

# Ochrana oznamovateľov protispoločenskej činnosti

## **JUDr. ANETA KŠENŽIGHOVÁ, MBA**

Interná doktorandka, Katedra obchodného a finančného práva  
Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici

## **JUDr. LENKA UŠIAKOVÁ, PhD.**

Odborná asistentka, Katedra obchodného a finančného práva  
Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici

**DOI:** <https://doi.org/10.24132/ZCU.NADEJE.2022.292-303>

### **Kľúčové slová:**

whistleblowing, oznamovateľ, protispoločenská činnosť, orgán verejnej moci,  
ochrana oznamovateľa

## **Úvod**

*Whistleblowing*, predstavujúci oznamovanie protispoločenskej činnosti a nekalých praktík, ku ktorým dochádza v súvislosti s prácou oznamovateľov, je čoraz frekventovanejšou témou. Ochrana oznamovateľov je považovaná za účinný prostriedok boja proti korupcii a inému nežiaducemu správaniu, ktoré je v rozpore s verejným záujmom. Príspevok sa zaoberá efektívnosťou ochrany poskytovanej oznamovateľom protispoločenskej činnosti so zameraním sa na subjekty, ktoré sú povinné vytvárať účinné prostriedky na jej oznamovanie a ochranu oznamovateľa. Príspevok zároveň poukazuje na nedostatky aktuálnej právnej úpravy zákona o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti a ponúka návrhy *de lege ferenda*.

Pojem *whistleblowing* pôvodne pochádza z anglického slovného spojenia „*blow the whistle*“ a možno ho preložiť ako „*písať na píšťalku*“, čo má evokovať varovné zapískanie na píšťalku, ktorá zaznie, keď sa nehrá podľa pravidiel.<sup>1</sup> Whistlebloweri (ďalej aj ako „oznamovatelia“) sú špecifický tím, že sú zamestnancami organizácie a majú tak privilegovaný prístup k jej interným informáciám a údajom, ktoré nie sú dostupné iným osobám. Oznámenie protispoločenskej činnosti predstavuje úmyselný a dobrovoľný akt oznamovateľa o porušeníach alebo nezákonnom konaní v rámci organizácie, ktorej sa oznámenie dotýka.

Oznamovanie kriminality alebo inej protispoločenskej činnosti je považované za nástroj, ktorý prespieva k udržiavaniu demokratických hodnôt akými sú transparentnosť a konanie vo verejnom záujme, má potenciál prinášať úspory súkromných a verejných zdrojov a bráni škodám na verejnom majetku, či ohrozeniu verejného zdravia. Výsledky vedeckých výskumov realizovaných v zahraničí v uplynulých dvoch desaťročiach poukazujú na to, že anonymita *whistleblowingu*,<sup>2</sup> kanály jeho oznamovania,<sup>3</sup> či spravodlivo a eticky nastavené pravidlá v organizácii zvyšujú ochotu zamestnancov oznamovať problémy manažmentu v oblasti *whistleblowingu*.<sup>4</sup> Mechanizmus efektívnej ochrany oznamovateľov v spoločnostiach, ktorých sú zamestnancami, je preto potrebné vnímať ako významný prvok na realizáciu účinného oznamovania protispoločenskej činnosti. Reflektujúc na uvedené, predložený príspevok je zameraný na analýzu slovenskej právnej úpravy *whistleblowingu* z hľadiska jej efektívnosti a zrozumiteľnosti so zameraním sa na definíciu orgánu verejnej moci poskytujúceho ochranu osobám v pracovnoprávnom vzťahu v súvislosti s oznamovaním protispoločenskej činnosti.

---

<sup>1</sup> BOGDANOVIĆ, M. – FILIP, S. Towards Security of Performance: Whistleblowing as Management Tool. In: *Journal of Security and Sustainability Issues*. Vilnius (Litva): The General Jonas Žemaitis Military Academy, 2018, Vol. 7, No. 4, s. 39.

<sup>2</sup> KEIL, M. – TIWANA, A. – SAINSBURY, R. et al. Toward a Theory of Whistleblowing Intentions: A Benefit-to-Cost Differential Perspective. In: *Decision Sciences* [online]. 2010 [cit. 2022-11-09], s. 787–812. Dostupné z: <https://doi.org/10.1111/j.1540-5915.2010.00288.x>.

<sup>3</sup> GAO, J. – GREENBERG, R. – WONG-ON-WING, B. Whistleblowing Intentions of Lower-Level Employees: The Effect of Reporting Channel, Bystanders, and Wrongdoer Power Status. In: *Journal of Business Ethics* [online]. 2014 [cit. 2022-11-20], s. 85–99. Dostupné z: <https://doi.org/10.1007/s10551-013-2008-4>.

<sup>4</sup> TREVIÑO, L. K. – WEAVER, G. R. Organizational Justice and Ethics Program “Follow-Through”: Influences on Employees’ Harmful and Helpful Behavior. In: *Business Ethics Quarterly* [online]. 2001, Vol. 11 [cit. 2022-11-10], s. 651–671. Dostupné z: <https://doi.org/10.2307/3857765>.

## Whistleblowing v právnych poriadkoch okolitých krajín

V roku 2019 vstúpila do platnosti Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1937 o ochrane osôb, ktoré nahlasujú porušenia práva Únie (ďalej ako „smernica“). Smernica prináša nový prístup k ochrane oznamovateľov. Jej cieľom je posilnenie presadzovania práva a politik Európskej únie (ďalej ako „EÚ“), stanovením spoločných noriem, ktorými sa má zabezpečiť vysoká úroveň ochrany osôb nahlasujúcich porušenia práva EÚ. Členské štáty boli povinné uviesť do účinnosti zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s touto smernicou do 17. decembra 2021.<sup>5</sup>

Právne predpisy jednotlivých štátov EÚ o oznamovaní protispoločenskej činnosti sú v dôsledku viacerých faktorov roztrieštené. Prvým je skutočnosť, že až do prijatia smernice nebol tento inštitút na úrovni celej EÚ jednotne regulovaný. V dôsledku toho každý členský štát nezávisle od seba prijímal vnútroštátne predpisy, týkajúce sa ochrany oznamovateľov. Pre každú z krajín EÚ tak bolo možné naplniť ciele smernice buď prijatím jednotného právneho aktu, komplexne upravujúceho oblasť oznamovania protispoločenskej činnosti, tak ako k tomu pristúpila Slovenská republika, alebo inkorporovať ustanovenia smernice do jednotlivých už existujúcich právnych predpisov.

V Poľsku zákonodarca dosiahol súlad so smernicou rozptýlením ustanovení o ochrane oznamovateľov do niekoľkých kódexov. Výhodiskom pre úpravu tejto oblasti sa stal Zákoník práce,<sup>6</sup> ktorý predstavuje základ pracovnoprávných a súvisiacich vzťahov. Ochrana oznamovateľov našla svoj priestor aj v novelizovanom Občianskom zákonníku, Zákone o bankách,<sup>7</sup> Zákone o boji proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu, Zákone o boji proti nekalej súťaži a Trestnom zákone.

Maďarsko ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti komplexne upravilo jednou právnou normou, a to Zákomom o sťažnostiach a oznámeniach

---

<sup>5</sup> Článok 26 ods. 2 smernice: „*Odchylne od odseku 1, pokiaľ ide o právne subjekty v súkromnom sektore s 50 až 249 pracovníkmi, uvedú členské štáty do 17. decembra 2023 do účinnosti zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s povinnosťou zriadiť interné kanály nahlasovania podľa článku 8 ods. 3.*“

<sup>6</sup> Bližšie pozri: Článok 18<sup>3a</sup> § 1 Zákona Poľskej republiky zo dňa 26. júna 1974 Zákoník práce [online]. [cit. 2022-10-18]. Dostupné z: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19740240141>.

<sup>7</sup> Bližšie pozri: Článok 9 ods. 2a a 2b Zákona Poľskej republiky z 29. augusta 1997 Zákon o bankách. [online]. [cit. 2022-11-08]. Dostupné z: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19971400939>.

vo verejnom záujme.<sup>8</sup> Špecifikom maďarskej právnej úpravy oznamovania protipoločenskej činnosti je zriadený tzv. chránený elektronický systém oznámení verejného záujmu, ktorý slúži na podávanie a registráciu oznámení. Jeho prevádzku zabezpečuje splnomocnenec pre ochranu základných práv. Osobné údaje spravované v chránenom elektronickom systéme možno spracúvať len na účely prešetrovania oznámenia a udržiavania kontaktu s oznamovateľom.

Česká republika svoju transpozíčnú povinnosť nespĺnila v lehote stanovenej smernicou. Vzhľadom na absenciu komplexnej právnej úpravy whistleblowingu sa v Českej republike začalo pracovať na transpozícii právnych predpisov vypracovaním vládneho návrhu zákona o ochrane oznamovateľov, ktorý bol predložený Poslaneckej snemovni 9. februára 2021. Napriek maximálnemu úsiliu ministerstva spravodlivosti a vlády ako celku návrh zákona prešiel len prvým čítaním a do konca 8. volebného obdobia ho Poslanecká snemovňa neschválila. Vymedzenie vecnej pôsobnosti návrhu zákona o ochrane oznamovateľov vzbudila mnohé odborné diskusie, a to aj z hľadiska rovnováhy a proporcionality medzi slobodou, bezpečnosťou a európskou legislatívou, ktorú má transponovať. Názory niektorých odborníkov z praxe poukazujú na to, že navrhovaná legislatíva je problematická z viacerých hľadísk. *„Jednou z nich je efektívnosť a praktická vykonateľnosť. Konkrétnejšie, príliš široko vymedzená vecná pôsobnosť by pravdepodobne mala za dôsledok, že by bolo pomerne značne obtiažné zabezpečiť vhodne kvalifikovanú osobu.“*<sup>9</sup>

Napriek neprijatiu transpozíčných návrhov sa Česká republika nevyhla niektorým povinnostiam vyplývajúcim zo smernice a s cieľom aspoň čiastočne uľahčiť situáciu dotknutým verejnoprávnym subjektom vypracovalo Ministerstvo spravodlivosti ČR metodiku, ktorá slúži ako praktický návod pri plnení povinností vyplývajúcich zo smernice, najmä povinnosti zriadiť a prevádzkovať vnútorný oznamovací systém.<sup>10</sup> Ako povinné subjekty metodika označuje subjekty verejnej moci, ktorými sú štátne orgány, jednotky miestnej samosprávy

---

<sup>8</sup> Bližšie pozri: CLXV z roku 2013 Zákon Maďarskej republiky CLXV z roku 2013 o sťažnostiach a oznámeniach verejného záujmu [online]. [cit. 2022-11-11]. Dostupné z: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1300165.tv#lbjOid8096>.

<sup>9</sup> MORAVÁNAK, J. Zřídíme i ministerstvo lásky? In: *Whistleblowing – minulost, přítomnost, budoucnost*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 7.

<sup>10</sup> Ministerstvo spravedlnosti, Odbor štítu zájmů a boje proti korupci. *Metodika k přímé aplikovatelnosti směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie* [online]. 2021 [cit. 2022-11-18]. Dostupné z: <https://justice.cz/web/msp/boj-proti-korupci/ke-stazeni>.

(regionálne orgány a obce s najmenej 10 000 obyvateľmi)<sup>11</sup> a subjekty, ktoré možno zahrnúť pod pojem „štát“, ktoré vykonávajú činnosť vo verejnom záujme a ktoré buď podliehajú štátnej kontrole, alebo sú vybavené osobitnými právomocami na účely vykonávania týchto činností. Právna forma týchto subjektov však nie je v metodike definovaná.

## Právna úprava whistleblowingu v Slovenskej republike

V podmienkach Slovenskej republiky je problematika oznamovania protispoločenskej činnosti legislatívne upravená Zákonom č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej ako „zákon“ alebo „zákon o ochrane oznamovateľov“). Stále pomerne nový zákon o ochrane oznamovateľov predstavuje kontinuitu s predchádzajúcou právnou úpravou zákona č. 307/2014 Z. z. o niektorých opatreniach súvisiacich s oznamovaním protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov, na ktorú nadväzuje.<sup>12</sup> Zároveň využíva poznatky získané z aplikačnej praxe. Zákon bol prijatý s cieľom prehĺbiť, rozšíriť a zefektívniť ochranu poskytovanú oznamovateľom protispoločenskej činnosti, a to najmä zriadením Úradu pre ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti (ďalej ako „Úrad“).

Úrad na ochranu oznamovateľov predstavuje nezávislý orgán štátnej správy s celoštátnou pôsobnosťou, ktorý chráni práva a oprávnené záujmy oznamovateľov pri oznamovaní protispoločenskej činnosti.<sup>13</sup> Úrad poskytuje ochranu

---

<sup>11</sup> Obce ako jediné verejnoprávne subjekty môžu zdieľať vnútorný oznamovací systém, najmä v rámci dobrovoľných združení obcí.

<sup>12</sup> K právnej úprave účinnej do 28. 2. 2019 bližšie pozri: MIČUDOVÁ, T. *Zákon o oznamovaní protispoločenskej činnosti. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016, s. 88.

<sup>13</sup> Podľa ustanovenia § 13 ods. 6 zákona: „Úrad  
a) rozhoduje vo veciach ochrany podľa § 7 a 12,  
b) kontroluje uplatňovanie tohto zákona; na výkon kontroly sa vzťahujú základné pravidlá kontrolnej činnosti podľa osobitného predpisu,  
c) kontroluje 1. dodržiavanie ustanovení o poskytnutí ochrany a výkone ochrany, 2. spôsob, akým sa zamestnávateľ správa k oznamovateľovi v čase po podaní oznámenia a 3. dodržiavanie ustanovení o vnútornom systéme preverovania oznámení,  
d) oznamuje príslušným orgánom podozrenie z postihu zamestnanca v súvislosti s oznámením protispoločenskej činnosti,  
e) zvyšuje povedomie verejnosti a zamestnávateľov o oznamovaní protispoločenskej činnosti a o poskytovaní ochrany oznamovateľom,

oznamovateľom, kontroluje dodržiavanie zákona, poskytuje odborné stanoviská, metodické usmernenia a poradenstvo k aplikácii zákona. Jeho úlohou je taktiež robiť osvetu v oblasti poskytovania ochrany oznamovateľov, poskytovať odmenu oznamovateľovi a raz ročne predkladať Národnej rade Slovenskej republiky správu o svojej činnosti.

Na čele Úradu je predseda, ktorý zodpovedá za jeho činnosť. Funkčné obdobie predsedu Úradu je sedem rokov. Je volený a odvolávaný Národnou radou Slovenskej republiky spomedzi dvoch kandidátov navrhnutých Vládou SR, vybratých na základe verejného vypočutia odbornou komisiou zloženou z piatich členov vymenovaných prezidentom Slovenskej republiky, vládou Slovenskej republiky, verejným ochrancom práv, Radou pre štátnu službu a poradným orgánom vlády v oblasti mimovládnych organizácií a rozvoja občianskej spoločnosti.

Oznamovateľ je osobou, ktorá v dobrej viere urobí oznámenie orgánu príslušnému na jeho prijatie, Úradu alebo zamestnávateľovi vo svojom oznámení uvedenie skutočností, o ktorých sa dozvedel v súvislosti s výkonom svojho zamestnania, povolania, postavenia alebo funkcie alebo v súvislosti s činnosťou vo verejnom záujme a ktoré sa týkajú protispoločenskej činnosti. Závažná protispoločenská činnosť<sup>14</sup> je zákonom definovaná ako konanie, ktoré je trestným činom ako aj konanie, ktoré je priestupkom alebo iným správnym deliktom. Môže ísť o trestný čin poškodzovania finančných záujmov Európskej Únie, trestný čin machinácií pri verejnom obstarávaní a verejnej dražbe, trestné činy verejných činiteľov, trestné činy korupcie, trestný čin s hornou hranicou trestnej sadzby prevyšujúcou tri roky, správny delikt, za ktorý možno uložiť pokutu s hornou hranicou určenou výpočtom, správny delikt, za ktorý možno uložiť pokutu s hornou hranicou najmenej 30 000 €, či priestupky a iné správne delikty, ktoré pôsobia negatívne na spoločnosť.

---

f) poskytuje poradenstvo zamestnávateľom pri vypracovávaní vnútorného predpisu podľa § 10 ods. 8 a mechanizmu jeho dodržiavania,

g) poskytuje poradenstvo a konzultácie v súvislosti s oznamovaním protispoločenskej činnosti,

h) vydáva odborné stanoviská a metodické usmernenia vo veciach ochrany oznamovateľov,

i) zabezpečuje praktickú odbornú prípravu a školenia zodpovedných osôb,

j) spolupracuje so štátnymi orgánmi pri tvorbe právnych predpisov a predkladá ústredným orgánom štátnej správy podnety na ich zmenu na základe vlastných zistení a poznatkov,

k) spolupracuje so Slovenským národným strediskom pre ľudské práva a mimovládnymi organizáciami vo veciach ochrany oznamovateľov,

l) spolupracuje s obdobnými inštitúciami a organizáciami Európskej únie a iných krajín,

m) plní iné úlohy, ak tak ustanovuje tento zákon alebo osobitné predpisy."

<sup>14</sup> Bližšie pozri § 2 písm. d) zákona o ochrane oznamovateľov.

Zmyslom zákona je taktiež zabezpečiť, aby zamestnanci mali k dispozícii podrobnú informáciu, ako môžu urobiť oznámenie a aké informácie sú potrebné pre jeho úspešné preverenie. Zároveň oznamovatelia majú mať dostupnú možnosť oznámiť protispoločenskú činnosť anonymne, čo je zabezpečované spravidla elektronickými formulármi na webovej stránke zamestnávateľa.

Významným nástrojom ochrany oznamovateľa a jemu blízkej osoby, upravený v § 12 zákona, je inštitút pozastavenia účinnosti pracovnoprávneho úkonu. Ak sa oznamovateľ domnieva, že v súvislosti s oznámením voči nemu zamestnávateľ nasmeroval pracovnoprávny úkon, napríklad výpoveď, s ktorým nesúhlasí, môže v lehote 15 dní požiadať o pozastavenie účinnosti tohto úkonu. Ak oznamovateľ podá žiadosť v ustanovenej lehote a ak zamestnávateľ nepreukáže, že úkon nemá príčinnú súvislosť s oznámením, Úrad rozhodne o pozastavení účinkov sporného úkonu. Takéto pozastavenie má platnosť 30 dní, v rámci ktorých sa oznamovateľ môže obrátiť na súd, aby o jeho spore rozhodol. Ak je Úradom pozastavená účinnosť výpovede oznamovateľa a súd toto pozastavenie rozhodnutím potvrdí, až do právoplatného rozhodnutia o neplatnosti výpovede ostáva pracovný pomer oznamovateľa zachovaný.

Oznamovateľ protispoločenskej činnosti okrem ochrany poskytovanej zákonom má nárok na odmenu za svoje kvalifikované oznámenie.<sup>15</sup> Úrad môže poskytnúť oznamovateľovi, ktorý urobil kvalifikované oznámenie na základe jeho žiadosti odmenu až do výšky 50-násobku minimálnej mzdy.<sup>16</sup> Úrad pri rozhodovaní o poskytnutí odmeny zohľadní mieru zásluh oznamovateľa na objasnení závažnej protispoločenskej činnosti, zistení jej páchatela, ušlý zárobok oznamovateľa a rozsah uchráneného majetku alebo vráteného majetku. Z verejne dostupných zdrojov v súčasnosti nie je k dispozícii informácia, či už bola niektorému z oznamovateľov Úradom poskytnutá odmena v zmysle aktuálnej platnej právnej úpravy.

Medzi najvýznamnejšiu povinnosť zamestnávateľa, ktorú mu zákon ukladá, patrí povinnosť prijať a preveriť každé oznámenie, a to v lehote do 90 dní od

---

<sup>15</sup> Podľa znenia ustanovenia § 2 písm. c) zákona o ochrane oznamovateľov „kvalifikovaným oznámením je oznámenie, ktoré môže prispieť alebo prispelo k objasneniu závažnej protispoločenskej činnosti alebo k zisteniu alebo k usvedčeniu jej páchatela.“

<sup>16</sup> Úrad je oprávnený poskytnúť oznamovateľovi odmenu až do výšky 50-násobku minimálnej mzdy ak v trestnom konaní bola podaná obžaloba, bol podaný návrh na schválenie dohody o uznaní viny a prijatí trestu, bol schválený zmier a zastavené trestné stíhanie alebo trestné stíhanie bolo podmienene zastavené, alebo v správnom konaní nadobudlo právoplatnosť rozhodnutie o spáchaní správneho deliktu.

jeho prijatia. Lehotu na preverenie oznámenia je zamestnávateľ oprávnený predĺžiť o ďalších 30 dní s uvedením dôvodov predĺženia. Za preverenie oznámenia sa považuje aj postúpenie veci na vybavenie podľa Trestného poriadku alebo osobitných predpisov. Na to, aby podanie bolo možné kvalifikovať ako oznámenie v zmysle zákona o ochrane oznamovateľov je nevyhnutné, aby bolo podané fyzickou osobou alebo anonymne, aby sa oznamovateľ o skutočnostiach uvedených v oznámení dozvedel v súvislosti s výkonom svojho zamestnania, povolania, postavenia alebo funkcie alebo v súvislosti s činnosťou vo verejnom záujme. Skutočnosti uvedené v oznámení sa musia týkať protispoločenskej činnosti.

Zákon o ochrane oznamovateľov vyslovene neupravuje spôsob ochrany oznamovateľa v prípade, kedy by oznamovateľ bol zároveň spolupáchatelom oznámenej protispoločenskej činnosti. V uvedenej súvislosti je potrebné poukázať na Rozsudok vo veci Amador Rodriguez Prieto<sup>17</sup> proti Európskej komisii z ktorého vyplýva: „*Treba však dodať, že hoci táto ochrana chráni úradníka pred predsudkami zo strany inštitúcie, nemôže mať za cieľ chrániť ho pred vyšetrovaním, ktorého cieľom je zistiť, či a do akej miery bol sám zapojený do nezrovnalostí, ktoré oznámil. Skutočnosť, že úradník oznámil takéto nezrovnalosti, môže byť nanajvýš poľahčujúcou okolnosťou v prípadnom disciplinárnom konaní, ktoré orgán začne na základe týchto vyšetrovaní, ak tieto vyšetrovania potvrdia, že sa úradník podieľal na oznámených skutkoch alebo opomenutiach. Z uvedených úvah vyplýva, že postavenie oznamovateľa, na ktoré sa žalobca odvolával, ho v žiadnom prípade nemohlo chrániť pred konaniami zameranými na zistenie jeho účasti na konaní, ktoré oznámil.*“<sup>18</sup> Rozhodovacia činnosť poukazuje na to, že oznámenie protispoločenskej činnosti nezbavuje oznamovateľa jeho zodpovednosti ako spolupáchatela tejto protispoločenskej činnosti.

## Orgán verejnej moci na účely whistleblowingu

Každý zamestnávateľ v súkromnej sfére, ktorý zamestnáva viac ako 50 zamestnancov, má zákonnú povinnosť mať zavedený vnútorný systém preverovania oznámení protispoločenskej činnosti. Povinnosť zaviesť vnútorný systém na oznamovanie protispoločenskej činnosti sa vzťahuje taktiež na všetky orgány verejnej moci, ak zamestnávajú aspoň 5 zamestnancov. Podľa znenia § 2 písm. g)

---

<sup>17</sup> Bývalý úradník Európskej komisie.

<sup>18</sup> T-61/18 Amador Rodriguez Prieto v European Commission [online]. 2019 [cit. 2022-11-18]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62018TJ0061>.



zákona o ochrane oznamovateľov sa orgánom verejnej moci rozumie štátny orgán, obec, vyšší územný celok, právnická osoba zriadená zákonom a právnická osoba zriadená štátom, obcou alebo vyšším územným celkom podľa osobitného predpisu, právnická osoba založená uvedenými osobami a právnická osoba, ktorej zákon zveruje právomoc rozhodovať o právach a povinnostiach v oblasti verejnej správy.

Z právnej teórie vyplýva, že pojem orgán verejnej moci je najširším pojmom v hmotnoprávnej rovine. „*Orgánom verejnej moci sú všetky orgány štátnej moci, všetky orgány verejnej správy a všetky orgány štátnej správy.*“<sup>19</sup> Orgánmi verejnej moci sú však aj také orgány štátnej moci, ktoré nie sú orgánmi štátnej správy. Zákon o ochrane oznamovateľov zaraďuje medzi takéto orgány aj právnické osoby založené štátnym orgánom, obcou alebo vyšším územným celkom alebo právnickou osobou zriadenou zákonom a právnickou osobou zriadenou štátom, obcou alebo vyšším územným celkom podľa osobitného predpisu. Zákon sa však opomína zaoberať sa ďalším osudom právnických osôb, založených štátnym orgánom, obcou a vyšším územným celkom (ďalej v texte spolu ako „obec“<sup>20</sup>) pre prípad, keď následne zanikne jej účasť v takejto právnickej osobe, eventuálne je účasť obce v takejto právnickej osobe minoritná.

Z gramatického výkladu zákona o ochrane oznamovateľov vyplýva, že pre aplikáciu tohto zákona je rozhodujúcou práve skutočnosť založenia právnickej osoby obcou, nie jej následný osud. Pre posúdenie statusu orgánu verejnej moci podľa znenia zákona taktiež nie je rozhodujúce ani to, či má obec v právnickej osobe rozhodujúci vplyv, a teda či právnickú osobu ovláda. Zákon za podstatnú okolnosť považuje úkon založenia právnickej osoby, nie samotnú existenciu akejkoľvek majetkovej účasti (podielu) obce v právnickej osobe.

Za vážny legislatívny nedostatok považujeme skutočnosť, že aktuálna definícia orgánu verejnej moci opomína zahrnutie právnickej osoby, do ktorej ako spoločník vstúpila obec až následne po jej založení. Zákon sa teda neaplikuje na právnickú osobu, v ktorej má majetkovú účasť obec, hoci nebola jej zakladateľom, ak táto právnická osoba má menej ako 50 zamestnancov.

---

<sup>19</sup> VRABKO, M. *Správne právo hmotné, všeobecná časť*. Bratislava: C. H. Beck, 2012, s. 35.

<sup>20</sup> Zamestnávateľa, ktorými sú štátne orgány, obce a vyššie územné celky plnia v praxi vo významnej miere povinnosti ustanovené zákonom prostredníctvom určenej zodpovednej osoby aj vo vzťahu k subjektom vo svojej zriaďovateľskej pôsobnosti. V súčasnosti však na Slovensku nie sú raritou malé obce, ktoré nemajú ani 5 zamestnancov. Takéto obce nemajú v zmysle zákona povinnosť mať zavedený systém ochrany oznamovateľov. Z tohto dôvodu budeme ďalej v texte príspevku pre pojem orgánov verejnej moci uvedených v § 2 písm. g) bod. 1 používať spoločne pojem „obec“.

Značné aplikačné problémy spôsobuje aj situácia, ak v právnickej osobe založenej obcou došlo k vystúpeniu obce z tejto spoločnosti formou prevodu jej obchodného podielu. Z gramatického výkladu zákona vyplýva, že jeho pôsobnosť sa vzťahuje na tie právnické osoby, ktoré boli založené obcou, hoci v nich obec už nemá obchodný podiel. Ďalší osud podielu obce v danej právnickej osobe už predmetný zákon nezohľadňuje. Zákon o ochrane oznamovateľov nezohľadňuje ani veľkosť podielu obce v právnickej osobe ňou založenej, či podiel obce na jej riadení. Zákon sa tiež nezaoberá otázkou spoluzaloženia právnickej osoby a s tým spojeným podielom obce na jej vedení.

Uvedené nedostatky zákona o ochrane oznamovateľov je potrebné konfrontovať so smernicou, ktorá v článku 8, odseku 1 uvádza: „Členské štáty zabezpečia, aby právne subjekty v súkromnom a verejnom sektore zriadili kanály a postupy pre interné nahlasovanie a pre následné opatrenia, a to po konzultácii a dohode so sociálnymi partnermi, ak sa tak ustanovuje vo vnútroštátnom práve.“ Zároveň poukazujeme na článok 8 odsek 9 smernice: „Odsek 1 sa uplatňuje na všetky právne subjekty vo verejnom sektore vrátane všetkých subjektov, ktoré sú vlastnené alebo ovládané takýmito subjektmi.“

Súčasná právna úprava ochrany oznamovateľov nereflektuje na uvedené ustanovenia smernice. Nedokonalosť právnej úpravy má za následok, že právnická osoba s majetkovou účasťou obce, ak táto obec nebola jej zakladateľom, nemusí mať vytvorený účinný systém ochrany oznamovateľa ak má menej ako 50 zamestnancov, čo môže odrádzať zamestnanca od vykonania oznámenia protispoločenskej činnosti hoci je nepochybné, že takáto právnická osoba hospodári s verejnými zdrojmi. Z uvedeného dôvodu poukazujeme na skutočnosť, že zákon v aktuálnom znení z hľadiska definície orgánu verejnej moci neplní účel, na ktorý bol prijatý. *De lege ferenda* navrhujeme, aby znenie zákona o ochrane oznamovateľov v § 2 písm. g) bod 3. v rámci definície orgánu verejnej moci reflektovalo na samotnú majetkovú účasť obce v tejto právnickej osobe. Domnievame sa, že pre účelné vytvorenie podmienok ochrany oznamovateľov nie je rozhodujúci akt založenia právnickej osoby, ale verejný charakter jej majetkovej účasti. Aplikáciu zákona je v súčasnosti možné vylúčiť založením spoločnosti súkromnou osobou a následným prevodom celého obchodného podielu, alebo jeho časti na obec, čo považujeme za nežiadúce obchádzanie zákona. Zároveň zastávame názor, že nie je dôvodné ani účelné rozširovať aplikáciu zákona na spoločnosť, ktorá má menej ako 50 zamestnancov a ktorá bola založená obcou, no jej majetková účasť v spoločnosti zanikla a spoločnosť má už výlučne súkromný kapitál.

## Záver

Oznamovatelia protispoločenskej činnosti čelia mnohokrát vysokému riziku odvety, od degradácie až po súdne konania, stratu zamestnania a s tým súvisiacej ekonomickej stability. Strach z právnych a finančných dôsledkov oznámenia protispoločenskej činnosti je najčastejšie uvádzaným dôvodom, prečo zamestnanci neoznamujú protiprávne konanie zamestnávateľa. Prijatím zákona o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti došlo k rozšíreniu a zefektívneniu ochrany poskytovanej oznamovateľom protispoločenskej činnosti, a to najmä zriadením Úradu pre ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti ale aj precizovaním úpravy poskytovanej ochrany oznamovateľov. Zákon svojím obsahom nadväzuje na predchádzajúcu právnu úpravu. Napriek snahe o reflektovanie na poznatky získané z aplikačnej praxe predchádzajúcej právnej úpravy súčasné znenie zákona nemožno považovať za dostatočne precízne, a to najmä z dôvodu nedostatočného označenia orgánu verejnej moci, ktorý má povinnosť aplikovať zákon a vytvoriť účinný vnútorný systém ochrany oznamovateľov. Nevyhnutnosť precizácie označenia orgánu verejnej moci, ktorý by pod tento pojem v § 2 písm. g) bod 3. zákona nezaradil výlučne právnické osoby založené štátnym orgánom, obcou alebo vyšším územným celkom, či nimi zriadenými entitami, pretože samotný akt založenia právnickej osoby nezohľadňuje ďalší osud a vývoj tejto právnickej osoby. Na naplnenie pozitívnych efektov nahlasovania protispoločenskej činnosti vo forme ochrany verejného záujmu a verejných zdrojov považujeme za podstatné vymedziť jasne a zreteľne subjekty, ktoré sú povinné zaviesť účinný systém ochrany oznamovateľov protispoločenskej činnosti, pretože legislatívne nedostatky popísané v predložennom príspevku sú spôsobilé do značnej miery znížiť efektívnosť poskytovania ochrany oznamovateľov protispoločenskej činnosti.

\*\*\*

## Abstract

### Protection of whistleblowers of anti-social activity

Whistleblowing, representing the reporting of anti-social activity and unfair practices that occur in connection with the work of whistleblowers, is an increasingly frequent topic. The protection of whistleblowers is considered an effective means of combating corruption and other undesirable behaviour that is contrary to the public interest. The article deals with the effectiveness of the

protection provided by the whistleblower of anti-social activity, with a focus on entities that are obliged to create effective means for reporting it and protecting the whistleblower. At the same time, the paper points out the shortcomings of the current legal regulation of the Act on the Protection of Whistleblowers of Anti-Social Activities and offers proposals *de lege ferenda*.