

STANOVISKO REPUBLIKOVEJ ÚNIE ZAMESTNÁVATEĽOV

Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 95/2019 Z. z. o informačných technológiách vo verejnej správe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony

<https://www.slov-lex.sk/elegislativa/legislativne-procesy/SK/LP/2025/226>

Materiál v pripomienkovom konaní do 30.05.2025

Stručný popis podstaty materiálu najmä jeho relevancie z pohľadu RÚZ

Materiál predkladá do medzirezortného pripomienkového konania Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR na základe úlohy B.1. z uznesenia vlády Slovenskej republiky č. 55 z 1. februára 2024 k Plánu legislatívnych úloh vlády Slovenskej republiky na rok 2024

Cieľom a obsahom materiálu je najmä:

Cieľom návrhu zákona je reflektovať na aplikačné problémy v praxi, súvisiace s výkladom niektorých ustanovení zákona ako napríklad problémy pri určovaní správcu informačnej technológie verejnej správy alebo problémy pri predkladaní projektových výstupov. Návrhom zákona sa tiež ustanovuje, že informačnou technológiou je aj systém umelej inteligencie a určujú sa základné zásady používania systémov umelej inteligencie vo verejnej správe. Návrhom zákona sa taktiež navrhuje rozšírenie sankcionovateľných skutkových podstát správnych deliktov a zvýšenie sankcie za správne delikty na úseku projektového riadenia a prevádzky informačných technológií verejnej správy, pričom výška sankcie bude zohľadňovať celkovú cenu projektu. Ďalším cieľom návrhu zákona je precizovať kompetencie vládnej jednotky CSIRT a s tým súvisiacu úpravu právnych vzťahov medzi zákonom o informačných technológiách vo verejnej správe a zákonom č. 69/2018 Z. z. o kybernetickej bezpečnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Prostredníctvom novelizácie zákona č. 185/2015 Z. z. Autorský zákon v znení neskorších predpisov sa zavádza nový inštitút osobitného režimu tvorby, a to informačná technológia verejnej správy.

Postoj RÚZ k materiálu

Cieľom návrhu zákona je reflektovať na aplikačné problémy v praxi, súvisiace s výkladom niektorých ustanovení zákona ako napríklad problémy pri určovaní správcu informačnej technológie verejnej správy alebo problémy pri predkladaní projektových výstupov. RÚZ predkladá k návrhu nižšie uvedené pripomienky s cieľom spresniť znenie zákona a zrýchliť a zefektívniť procesy pri jeho aplikácií v praxi

Pripomienky RÚZ k predkladanému materiálu

1. Pripomienka k čl. I., novelizačný bod 3

V navrhovanom §2 odsek 1 navrhujeme definíciu formulovať „informačný systém vrátane informačného systému s prvkami umelej inteligencie“.

Odôvodnenie

Definovanie informačného systému a systému umelej inteligencie ako dvoch jasne odlišiteľných typov riešení nie je praktické. Systémy umelej inteligencie nebudú existovať samostatne. Vždy budú súčasťou informačných systémov s komplexnou end-to end-funkcionalitou.

2. Zásadná pripomienka k čl. I., novelizačný bod 10

Žiadame premietnuť rozsah predkladaných dokumentov do úprav Vyhlášky č. 401/2021 a č. 46/2025 za účelom zjednodušenia povinností uvedených v týchto vyhláškach. Predovšetkým sa jedná o zásadné zmeny v zoznamoch a kategóriách povinne predkladaných dokumentoch z prílohy číslo 1 a čiastkové zmeny v prílohe číslo 2 k Vyhláške č. 401/2021. Žiadame, aby MIRRI SR zabezpečilo novelizáciu Vyhlášky č. 401/2021 v znení Vyhlášky č. 46/2025 a prepracovaniu oboch príloh. Konsolidované znenie Vyhlášky č. 401/2021 by malo byť súčasťou predkladaného materiálu.

Odôvodnenie

Prax ukazuje, že rozsah požadovanej dokumentácie zaťažuje orgány riadenia a neúmerne predlžuje prípravu a realizáciu projektov. Zvlášť neadekvátny je rozsah predkladanej dokumentácie pri malých a stredne veľkých projektoch. Zároveň to spôsobuje, že orgán vedenia sa venuje mikro-manažmentu namiesto, aby alokoval kapacity na veľké projekty (nad 10 miliónov €) a na koordináciu integračných projektov prepájajúcich viacero úsekov verejnej správy.

3. Zásadná pripomienka k čl. I. – vloženie nového novelizačného bodu

Navrhujeme vložiť do návrhu nový novelizačný bod, ktorým sa v §10 odsek 1, text „s cieľom budovania riadnej a efektívnej úrovne informatizácie vo verejnej správe.“ nahradí textom „s cieľom zvyšovať efektívnosť verejnej správy, znižovať náklady, prácnosť a trvanie procesov vo verejnej správe.“

Odôvodnenie

Informatizácia verejnej správy doposiaľ nepriniesla transformačné efekty, ktoré prináša v súkromnom sektore a vo verejnej správe v zahraničí. Digitálne technológie sú všade bežným nástrojom na znižovanie nákladov a zvyšovanie výkonnosti. Na Slovensku sme sa k tomu nikde nedostali ani na úrovni pomenovania týchto zjavných benefitov digitálneho veku. V bežnom diskurze sa doterajší prístup označuje ako „digitalizácia papierových procesov“. Jeden z dôvodov je, že Národná koncepcia nikdy inú ambíciu nemala a koncentrovala sa na čisto informatické ukazovatele a technické parametre súvisiace s digitalizáciou. V čase intenzívnej konsolidácie verejných financií si už takýto prístup nemôžeme dovoliť. Národná koncepcia by mala pomenovať ciele a princípy digitálnej transformácie a vytvoriť tlak na presadzovanie týchto cieľov za pomoci adekvátnych a všeobecne známych nástrojov a postupov.

4. Zásadná pripomienka k čl. I. – vloženie nového novelizačného bodu

Navrhujeme vložiť do návrhu nový novelizačný bod, ktorým sa v § 12, odsek (1) písmená e) až l) zohľadnia schopnosti a možnosti malých orgánov verejnej správy naplňovať zákon. Teda žiadame, aby boli v novele zákona o ITVS orgány verejnej správy kategorizované buď z hľadiska veľkosti alebo z hľadiska závažnosti prevádzkovaných informačných technológií. Popríklad kombináciou oboch prístupov. Na OVS pod istou veľkostnou hranicou by sa mali vzťahovať iné, jednoduchšie povinnosti, popríklad malo by dôjsť k odloženiu časti ich povinností. Kategorizácia by s následne mala premietnuť aj do úprav Zákona 305/2013 Z.z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o e-Governmente), výnosu MV SR č. 525/2011 Z. z. o štandardoch pre elektronické informačné systémy na správu registratúry v znení opatrenia MV SR č. 203/2021 Z. z. a Zákona č. 69/2018 Z. z. o kybernetickej bezpečnosti.

Odôvodnenie

Z kontrolnej činnosti Najvyššieho kontrolného úradu vyplýva, že malé orgány verejnej správy nie sú schopné splniť plniť požiadavky Zákona 305/2013 Z.z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o e-Governmente), avšak ani požiadavky výnosu MV SR č. 525/2011 Z. z. o štandardoch pre elektronické informačné systémy na správu registratúry v znení opatrenia MV SR č. 203/2021 Z. z. Prax ešte musí ukázať, ako sa tieto subjekty dokážu vysporiadať s novelou Zákona č. 69/2018 Z. z. o kybernetickej bezpečnosti. Uvedené sa týka zhruba 3000 obcí a 6000 škôl, ktoré sa ocitnú v pozícii, že si nedokážu vytvoriť podmienky, aby boli schopné plniť povinnosti, ktoré im ukladá zákon. Nevidíme žiadnu možnosť, ako by uvedené subjekty mohli v dohľadnej budúcnosti získať kompetencie, dodatočný personál alebo finančné zdroje na kontrahovanie externých IT kapacít na naplnenie svojich zákonných povinností. Nedostatok informatikov, manažérov kybernetickej bezpečnosti a ďalších profesií je všeobecne známym faktom. Ignorovanie tohto faktu spôsobí, že zákon sa v istej kategórii povinných osôb stane nevykonateľným z vecných dôvodov.

5. Zásadná pripomienka k čl. I., novelizačný bod 14

Žiadame znenie upraviť takto: Koncepcia rozvoja informačných technológií má za cieľ zvýšenie efektívnosti orgánov verejnej správy, skrátenie časov a zníženie personálnych nárokov na realizáciu úkonov orgánov verejnej správy, ako aj dlhodobé plánovanie optimalizácie procesov, prevádzky a rozvoja informačnej technológie v správe orgánov riadenia.

Odôvodnenie

Transformačné benefity súvisiace s digitalizáciou nie je možné dosiahnuť bez zmien v organizácii práce, zmeny činností pracovníkov a transformácie procesov. Koncepcia rozvoja informačných technológií by mala tieto zmeny popísať a zreteľne prepojiť nasadzovanie digitálnych technológií so zvyšovaním efektívnosti.

6. Zásadná pripomienka k čl. I. – vloženie nového novelizačného bodu

Navrhujeme celý §16 vypustiť zo zákona a pripraviť nový právny prepis o Prevádzke, servise a podpore informačných technológií verejnej správy. Poprí prípade ponechať ho v obmedzenom rozsahu, ale koncentrovať a bližšie špecifikovať povinnosti prevádzkovateľov v novom právnom predpise.

Odôvodnenie

Ku dnešnému dňu MIRRI vypracovalo niekoľko verzií vyššie uvádzaného predpisu. Neboli však nikdy predložené do legislatívneho procesu. Žiadny z ostatných vydaných predpisov neobsahuje relevantné časti, ktoré by sa venovali regulačnému rámcu v oblasti prevádzky ITVS. Ako dočasné riešenie je používaná vyhláška o riadení projektov, ktorá sa na tento účel vôbec nehodí. To spôsobuje významné nedostatky, medzi ktoré patria, neexistujúce procesy plánovania financií pre udržateľnosť prevádzky IS, vleklý schvaľovací proces obnovy HW a SW, nejasné prevádzkové náklady (TCO) a dodatočná administratíva, v ktorej orgány radenia nevidia zmysel.

7. Zásadná pripomienka k čl. I. – vloženie nového novelizačného bodu

V súvislosti s vyššie uvedenými pripomienkami a na základe § 31, písmeno g) žiadame, aby bol návrh vyhlášky Prevádzke, servise a podpore informačných technológií verejnej správy bezodkladne vypracovaný a zaradený do predloženého materiálu.

Odôvodnenie

V § 31 zákona je splnomocňovacie ustanovenie pre vydanie právneho predpisu (vyhlášky) ministerstvom pre investície, regionálny rozvoj a informatizáciu Slovenskej republiky (MIRRI), takzvanej „prevádzkovej vyhlášky“. Ku dnešnému dňu MIRRI takýto predpis nevydalo, resp. žiadny z predpisov, ktoré vydalo neobsahuje relevantné časti, ktoré by sa venovali regulačnému rámcu v oblasti prevádzky ITVS. Ako dočasné riešenie je používaná vyhláška o riadení projektov, ktorá sa na tento účel vôbec nehodí. To spôsobuje významné nedostatky, medzi ktoré patria, neexistujúce procesy plánovania financií pre udržateľnosť prevádzky IS, vleklý schvaľovací proces obnovy HW a SW, nejasné prevádzkové náklady (TCO) a dodatočná administratíva, v ktorej orgány radenia nevidia zmysel.

8. Zásadná pripomienka k čl. I. – vloženie nového novelizačného bodu

V § 29 sa vkladá nový odsek 8, ktorý znie:

„V prípade, ak po začatí konania o uložení pokuty za správny delikt dôjde k odstráneniu protiprávneho stavu, pre ktorý je konanie vedené, orgán vedenia konanie o uložení pokuty za správny delikt uvedený v odseku 1 zastaví. Pravidlo podľa predchádzajúcej vety tohto odseku sa nepoužije v prípade, ak rozhodnutie o uložení pokuty za správny delikt nadobudne právoplatnosť pred odstránením protiprávneho stavu.“

9. Zásadná pripomienka k čl. IV ako celku

Navrhujeme vypustiť celé navrhované ustanovenie § 93a zákona č. 185/2015 Z. z. Autorský zákon v znení neskorších predpisov.

Odôvodnenie:

I. Odklon od európskych štandardov

Navrhované ustanovenie § 93a predstavuje výnimku v rámci právnych poriadkov členských štátov Európskej únie, v ktorých sme neidentifikovali existenciu obdobnej právnej úpravy. Naopak, vo väčšine členských štátov (napr. Belgicko, Fínsko, Francúzsko, Estónsko, Írsko, Maďarsko, Luxembursko, Slovinsko, Španielsko) je štandardom, že výkon majetkových práv autora v prípade verejných zákaziek je ponechaný dodávateľovi, t. j. verejné orgány si zmluvne zabezpečujú len licenciu na používanie diela v nevyhnutnom rozsahu.

Európska komisia vo svojom akčnom pláne pre práva duševného vlastníctva z roku 2020 (dostupný tu: https://digital-strategy.ec.europa.eu/sk/node/488?utm_source=chatgpt.com) výslovne odporúča, aby verejné orgány v rámci verejného obstarávania ponechali práva duševného vlastníctva dodávateľom, pokiaľ ich nadobudnutie štátom/verejnými orgánmi nie je výslovne nevyhnutné z dôvodov verejného záujmu.

II. Neefektívne nakladanie s verejnými prostriedkami

Navrhované ustanovenie znemožňuje verejnemu obstarávateľovi zvoliť primeraný ekonomicky najefektívnejší model podľa typu diela a potrieb konkrétneho projektu.

Pre viaceré softvérové riešenia by postačovala jednoduchá (a cenovo dostupnejšia) licencia, často aj nevýhradná, potenciálne aj časovo alebo účelovo obmedzená.

Zákonné vyžadovanie prevodu vedie k tomu, že dodávateľa budú nútení premietnuť do ceny aj hodnotu práv, ktoré by inak neprevádzali, čo bude mať za následok:

- zvýšenie nákladov verejných zákaziek,
- zníženie hospodárnosti verejných výdavkov, a
- znemožnenie výberu vhodných riešení orgánmi verejnej správy.

III. Zásah do vlastníckych práv bez právneho titulu a bez náhrady

Tým, že § 93a predpokladá automatický prevod majetkových práv autorov, bez ohľadu na ich vôľu, dochádza k:

- zásahu do vlastníckeho práva fyzických osôb (čl. 20 Ústavy SR),
- obchádzaniu zákonnej úpravy režimu tzv. „zamestnaneckého diela“, ktorý umožňuje dohodnúť odlišný režim v pracovnej zmluve medzi zamestnávateľom a zamestnancom,
- situácii, keď autori (zamestnanci dodávateľov, prípadne subdodávateľov) – nemajú možnosť akokoľvek ovplyvniť osud svojich práv, hoci ani nie sú účastníkmi zmluvy.

Takýto zásah je v rozpore s princípmi právnej istoty, zmluvnej voľnosti a ústavne chránenými právami autorov.

IV. Právna neistota ohľadom vzťahov medzi verejnou správou, dodávateľmi a autormi

Navrhované znenie § 93a je právne nejasné a zmätočné, pretože sa vzťahuje na zmluvné vzťahy vyplývajúce z verejných zákaziek, kde v praxi ako zmluvný partner štátu/orgánu verejnej správy vystupuje právnická osoba – obchodná spoločnosť. Nakoľko sa však zároveň navrhovanou novelou dopĺňa v rámci § 90 (ktorý upravuje režim tzv. zamestnaneckého diela) nový ods. 10, v zmysle ktorého sa režim zamestnaneckého diela nepoužije v prípade diel podľa nového § 93a, uvedené vytvára stav, kedy zmluvný partner – obchodná spoločnosť ani nenadobudne práva k dielu od svojich zamestnancov (autorov), ale k prevodu dochádza automaticky zo strany zamestnancov (alebo subdodávateľov, prípadne zamestnancov subdodávateľov), ktorí však nie sú zmluvnými stranami.

Uvedené vytvára právne neudržateľný stav aj pre samotných verejných obstarávateľov, ktorí namiesto vzťahu len s jedným subjektom (dodávateľom - obchodnou spoločnosťou) a úpravy všetkých z toho vyplývajúcich otázok, najmä zodpovednostných (čo platí podľa aktuálne platnej úpravy) v zmluve vo vzťahu k finálnemu dielu ako celku, budú mať nielen zmluvu s dodávateľom (ktorá by však nemala riešiť autorskoprávne otázky), ale implicitne budú vstupovať aj do osobitných vzťahov s každým jednotlivým autorom (ktorých môže byť veľký neurčitý počet) ohľadom časti diela, ktorú ten-ktorý autor vytvoril.

Navrhovaná úprava vytvára:

- nový „sui generis“ režim, podľa ktorého dochádza zo zákona k priamemu prevodu práv z fyzických osôb (autori – zamestnanci dodávateľa alebo subdodávateľov) na verejný orgán, bez toho, aby boli títo autori účastníkmi zmluvy,
- právne neudržateľný a netransparentný stav, pretože:
 - o neexistuje právny základ na takýto priamy prevod a fyzické osoby – autori sú nútení podriaďiť sa tomuto zákonnému prevodu, aj keď nie sú zmluvnou stranou v rámci štátnej zákazky,
 - o dodávateľ nemôže garantovať prevod práv, ktoré sám nevlastní (z dôvodu zákonnej výluky uplatňovania režimu „zamestnaneckého diela“ v prípadoch verejných zákaziek),
 - o vznikajú nejasnosti a pochybnosti, či prechádzajú práva k dielu ako celku, alebo len k jeho častiam; pričom dôsledkom uvedeného budú spory o rozsah a platnosť prevodu práv medzi štátom/verejným orgánom, obchodnou spoločnosťou ako zmluvným dodávateľom, ako aj samotnými autormi.

V. Technická a zmluvná neudržateľnosť generálneho prevodu práv z dôvodu nezohľadnenia komplexnosti vývoja IT systémov

Navrhovaná právna úprava v § 93a stavia dodávateľov do situácie, v ktorej títo nemajú právnu možnosť efektívne disponovať právami k dielu, ktoré sú povinní dodať, ale ktoré zároveň nikdy právne nenadobudnú. Ak totiž majetkové práva autora automaticky zo zákona prechádzajú priamo z fyzickej osoby – autora (napr. zamestnanca alebo subdodávateľa) na verejný orgán, dodávateľ – ako zmluvná strana – sa nachádza v právnom vákuu: nie je nositeľom práv, a preto nimi nemôže operovať, a teda ani zodpovedať za ich bezvadný a riadny prevod na verejný orgán.

Táto konštrukcia vylučuje štandardný model riadenia práv a povinností v projektoch vývoja softvéru, v ktorom je základom úspešnej implementácie to, že dodávateľ má k dielu (alebo jeho častiam) primerané majetkové práva – či už ich sám vykonáva, alebo má garantované v rámci svojich pracovnoprávných či obchodných vzťahov (napr. so zamestnancami alebo subdodávateľmi).

Práve toto mu umožňuje:

- koordinovať vývoj a interný transfer práv v rámci svojho dodávateľského reťazca,
- narábať s dielom v rámci testovania, ladenia, integrácie, správy zmien a údržby,
- zabezpečiť právnu kontinuitu, integritu diela ako celku a plnú zodpovednosť voči objednávateľovi.

Ak dodávateľ nemá možnosť tieto práva dočasne držať alebo spravovať, nemôže prakticky garantovať ich riadne a bezchybné odovzdanie, čím sa narušá základná logika právneho a projektového riadenia verejnej zákazky.

Takýto systém spôsobuje vážne právne a praktické problémy, vrátane:

- nemožnosti získať od subdodávateľov súhlas s použitím ich diel,
- celkovej právnej paralýzy štandardného projektového riadenia, kde sa s právami k dielu počíta ako s nástrojom riadenia práce (napr. zverenie práv konkrétnym tímom, modulárne prideľovanie práv, outsourcing konkrétnych komponentov),
- nejasností ohľadom zodpovednosti za vady diela a s tým spojené riziko vzniku autorskoprávných sporov.

Vo výsledku sa tak zásadne narušá možnosť dodávateľa efektívne riadiť a organizovať prácu na projekte, čo má negatívny dopad nielen na jeho právnu pozíciu, ale aj na samotnú kvalitu a včasnosť dodania informačného systému. Okrem uvedeného, vývoj informačných systémov, ktorý je dynamickým, odborne zložitým a komplexným procesom, často okrem iného zahŕňa:

- kombináciu proprietárnych a open source komponentov,
- viacerých zhotoviteľov a subdodávateľov,
- špecifické licenčné podmienky pre jednotlivé komponenty.

Z týchto dôvodov sa autorskoprávne a licenčné ustanovenia v praxi koncipujú individuálne a podrobne, s ohľadom na technické špecifiká, rozsah diela a práva všetkých zúčastnených subjektov (autori, dodávateľ, subdodávateľia, tretie strany).

Veľká časť moderných a komplexných IT riešení je štandardne tvorená pomerne veľkým počtom integrovaných komponentov, modulov a iných čiastkových riešení. Často pritom ide o už existujúce proprietárne softvéry dodávateľa a/alebo tretích strán, prípadne o open source softvér, pri ktorom nie je možné vykonať prevod/postúpenie výkonu majetkových práv autora – namiesto toho sa udeľujú špecifické verejné licencie (napr. GNU GPL, MIT, Apache). Kategorické vyžadovanie prevodu výkonu všetkých majetkových práv autora podľa § 93a by dodávateľa (resp. konkrétného autora) automaticky v týchto prípadoch staval do pozície porušovateľa zmluvy, resp. priamo zákona, nakoľko tento nemôže previesť práva, ktoré nevlastní (napr. k open source softvéru alebo softvéru tretích strán). V dôsledku toho by museli dodávateľia hľadať náhradné riešenia, ktoré by nepochybne boli časovo aj ekonomicky neefektívne, čo by v konečnom dôsledku mohlo viesť k strate záujmu kvalifikovaných dodávateľov zúčastňovať sa verejných obstarávaní, zníženiu konkurencii a tým aj k zníženiu kvality verejného obstarávania.

Navrhovaný § 93a by tak:

- znemožnil alebo výrazne obmedzil použitie štandardných, overených, bezpečných, komunitne podporovaných a nákladovo efektívnych technológií,
- viedol k zvyšovaniu nákladov, právnej neistote a technologickému zaostávaniu, a
- zníženiu konkurencie na trhu verejných zákaziek.

Zavedenie univerzálneho zákonného pravidla o automatickom a povinnom prevode všetkých majetkových práv autora preto nereflektuje spomínanú zmluvnú a technickú realitu, a preto je:

- technicky nevykonateľné,
- právne neudržateľné,
- nákladovo neefektívne, a
- vysoko rizikové z hľadiska právnej neistoty všetkých dotknutých subjektov, t. j. orgánov verejnej moci, dodávateľov, ako aj konkrétnych autorov a pod.

Zdroj:

<https://www.slov-lex.sk/elegislativa/legislativne-procesy/SK/LP/2025/226>