktorých prihliadnutie sa zaviazal prvostupňový správny orgán. V súvislosti s uvedenou námietkou druhostupňový orgán nad rámec odôvodnenia prvostupňového orgánu poukazuje na § 19 ods. 5 zákona o ochrane oznamovateľov, v zmysle ktorého má správny orgán pri ukladaní pokuty prihliadať na závažnosť, spôsob a následky protiprávneho konania a prihliadne aj na opakované porušenie povinnosti a na to, že sa týmito konaním alebo opomenutím konania porušili viaceré povinnosti. Poľahčujúce a priťažujúce okolnosti, na ktorých vyhodnotenie sa zaviazal prvostupňový orgán, sú subsumované pod zákonné kritériá na uloženie sankcie, ktoré sú jasne formulované v zákone o ochrane oznamovateľov. Druhostupňový správny orgán dodáva, že v predmetnom prípade sa účastník konania dopustil správneho deliktu podľa § 19 ods. 3 zákona o ochrane oznamovateľov, za ktorý je možné uložiť pokutu až do výšky 100 000 eur. Predmetný správny delikt, resp. pokračovací správny delikt tvorí veľký počet čiastkových útokov (12 čiastkových útokov), ktorým účastník konania zmaril zákonom garantovanú ochrany podľa § 7 ods. 1 zákona o ochrane oznamovateľov vo vzťahu k 10 chráneným oznamovateľom. S ohľadom na vyššie uvedené, odvolací orgán považuje výšku uloženej pokuty za primeranú, a to aj po zohľadnení skutočností, že účastník konania poskytol v priebehu konania potrebnú súčinnosť.
146. Druhostupňový správny orgán považuje za potrebné vyjadriť sa aj k tvrdeniam účastníka konania, podľa ktorých zákonná úprava uvedená v § 7 ods. 1 zákona o ochrane oznamovateľov je vo vzťahu k rozhodnutiam orgánu verejnej správy nadbytočná, keďže jej nedodržanie nie je spojené so žiadnymi následkami, okrem toho, že za jej nedodržanie je možné uložiť pokutu. Účastník konania ďalej tvrdí, že orgány verejnej správy sú viazané mnohými inými povinnosťami a sú tak vystavené dileme, či „vyhovieť takejto obsolétnej právnej úprave“ a vystaviť sa riziku omeškania pri plnení iných povinností alebo striktné rešpektovať príslušné zákony a vystaviť sa tak postihu zo strany úradu. Navyše, podľa účastníka konania zákon o ochrane oznamovateľov neobsahuje vo vzťahu k rozhodnutiam správnych orgánov urobeným voči chráneným oznamovateľom ustanovenie spôsobilé zamedziť postihu zamestnanca a to z dôvodu, že zákon priamo neustanovuje ich nezákonnosť, podobne ako je to pri neplatnosti právnych úkonov. Uvedené má byť podľa účastníka konania dôvodom, že rozhodnutia služobných orgánov, ktoré sa priečia alebo obchádzajú zákon č. 54/2019 Z. z. nemôžu negatívne ohroziť záujem chránený týmto zákonom.
147. Druhostupňový správny orgán zásadne odmieta vyššie uvedené tvrdenia. Absencia ustanovenia zákona, ktorý by určil nezákonnosť rozhodnutia a z nej odvodená nemožnosť ohroziť záujem chránený zákonom nemá žiadnu oporu v platnom právnom poriadku. Odvolací orgán pripomína, že cieľom opravných



prostriedkov v rámci správneho konania ako aj správneho súdnictva je ochrana subjektívnych práv ale aj iných ako subjektívnych práv proti rozhodnutiam orgánov verejnej správy, bez toho, aby príslušné právne predpisy explicitne určovali pri konkrétnych porušeníach osobitných zákonov ich nezákonnosť. Dodáva, že porušenie § 7 ods. 1 zákona o ochrane oznamovateľov je zákonom sankcionované konanie, za ktoré je možné uložiť pokutu až do výšky 100 000 eur. Samotným zaradením tohto typu konania medzi správne delikty, zákonodarca vyjadril potrebu chrániť tieto záujmy. V tejto súvislosti druhostupňový správny orgán poukazuje aj na judikatúru súdov, napr. rozsudok Najvyššieho súdu SR Sp. zn. 2Asan/5/2018 zo dňa 20. 8. 2020, podľa ktorého formálne označenie určitého typu protispoločenského konania a tomu zodpovedajúce zaradenie medzi trestné činy, priestupky, iné správne delikty a z toho vyvedené následky v podobe sankcií, vrátane príslušného konania, či už ide o oblasť súdneho alebo správneho trestania, je vyjadrením reálnej trestnej politiky štátu, teda reflexia názoru spoločnosti na potrebnú mieru ochrany jednotlivých vzťahov a záujmov.

148. Odvolací orgán konštatuje, že prvostupňový správny orgán v súlade s kritériami voľného hodnotenia dôkazov a správnej úvahy pristúpil k uloženiu pokuty, ktorú považuje za primeranú zistenému porušeniu zákona o ochrane oznamovateľov a významu chráneného záujmu. Odvolací orgán ďalej uvádza, že správny orgán je povinný v zmysle ustálenej judikatúry uložiť účastníkovi konania pokutu za porušenie platnej právnej úpravy tak, aby sankcia plnila svoju preventívnu funkciu, teda aby sa účastník konania do budúcnosti vyvaroval porušení zákonných povinností, a aby plnila svoju represívnu funkciu, teda musí byť citeľná v majetkovej sfére účastníka konania, pretože má pôsobiť ako trest za spáchaný správny delikt.

Záver

149. Podľa § 59 ods. 1 správneho poriadku odvolací orgán preskúma napadnuté rozhodnutie v celom rozsahu, ak je to nevyhnutné, doterajšie konanie doplní, prípadne zistené vady odstráni.
150. Podľa § 59 ods. 2 správneho poriadku ak sú pre to dôvody, odvolací orgán rozhodnutie zmení alebo zruší, inak odvolanie zamietne a rozhodnutie potvrdí.
151. Podľa § 59 ods. 3 správneho poriadku odvolací orgán rozhodnutie zruší a vec vráti správnejmu orgánu, ktorý ho vydal, na nové prejednanie a rozhodnutie, pokiaľ je to vhodnejšie najmä z dôvodov rýchlosti a hospodárnosti.
152. Vychádzajúc z vyššie uvedených dôvodov postupom podľa 58 ods. 3 a § 59 ods. 2 správneho poriadku druhostupňový správny orgán v tomto konaní o odvolaní účastníka konania preskúmal rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu v celom rozsahu, pričom neidentifikoval dôvody na jeho zrušenie. Odvolací orgán v napadnutom rozhodnutí identifikoval dôvody na zmenu napadnutého rozhodnutia podľa § 59 ods. 2 správneho poriadku, tak ako je to uvedené vo výroku tohto rozhodnutia a príslušnom odôvodnení.

Poučenie

Podľa § 59 ods. 4 správneho poriadku sa proti tomuto rozhodnutiu nemožno odvolať. Toto rozhodnutie je preskúmateľné správnym súdom podľa zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov

elektronický podpis

Zuzana Dlugošová

Predsedníčka Úradu na ochranu
oznamovateľov



ÚOO

ÚRAD NA OCHRANU
OZNAMOVATEĽOV

Doručuje sa:

1. Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, Pribinova 2, 812 72 Bratislava, IČO: 00 151 866