

**Aktuálne výzvy právnej úpravy ochrany
oznamovateľov protispoločenskej činnosti
v EÚ a v SR**

Zborník príspevkov

Trnava 2024

Aktuálne výzvy právnej úpravy ochrany oznamovateľov protispoločenskej činnosti v EÚ a v SR

Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej dňa 23. apríla 2024 v Trnave je vydaný v rámci grantového projektu: „Whistle-blowing ako prejav etickej spoločnosti alebo aké zlé je byť dobrý?“, ktorý bol schválený riešiteľskému kolektívu Katedry medzinárodného práva a európskeho práva Právnickej fakulty Trnavskej univerzity v Trnave Komisiou pre ekonomické a právne vedy Vedeckej grantovej agentúry Ministerstva školstva, výskumu, vývoja a mládeže Slovenskej republiky (VEGA) pod č. 1/0519/22.

Trnava 2024

VARGA, P. (ed.) a kol.: *Aktuálne výzvy právnej úpravy ochrany oznamovateľov protispoločenskej činnosti v EÚ a v SR*, Trnava, Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta, 2024 – 110 s. ISBN 978-80-568-0713-2

Recenzenti:

doc. JUDr. Andrej Karpat, PhD.

doc. JUDr. Miloš Lacko, PhD.

Za obsah a jazykovú úpravu príspevkov zodpovedajú autori. Názory a stanoviská prezentované v jednotlivých príspevkoch sú ich osobnými vedeckými názormi a stanoviskami

© Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta
Trnava 2024

ISBN 978-80-568-0713-2

Obsah

Predhovor	6
Úskalia transpozície smernice 2019/1937 v Holandsku	
<i>Mgr. Bc. Martin Bulla, PhD.....</i>	<i>8</i>
Ochrana oznamovateľov protispoločenskej činnosti a praktické ponaučenia z nerealizovaných legislatívnych zmien	
<i>Mgr. Ján Ivančík, PhD.....</i>	<i>22</i>
Whistleblowing a medzinárodné právo	
<i>doc. JUDr. Dagmar Lantajová, PhD.....</i>	<i>36</i>
Majú dostať policajti ochranu oznamovateľov a ako ju efektívne nastaviť?	
<i>Mgr. Marianna Leontiev.....</i>	<i>45</i>
Ochrana oznamovateľů v České republice – rok poté	
<i>doc. JUDr. Jakub Morávek, Ph.D.</i>	<i>61</i>
Scope and conditions of whistleblower protection in Poland	
<i>Dagmara Skupień.....</i>	<i>75</i>
Ochrana oznamovateľov vs. ochrana osobných údajov – smernica vs. nariadenie	
<i>doc. JUDr. Peter Varga, PhD.</i>	<i>96</i>

PREDHOVOR

Vážené čitateľky,
Vážení čitatelia,

s veľkou radosťou Vám predstavujeme zborník príspevkov z vedeckej konferencie s názvom **AKTUÁLNE VÝZVY PRÁVNEJ ÚPRAVY OCHRANY OZNAMOVATEĽOV PROTISPOLOČENSKEJ ČINNOSTI V EÚ A V SR**, ktorá sa uskutočnila dňa 23. apríla 2024. Tento zborník je dôležitým výstupom vedeckých a odborných diskusií, ktoré významne prispievajú k prehĺbovaniu poznania v oblasti ochrany oznamovateľov protispoločenskej činnosti.

Konferenciu organizoval riešiteľský kolektív grantového projektu VEGA č. 1/0519/22 s názvom „**Whistleblowing ako prejav etickej spoločnosti alebo aké zlé je byť dobrý?**“ z Právnickej fakulty Trnavskej univerzity v Trnave. Tento projekt reflektuje potrebu dôkladného záujmu o tému whistleblowingu, ktorá je v súčasnosti neodmysliteľnou súčasťou diskusií o etike, právnych normách a efektívnom uplatňovaní spravodlivosti.

Konferencia privítala odborníkov a odborníčky z rôznych oblastí, zahŕňajúcich akademické prostredie zastupujúce univerzity z Poľska, Českej republiky, Holandska a z domáceho prostredia. Nechýbali zástupcovia a zástupkyne aplikačnej praxe zo súdov, advokácie, samosprávy a podnikateľského prostredia. Tento medzinárodný a interdisciplinárny charakter podujatia umožnil cennú konfrontáciu rôznych prístupov, legislatívnych riešení a praktických skúseností z oblasti ochrany oznamovateľov. Výstupy, ktoré nájdete v tomto zborníku, reflektujú aktuálne výzvy v danej oblasti a poskytujú podnety pre jej ďalší rozvoj.

Medzi hlavné témy, ktoré boli predmetom diskusií a ktoré sú obsiahnuté v tomto zborníku, patria:

- **Úskalía transpozície smernice 2019/1937 v Holandsku** – príspevok analyzuje uplatňovanie ochrany oznamovateľov v Holandsku v kontexte transpozície smernice o ochrane oznamovateľov.
- **Pripravované legislatívne zmeny a ich potenciálny dopad na efektívnu ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti** – analýza očakávaných zmien v právnej úprave a ich vplyv na ochranu oznamovateľov.
- **Whistleblowing a medzinárodné právo** – príspevok poukazuje na medzinárodnoprávnú úpravu otázok, ktoré sú spojené s whistleblowingom.

- **Majú mať policajti ochranu oznamovateľov a ako ju efektívne nastaviť?** – príspevok venovaný špecifickým potrebám ochrany oznamovateľov v policajných zložkách.
- **Ochrana oznamovateľů v České republice – rok poté** – zhodnotenie prvého roku aplikácie legislatívy na ochranu oznamovateľov v Českej republike.
- **Whistleblower Protection Directive in Poland – Law and Practice** – príspevok analyzujúci implementáciu smernice o ochrane oznamovateľov v Poľsku a jej praktické dopady.
- **Ochrana oznamovateľov vs. ochrana osobných údajov – smernica vs. nariadenie?** – komparácia právnych požiadaviek na ochranu oznamovateľov a osobných údajov.

Veríme, že tento zborník sa stane cenným zdrojom informácií a inšpirácie pre všetkých, ktorí sa zaoberajú touto dynamicky sa rozvíjajúcou problematikou. Zároveň dúfame, že príspevky prinesú podnety na ďalšie odborné diskusie a prispejú k zlepšovaniu legislatívnych a praktických riešení v oblasti ochrany oznamovateľov.

S úvodným slovom,
doc. JUDr. Peter Varga, PhD.
 zodpovedný riešiteľ projektu VEGA č. 1/0519/22

ÚSKALIA TRANSPOZÍCIE SMERNICE 2019/1937 V HOLANDSKU¹

PITFALLS OF THE TRANSPOSITION OF DIRECTIVE 2019/1937 IN THE NETHERLANDS

Mgr. Bc. Martin Bulla, PhD.

University of Groningen, Faculty of Law / Trnavská univerzita, Právnická fakulta

Abstrakt

Transpozícia smernice 2019/1937 o ochrane osôb, ktoré oznamujú porušenia práva EÚ, priniesla do holandského právneho poriadku dôležité zmeny, ktoré zlepšili ochranu whistleblowerov. Tento príspevok analyzuje kľúčové legislatívne zmeny, proces implementácie a praktické výzvy, ktoré sa objavili po transpozícii. Zameriava sa na prínosy, ako je rozšírenie ochrany a zavedenie obrátenia dôkazného bremena, ale aj na nedostatky vrátane pomalej implementácie a obmedzenej kapacity vyšetrovacích orgánov. Článok tiež obsahuje analýzu známych prípadov whistleblowerov a poskytuje odporúčania pre Slovensko, ktoré môžu prispieť k zlepšeniu jeho právneho rámca v oblasti ochrany oznamovateľov.

Kľúčové slová:

whistleblower, transpozícia smernice 2019/1937, ochrana oznamovateľov, Holandsko, legislatívne zmeny, odporúčania pre Slovensko

Abstract

The transposition of Directive 2019/1937 on the protection of persons reporting breaches of EU law introduced significant changes to the Dutch legal framework, enhancing whistleblower protection. This paper examines key legislative changes, the implementation process, and practical challenges that arose following the transposition. It highlights the benefits, such as expanded protection and the reversal of the burden of proof, as well as short-

¹ Tento článok vznikol v rámci riešenia grantového projektu VEGA č. 1/0519/22 s názvom „Whistleblowing ako prejav etickej spoločnosti alebo aké zlé je byť dobrý?“

comings, including slow implementation and limited capacity of investigative bodies. The article also analyses notable whistleblower cases and offers recommendations for Slovakia to improve its legal framework for whistleblower protection.

Key words:

whistleblower, Directive 2019/1937, whistleblower protection, Netherlands, legislative changes, recommendations for Slovakia

Úvod

Smernica č. 2019/1937 o ochrane whistleblowerov (ďalej aj len ako “smernica”),² predstavuje dôležitý krok v posilňovaní ochrany oznamovateľov protispoločenskej činnosti (ďalej aj len ako “whistleblower” v príslušnom gramatickom tvare) v členských štátoch Európskej únie (ďalej aj len ako “EÚ”). Smernica vytvára právny rámec pre ochranu jednotlivcov, ktorí odhalia a oznámia nekalé praktiky, týkajúce sa porušenia práva EÚ. Na tieto účely stanovuje určité minimálne normy, ktoré mali členské štáty transponovať do svojich vnútroštátnych právnych poriadkov do 17. decembra 2021.³

Holandsko bolo jedným z mála členských štátov, ktoré už mali určitú vnútroštátnu úpravu ochrany whistleblowerov pred prijatím smernice. Napriek tomu ako členský štát malo povinnosť smernicu transponovať, pričom tento proces nebol taký hladký ako by sa očakávalo. Výzvy, ktoré v tomto procese vyvstali, pramenia zo špecifik holandského právneho a spoločensko-politického prostredia. Ilustrujú nielen dôležitosť otázok ochrany whistleblowerov, ale aj zložitosť procesu transpozície európskych smerníc do vnútroštátnej legislatívy.

Cieľom tohto príspevku je analyzovať proces transpozície smernice 2019/1937 v Holandsku a identifikovať kľúčové úskalía, ktoré v tomto procese vznikli. Holandská skúsenosť je relevantnou z dôvodu vysokého štandardu nárokov verejnosti na transparentnosť a ochranu právneho štátu v tejto krajine, ako aj s ohľadom na už spomínaný fakt, že právny poriadok tejto krajiny upravoval otázky ochrany oznamovateľov už pred prijatím samotnej smernice. Z týchto dôvodov môže analýza holandskej úpravy, ako aj aplikačnej praxe, poskytnúť námety, ktoré možno zvážiť aj pri cizelovaní slovenskej právnej úpravy.

Príspevok v úvodnej stati v stručnosti predstaví právny stav v Holandsku pred prijatím smernice. Následne zanalyzuje časovú os transpozície

² Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1937 z 23. októbra 2019 o ochrane osôb, ktoré nahlásujú porušenia práva Únie.

³ Článok 26 ods. 1 smernice.

smernice, kľúčové zmeny, ktoré priniesla do holandského právneho poriadku, a praktické dopady týchto zmien. Osobitná pozornosť je venovaná aj konkrétnym prípadom známych whistleblowerov, ktoré ilustrujú silné a slabé stránky právneho rámca.

Transpozícia smernice nie je iba technicko-právnou otázkou, je spätá so spoločenskými, kultúrnymi a politickými faktormi, ktoré ovplyvňujú pripravenosť krajiny prijať konkrétne opatrenia na ochranu oznamovateľov. Príspevok bude venovať pozornosť aj tejto dimenzii, v snahe ponúknuť odporúčania pre zlepšenie právnej úpravy, ako aj jej aplikácie v praxi.

Právny stav pred prijatím smernice

Už pred prijatím smernice bola ochrana oznamovateľov protispoločenskej činnosti v Holandsku zabezpečená prostredníctvom zákona o zriadení úradu na ochranu oznamovateľov z roku 2016.⁴ Prijatie tohto zákona možno považovať za významný krok,⁵ pretože zriadil Úrad pre ochranu oznamovateľov (Huis voor klokkenluiders),⁶ ktorý mal slúžiť ako nezávislý orgán poskytujúci podporu oznamovateľom a zároveň zabezpečujúci vedenie vyšetrovaní oznámení o pochybeniach. Zákon zaväzoval zamestnávateľov s minimálne 50 zamestnancami vytvoriť interný systém na oznamovanie nekalých praktík, ktorý mal byť schválený zástupcami zamestnancov. Táto požiadavka mala zabezpečiť, že oznamovanie bude prebiehať efektívne a v súlade so zásadami dôvernosti.

Dôležitou súčasťou tejto legislatívy bol aj zákaz odvetných opatrení voči zamestnancom, ktorí konali v dobrej viere a oznámili zistené pochybenia. Cieľom tohto ustanovenia je zabrániť diskriminácii a znevýhodňovaniu oznamovateľov v ich pracovnoprávných vzťahoch. Pochybenia definoval zákon široko, zahŕňajúc akékoľvek podozrenie zo zneužitia, ktoré má dopad na verejný záujem.

Európska komisia síce Holandsko vyzdvihla ako jednu z len deviatich krajín EÚ, ktoré už pred prijatím smernice zaviedli komplexné opatrenia

⁴ Wet 147/2016 van 14 april 2016, houdende de oprichting van een Huis voor klokkenluiders (Wet Huis voor klokkenluiders).

⁵ Už od roku 2010 sa však uplatňovala Vyhláška o oznamovaní podozrení zo zneužívania v štátnej službe a v polícii.

⁶ Pojem “klokkenluider” zodpovedá anglickému pojmu whistleblower”, čo možno v pôvodnom význame preložiť ako “zvonár”, resp. ten, kto zvoní na zvon. Profesor verejnej správy Mark Bovens použil tento termín v 90. rokoch 20. Storočia s odkazom na Quasimoda, hrbáča z Notre Dame: „veril, že whistlebloweri sú Quasimodom našej doby: podobne ako slávny hrbáč bojujú za spravodlivú vec, ale sú terčom posmechu a zaobchádzania ako s vyvrheli.” Zdroj: Advice Centre for Whistleblowers in the Netherlands (2013), p.32. Annual Report: Courage When it Counts, www.adviespuntklokkenluiders.nl/wp-content/uploads/2015/03/_advices-punt-klokkenluiders-in-the-netherlands-annual-report-2013.pdf.

na ochranu whistleblowerov,⁷ OECD však poukázala na to, že napriek prelomovému charakteru tohto zákona holandská legislatíva stále neposkytuje oznamovateľom komplexnú ochranu.⁸ OECD kritizovala najmä obmedzený mandát úradu pre ochranu oznamovateľov, ktorému chýba právomoc nariadiť zamestnávateľom, aby znovu prijali alebo odškodnili zamestnancov, ktorým bola spôsobená ujma. Zákon taktiež neupravoval sankcie pre zamestnávateľov, ktorí porušili zákaz odvetných opatrení. Dôkazné bremeno zostávalo na strane oznamovateľov, čo viedlo k nízkemu počtu prípadov, ktoré sa dostali pred súdy. V dôsledku týchto nedostatkov sa vytvoril tlak na prijatie efektívnejšej úpravy, ktorá by lepšie reflektovala skutočné potreby oznamovateľov a zabezpečila ich ochranu pred represáliami.

Transpozícia smernice

Proces transpozície smernice do holandského právneho poriadku sa ukázal ako mimoriadne zdĺhavý a komplikovaný. Holandsko, ktoré bolo považované za priekopníka v ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti, nebolo schopné transponovať smernicu v stanovenom termíne, t.j. do 17. decembra 2021, čo viedlo až k právnym krokom zo strany komisie.

Prvé kroky smerom k implementácii smernice v Holandsku začali v lete 2020, kedy holandská vláda zahájila verejnú konzultáciu o návrhu transpozičného zákona. V septembri 2020 boli zverejnené odpovede z tejto verejnej konzultácie, ktoré poskytli dôležité podnety na formovanie konečnej podoby legislatívneho návrhu. V decembri 2020 bol návrh predložený Štátnej rade (Raad van State), ktorá zohráva poradnú úlohu pri posudzovaní návrhov právnych predpisov.

V júni 2021 bol návrh konečne predložený do parlamentu, čo bol významný míľnik v legislatívnom procese. Prerokúvanie návrhu v parlamente sa začalo v októbri 2021, avšak došlo k jeho zdržaniu, nakoľko gestorský výbor odporučil spojenie rokovania o transpozičnom zákone s hodnotením uplatňovania pôvodného zákona z roku 2016.

Po uplynutí termínu na transpozíciu smernice v decembri 2021 Európska komisia zahájila proti Holandsku konanie o porušení zmluvy. V júli

⁷ Communication from the Commission to the European parliament, the Council and the European Economic and Social Committee: Strengthening whistleblower protection at EU level. COM/2018/214 final, str. 1. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018DC0214>

⁸ OECD (2020), *Implementing the OECD Anti-Bribery Convention Phase 4 Report: Netherlands*, Implementing the OECD Anti-Bribery Convention, OECD Publishing, Paris, str. 22. <https://doi.org/10.1787/b3e05403-en>.

2022 vydala komisia odôvodnené stanovisko, v ktorom kritizovala pomalý pokrok a žiadala urýchlenie legislatívneho procesu.

V druhej polovici roku 2022 nabral legislatívny proces vyššie obrátky. V júni 2022 bola prijatá posledná zmena návrhu, ktorá reflektovala pripomienky expertov a stakeholderov. V októbri 2022 bolo ukončené prerokúvanie návrhu vo výboroch parlamentu. Ku konečnému schváleniu novely zákona z roku 2016 došlo v januári 2023 a účinnosť nadobudol 18. februára 2023.⁹

Holandsko sa tak zaradilo medzi početnú skupinu členských štátov, ktoré smernicu transponovali oneskorene. Je však treba poznamenať, že len sedem členských štátov¹⁰ dokázalo smernicu transponovať v stanovenom termíne, čo poukazuje na komplexnosť a náročnosť týchto legislatívnych zmien.

Kľúčové zmeny v právnej úprave

Transpozícia smernice 2019/1937 priniesla v Holandsku niekoľko zásadných zmien v právnej úprave, ktoré mali za cieľ posilniť ochranu oznamovateľov a zlepšiť mechanizmy na riešenie oznámení. Tieto zmeny reagujú na nedostatky pôvodného zákona z roku 2016 a uvádzajú ho do súladu so smernicou EÚ. Prvá zmena sa týka názvu samotného zákona. Namiesto pôvodného zákona o úrade na ochranu oznamovateľov¹¹ po novelizácii nesie tento predpis názov zákon na ochranu oznamovateľov.¹²

Pokiaľ ide o obsahové zmeny, k najzásadnejším patrí rozšírenie okruhu chránených osôb. Po novom sú okrem zamestnancov a úradníkov chránené už aj samostatne zárobkovo činné osoby, dobrovoľníci, stážisti, uchádzači o zamestnanie, dodávatelia, akcionári, či rodinní príslušníci oznamovateľov. Tým sa zabezpečuje širšia pôsobnosť ustanovení o ochrane pred odvetnými opatreniami a zároveň ide o opatrenie, ktoré má motivovať oznamovateľov k otvorenosti. Tento prístup reflektuje na potreby praxe a smeruje k zabezpečeniu práva na ochranu čo najširšiemu okruhu osôb, ktoré môžu byť potenciálne vystavené rizikám.

Posilňuje sa tiež ochrana oznamovateľov pred odvetnými opatreniami. Rozšírená ochrana zahŕňa nielen zhoršenie právneho postavenia oznamovateľa (napríklad prepustenie, degradácia, pozdržanie postupu), ale aj akékoľvek znevýhodnenie (napr. zaradenie na čiernu listinu, odmietnutie poskytnúť odporúčanie, šikanovanie). Novinkou je taktiež ochrana v prí-

⁹ Wet van 25 januari 2023 tot wijziging van de Wet Huis voor klokkenluiders en enige andere wetten ter implementatie van Richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 (PbEU 2019, L 305) en enige andere wijzigingen.

¹⁰ Bulharsko, Francúzsko, Litva, Malta, Portugalsko, Rakúsko a Švédsko.

¹¹ Wet Huis voor Klokkenluiders

¹² Wet bescherming klokkenluiders

pade zverejnenia informácií a ochrana interných vyšetrovateľov. Tieto opatrenia reflektujú snahu zákonodarcu o vytvorenie bezpečného prostredia pre oznamovateľov nekalých praktík a o eliminovanie rizika odvetných opatrení.

Novela ďalej rozširuje okruh pochybení (*misstand*), ktoré môžu byť oznámené. Okrem porušení práva EÚ a vnútroštátnych predpisov, ktoré majú vplyv na verejný záujem, je teraz možné oznamovať aj hroziace pochybenia a (hroziace) porušenie interných pravidiel zamestnávateľa. Tento krok má význam z pohľadu posilnenia transparentnosti a dodržiavania pravidiel v najrôznejších oblastiach hospodárskeho a verejného života. Spadajú sem napríklad aj pochybenia v oblasti životného prostredia, finančných zákonov, zdravia a bezpečnosti, ktoré by mohli mať vážne spoločenské následky.

Ďalšie zmeny majú skôr procesný charakter a týkajú sa spôsobu podávania oznámení. Novela v tomto smere prináša flexibilnejšiu úpravu. Oznámenia môžu byť podané písomne alebo ústne a oznamovateľ má právo zachovať si anonymitu. Hoci je možnosť anonymného nahlasovania podnetov všeobecne vítané ako pozitívna zmena, niektorí autori upozorňujú na možné problémy pri praktickej aplikácii takéhoto postupu.¹³ Predovšetkým si to vyžiada zavedenie osobitných pravidiel na zabezpečenie ochrany údajov anonymných oznamovateľov.

Novela ďalej zaväzuje zamestnávateľov nakladať s oznámením ako s dôvernou informáciou, čo znižuje riziko negatívnych následkov pre oznamovateľa. Cieľom týchto zmien je odstránenie bariér, ktoré by mohli potenciálnych whistleblowerov odrádzať od podania oznámenia.

Oznamovatelia majú možnosť vybrať si medzi podaním oznámenia interne (v rámci organizácie/zamestnávateľa), externe (na príslušný orgán)¹⁴ alebo verejne, teda zverejnením informácie, napr. prostredníctvom médií. Novela už nevyžaduje, aby boli pred oznámením externému orgánu využité interné mechanizmy v rámci organizácie. Zverejnenie oznámenia mediálnou cestou je prípustné, pokiaľ vnútorné mechanizmy nie sú dostatočné, napr. ak existuje riziko zničenia dôkazov, ak využitie interných mechanizmov nevedlo k adekvátnemu riešeniu, pokiaľ existuje naliehavý verejný záujem na zverejnení (napr. v prípade rizika pre verejné zdravie

¹³ Koster, H. Wet bescherming klokkenluiders nader beschouwd. In: *Onderneming en Financiering*, 2023 (31) 3, str. 15. doi: 10.5553/OenF/157012472023031003002

¹⁴ Okrem samotného Úradu na ochranu oznamovateľov (Huis voor klokkenluiders) je oznámenie možné podať aj na iné vecne príslušné orgány, ako je úrad pre ochranu spotrebiteľov (Autoriteit Consument & Markt), centrálna banka (De Nederlandsche Bank), úrad pre dohľad nad finančným trhom (Autoriteit Financiële Markten), úrad na ochranu osobných údajov (Autoriteit Persoonsgegevens), či orgány dohľadu nad zdravotnou starostlivosťou (Nederlandse Zorgautoriteit, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd).

alebo bezpečnosť) alebo ak má oznamovateľ rozumné dôvody domnievať sa, že oznámenie médiám je nevyhnuté pre dosiahnutie nápravy. Zároveň sa zavádza ochrana pred právnou zodpovednosťou. Oznamovateľ vo väčšine prípadov nemôže byť braný na zodpovednosť za podanie oznámenia.

Dochádza tiež ku sprísneniu požiadaviek na interné postupy oznamovania. Oznamovateľ musí mať možnosť podať oznámenie písomne alebo ústne a každé oznámenie musí byť zaregistrované do databázy podnetov, ktorú musí zamestnávateľ zriadiť. Oznamovateľ musí v stanovenej lehote dostať potvrdenie o prijatí oznámenia a v lehote mu tiež musí byť poskytnutá spätná väzba na podnet. Novinkou sú tiež samotné lehoty – sedem dní na potvrdenie o prijatí oznámenia a tri mesiace na samotnú odpoveď.

Každý zamestnávateľ je povinný prispôsobiť svoje interné systémy týmto novým požiadavkám. Ak tak neurobí, zamestnanci sa môžu obrátiť na súd, aby určil, že zamestnávateľ je povinný v určenej lehote zaviesť postup podávania oznámení podľa nových pravidiel. Prijatie interného systému podlieha schváleniu zamestnaneckou radou alebo odborovou organizáciou a pokiaľ u zamestnávateľa nepôsobia, vyžaduje sa súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých zamestnancov.

Novinkou je tiež zákaz doložiek o mlčanlivosti, ktoré by bránili zamestnancovi podať oznámenie alebo zverejniť informácie o pochybení. Tým sa predchádza zneužívaniu týchto doložiek na umlčanie oznamovateľov a podporuje sa väčšia transparentnosť v organizáciách, aj pokiaľ ide o možnosť riešenia citlivých tém. Pokiaľ by sa zamestnávateľ predsa len uchýlil k zakázaným nátlakovým praktikám, zamestnanec má možnosť obrátiť na súd a žiadať dodržanie predpisov, odškodnenie, ako aj uloženie pokuty zamestnávateľovi. Dôležitou novinkou, ktorú zaviedla implementačná novela, je prenesenie dôkazného bremena na zamestnávateľa. Zamestnávateľ tak musí v súdnom konaní dokázať, že nepriaznivé zaobchádzanie so zamestnancom nebolo dôsledkom jeho oznámenia alebo zverejnenia pochybenia zo strany zamestnávateľa.

Ak zamestnávateľ nedodrží predpisy pri prešetrovaní podania, inšpektorát práce mu môže uložiť správne sankcie. Novela zavádza tiež trestnoprávne sankcie za odhalenie identity oznamovateľa alebo za ohováranie. Tieto opatrenia majú za cieľ posilniť dôveru oznamovateľov v systém ich právnej ochrany.

Uvedené zmeny predstavujú významný posun v holandskej právnej úprave ochrany oznamovateľov a nastavujú prísnejšie pravidlá pre zamestnávateľov, čo by malo prispieť k efektívnejšej ochrane a posilneniu dôvery verejnosti v systém oznamovania porušení.

Výzvy a úskalia transpozície smernice

Transpozícia smernice 2019/1937 do holandského právneho poriadku neprebehla bez komplikácií. Hoci Holandsko patrilo medzi krajiny, ktoré mali už pred prijatím smernice vybudovaný určitý rámec na ochranu whistleblowerov, proces implementácie odhalil viacero výziev a úskalí.

Podľa údajov publikovaných v roku 2021 denníkom de Volkskrant, čelilo viac ako 75 % holandských oznamovateľov nejakej forme odvety, či už ide o prepustenie, degradáciu alebo iné formy diskriminácie.¹⁵ Takýto alarmujúci stav poukázal na akútnu potrebu zefektívnenia právnej úpravy oznamovania protispoločenskej činnosti.

Ako jedna z najväčších výziev vystúpila do popredia otázka zabezpečenia prístupu k ochrane pre všetkých oznamovateľov. Hoci novela rozširuje definíciu oznamovateľov na širší okruh osôb, v praxi môže dochádzať k nejasnostiam a problémom pri jej aplikácii. Najmä osoby, ktoré nie sú v klasickom pracovnoprávnom vzťahu (napríklad stážisti alebo dodávateľia), môžu mať ťažkosti s dokazovaním svojho nároku na ochranu.

Výrazne sa tiež rozširuje definícia pojmu „misstand“ (pochybenie / nepravosť / porušenie), ktorý patrí k ústredným pojmom celej právnej úpravy. Po novom zahŕňa v skutku široké spektrum porušení, čo môže v praxi spôsobiť nejasnosti. Je otázne, ako sa bude tento pojem interpretovať v konkrétnych prípadoch, najmä pokiaľ ide o interné pravidlá zamestnávateľov.¹⁶

Nová legislatíva zavádza viaceré zmeny, čo vyvoláva u zamestnávateľov, ako aj potencionálnych oznamovateľov, viaceré otázky ohľadne správneho postupu. Vzniká riziko, že čakanie na výkladové usmernenia zo strany kompetentných orgánov môže viesť k odkladaniu riešení podnetov alebo k obavám oznamovateľov z možných negatívnych dôsledkov.

S tým súvisí aj všeobecná potreba zvýšenia povedomia o pravidlách oznamovania protispoločenskej činnosti medzi zamestnancami a zamestnávateľmi, ale aj vo vzťahu ku verejnosti ako takej. Najmä menší zamestnávateľia nie sú dostatočne pripravení na zavedenie interných mechanizmov, ktoré by spĺňali požiadavky smernice. To vedie ku spomaleniu prijímania zmien a zvyšuje riziko, že v mnohých podnikoch sa budú naďalej uplatňovať menej efektívne postupy.

Ďalším úskalím je efektivita orgánov poverených prešetrovaním podnetov. Kapacitné obmedzenia a vysoký počet nahlásených prípadov viedol k predlžovaniu preskúmania podnetov už pred prijatím novely. Rozšíre-

¹⁵ <https://www.volkskrant.nl/columns-opinie/klokkenluiders-verdienen-betere-bescherming-dan-wetsvoorstel-dat-nu-op-tafel-ligt-b941a257/?referrer=https://www.google.com/>

¹⁶ Koster, H. Wet bescherming klokkenluiders nader beschouwd. In: *Onderneming en Financiering*, 2023 (31) 3, str. 8 - 10. doi: 10.5553/OenF/157012472023031003002

nie okruhu chránených osôb, ako aj spektra ochrany nepochybne prispeje k nárastu agendy, čo bude vyžadovať posilnenie personálnych kapacít kompetentných orgánov. Rozloženie tejto agendy medzi viaceré orgány sa nemusí ukázať ako najšťastnejšie riešenie. Tento prístup totiž bude vyžadovať koordináciu postupov medzi rôznymi inštitúciami a zavedenie štandardizovaných postupov, aby sa predišlo duplicitie riešenia podnetov, ale na druhej strane bude potrebné predísť aj prehadzovaniu podnetov medzi jednotlivými úradmi. Taktiež nie je žiadúce, aby sa čas riešenia podnetu napriek rôznymi úradmi výrazne líšil. Rozhodne nejaký čas potrvá, kým rôzne úrady, ktoré získali právomoc riešiť podnety oznamovateľov, vybudujú príslušné kapacity, postupy a expertízu potrebné pre ich efektívne zvládanie.

Na prekonanie týchto výziev bude potrebné zabezpečiť lepšiu osvetu o nových pravidlách a poskytnúť podporu zamestnávateľom pri zavádzaní požadovaných zmien. Významnú úlohu môžu zohrať aj pravidelné audity a kontroly dodržiavania právnych predpisov.

Okrem toho bude nevyhnuté posilniť kapacity inštitúcií, ktoré prešetrujú podnety, a zlepšiť koordináciu medzi nimi. Zavedenie štandardizovaných postupov by mohlo zvýšiť efektivitu a dôveru v systém ochrany oznamovateľov.

Známe prípady whistleblowerov v Holandsku

Holandsko, ako krajina s dlhodobou tradíciou dôrazu na dodržiavanie pravidiel a transparentnosti vo verejnom sektore, má skúsenosti s viacerými, často aj vysokoprofilovými prípadmi oznamovateľov. Tieto prípady ilustrujú relevanciu pravidiel na ochranu oznamovateľov, ale často upriamia pozornosť aj na určité legislatívne nedostatky a môžu tak slúžiť aj testovanie kvality aktuálneho právneho rámca a ako podnet na jeho cielenie.

Pieter Omtzigt a kauza „Kinderopvangtoeslagaffaire“¹⁷

Nepochybne najväčšou kauzou posledného obdobia bola tzv. „Kinderopvangtoeslagaffaire“, čiže kauza príspevkov na starostlivosť o deti. Jej význam spočíva nielen v jej mimoriadne širokom rozsahu, ale tiež v tom, že

¹⁷ van den Brink, J., Ortlep, R., & van Waarde, V. (2021). Kinderopvangtoeslagaffaire: het belang van verbinding tussen het staats- en bestuursrecht voorop! In N. de Boer, B. Michel, A. Nieuwenhuis, & J.-H. Reestman (Eds.), *Liber amicorum Besselink: eine Festschrift für Leonard F.M. Besselink hem feestelijk aangeboden in occasione del suo emeritato* (pp. 233- 253). Universiteit van Amsterdam. <https://doi.org/10.5281/zenodo.5528707>

odhalila diskriminačné postupy štátnych orgánov.¹⁸ Aj vďaka skutočnosti, že oznamovateľom bol vysoko postavený politik, vyvolala táto kauza ďalekosiahle politické dôsledky a viedla až k demisii vlády. Podstatou kauzy bolo, že holandské daňové úrady (Belastingdienst) v rokoch 2013–2019 nespravodlivo obvinili tisíce rodičov zo zneužívania príspevkov na starostlivosť o deti (kinderopvangtoeslag). Týkalo sa to predovšetkým rodín s nízkymi príjmami a s prisťahovaleckým pôvodom. Mnohým rodinám boli tieto príspevky neoprávnene odobrané a dokonca boli nútené vracať vysoké sumy už vyplatených príspevkov, čo im spôsobilo vážne finančné problémy, vrátane osobných bankrotov, straty bývania a rodinných kríz.

Kľúčovú úlohu pri odhalení a riešení tejto kauzy zohral poslanec parlamentu Pieter Omtzigt.¹⁹ Príčinou problému boli chyby v systéme hodnotenia žiadostí o príspevky, diskriminačné postupy (zneužívanie etnického profilovania) daňových úradov a ich nulová tolerancia k administratívnym chybám rodičov (žiadateľov). Kauza spôsobila obrovský politický škandál, viedla k odstúpeniu holandskej vlády na začiatku roku 2021 a k rozsiahlemu vyšetrovaniu zo strany parlamentu. Holandská vláda neskôr priznala chyby, zriadila fond na odškodnenie obetí a ponúkla im finančnú kompenzáciu, ale proces odškodňovania bol len pomalý a nedostatočný.

Frits Veerman a kauza jadrovej špionáže

Frits Veerman, zamestnanec spoločnosti Stork B.V., odhalil v 70. rokoch vážne podozrenia z jadrovej špionáže. Veerman upozornil na to, že jeho kolega Abdul Qadeer Khan vykonáva špionáž pre Pakistan v spoločnosti Urenco, ktorá vyrábala jadrové palivo. Špionážna činnosť Khana neskôr umožnila Pakistanu vyvinúť atómovú bombu a prispela aj k ďalšiemu nelegálnemu prenosu technológií do Iránu, Líbye a Severnej Kórey. Napriek dôkazom, ktoré Veerman ako oznamovateľ predložil, bol prepustený zo zamestnania a jeho oznámenia neboli bráne vážne.²⁰ Až v roku 2020 holandský úrad na ochranu oznamovateľov uznal, že Veerman konal správne, a tým sa jeho prípad stal symbolom zlyhania v ochrane whistleblowerov.

Aj prípady ako Frits Veerman a Pieter Omtzigt zdôraznili potrebu vyššej transparentnosti a nezávislosti orgánov, ktoré vyšetrujú oznáme-

¹⁸ Bodó, B., & Janssen, H. (2021). Here Be Dragons – Maintaining Trust in the Technologized Public Sector. (Amsterdam Law School Legal Studies Research Paper; No. 2021-23), (Institute for Information Law Research Paper; No. 2021-02). IViR, University of Amsterdam, str. 9. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3868208>

¹⁹ Pieter Omtzigt v roku 2021 vystúpil zo strany Christen-Democratisch Appèl (CDA) a v roku 2023 založil vlastnú politickú stranu Nieuw Sociaal Contract, s ktorou uspel vo voľbách a stal sa súčasťou novej vládnej koalície, vedenej stranou PVV Geerta Wildersa.

²⁰ <https://www.transparency.nl/nieuws/2021/02/in-memoriam-klokkenluiders-frits-veerman/>

nia whistleblowerov. Kľúčovým sa ukázalo byť zabezpečenie podpory pre oznamovateľov a to nielen pre ich osobnú ochranu, ale aj z pohľadu budovania dôvery verejnosti v štátne inštitúcie a spravodlivosť.

Záver

Transpozícia smernice 2019/1937 o ochrane oznamovateľov predstavuje dôležitý krok v posilňovaní právnej ochrany whistleblowerov v Európskej únii, ale aj v Holandsku, v ktorom základný právny rámec ochrany oznamovateľov existoval už pred prijatím tejto smernice. Proces transpozície smernice však odhalil viacero výziev, ktoré poukazujú na zložitosť zavádzania európskych smerníc do vnútroštátneho právneho poriadku.

Jedným z hlavných prínosov novej legislatívy je rozšírenie ochrany na širší okruh osôb a možnosť anonymného nahlasovania. Zlepšenie mechanizmov na podávanie oznámení a obrátenie dôkazného bremena má potenciál prispieť ku zefektívneniu ochrany oznamovateľov a motivovať ich k nahlasovaniu porušení. Novela taktiež zavádza dôležité mechanizmy na ochranu pred odvetyňmi opatreniami, čo prispieva ku zlepšeniu pracovno-právnej ochrany oznamovateľov.

Napriek uvedeným prínosom a zlepšeniam stále pretrvávajú štrukturálne problémy právnej úpravy. Medzi najväčšie úskalia patrí nedostatočná právna istota, pomalá implementácia pravidiel v organizáciách a obmedzená kapacita inštitúcií poverených vyšetrovaním podnetov. Tieto nedostatky môžu oslabiť efektívnosť legislatívy a dôveru oznamovateľov v systém ochrany.

Prípady ako „Kinderopvangtoeslagaffaire“ alebo kauza Fritsa Veermana navyše zdôraznili, že ochrana whistleblowerov nie je iba technickou záležitosťou, ale aj etickou a spoločenskou výzvou. Pre budovanie dôvery v systém ochrany oznamovateľov je nevyhnutné zabezpečiť lepšiu koordináciu medzi orgánmi, osvetu o právach oznamovateľov a zlepšenie praktickej aplikácie prijatej legislatívy.

Skúsenosti z Holandska poskytujú niekoľko dôležitých námetov aj pre Slovensko, pokiaľ ide o cizelovanie právneho, ale aj spoločenského rámca ochrany oznamovateľov protispoločenskej činnosti. Mnohé aspekty, ktoré analyzovaná novela zavádza do holandskej úpravy, slovenská legislatíva už obsahuje. Za pozornosť však rozhodne stojí holandský dôraz na preventívny účinok právnej úpravy a budovanie dôvery verejnosti a potenciálnych oznamovateľov v systém ich ochrany. Tento aspekt často nie je ani tak otázkou právnej úpravy, ako prístupu štátnych orgánov a kľúčových predstaviteľov štátu. Je neprípustné, aby predstavitelia vlády a parlamentu v rámci vytvárania svojho politického naratívu bezdôvodne a klamlivo osočovali oznamovateľov a útočili na úrad, ktorý v zmysle zákona využíva svoje kompetencie a odborné kapacity na ich ochranu. Namiesto toho

by mali každého, kto prejaví odvahu a iniciatívu ku zlepšeniu kvality a transparentnosti verejného života a pomôže odhaliť prípady porušovania právnych noriem všemožne podporiť a vyzdvihnúť. Predovšetkým by však mali takzvané *lead by example*, čiže poskytovať vlastným konaním verejnosti nasledovaniahodný príklad, pokiaľ ide o odvahu, transparentnosť a dodržiavanie právnych predpisov, ktorých sú často sami spoluvorcami.

Za inšpiráciu rozhodne stojí novinka, zavedená transpozičnou novelou s účinnosťou od februára 2024, ktorou je zriadenie fondu pre právnu a psychologickú podporu oznamovateľov. Oznamovateľom okrem bezplatnej právnej pomoci zaručuje tiež nárok na psychologickú pomoc. Hoci z tohto fondu nemožno čerpať priamo finančnú pomoc v prípade negatívnych pracovnoprávných postihov oznamovateľa, takáto možnosť rozhodne stojí minimálne za diskusiu.

Pozornosť bude potrebné venovať tiež otázke vymožitelnosti predpisov voči zamestnávateľom a efektívnosti sankcií. Anonymné oznámenia, ktoré pozná aj slovenská úprava, vytvárajú osobitné nároky na zabezpečenie ochrany identity oznamovateľa, ale zároveň vytvárajú priestor pre šikanózný výkon práva a riziko úmyselného preťažovania kapacít úradu.

Správnej aplikácii právnej úpravy môže pomôcť účinná podpora najmä zo strany úradu, jednak vo všeobecnej rovine, formou výkladových príručiek a odporúčaní správnej praxe, ale aj špecifická podpora, predovšetkým vo vzťahu k menším organizáciám, ktoré môžu čeliť špecifickým problémom s vytváraním vnútorných mechanizmov vzhľadom na nedostatok (odborných) kapacít. Je tiež potrebné pokračovať v aktivitách smerujúcich ku zvyšovaniu povedomia verejnosti a zamestnávateľov o rôznych aspektoch praktickej aplikácie právnej úpravy. Kvalite právnej úpravy tiež prospeje pravidelné hodnotenie jej praktického uplatňovania, s cieľom identifikovať problémové body a nájsť adekvátne riešenia.

Záverom možno konštatovať, že Holandsko podniklo významné kroky k posilneniu ochrany whistleblowerov. Skúsenosti z jeho implementácie môžu poslúžiť ako hodnotný zdroj inšpirácie aj pre iné krajiny, vrátane Slovenska, ktoré majú možnosť využiť tieto poznatky na vytvorenie efektívnejšieho a spravodlivejšieho systému ochrany oznamovateľov.

Literatúra

Bodó, B., & Janssen, H. (2021). Here Be Dragons – Maintaining Trust in the Technologized Public Sector. (Amsterdam Law School Legal Studies Research Paper; No. 2021-23), (Institute for Information Law Research Paper; No. 2021-02). IViR, University of Amsterdam, str. 9. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3868208>

Dierx, J. & van Eijbergen, R. *Bescherming Klokkenuiders schiet ernstig tekort. Een pleidooi voor EHBK: Eerste Hulp Bij Klokkenuiden, inclusief mediation*, NJB 2021/1576.

Hidajat-Engelsman, S. Degewijzigde ontslagbescherming van de klokkenluiders. In: *Tijdschrift voor Ontslagrecht*. 2023 (2). doi: 10.5553/TvO/254253152023007002003
Jurjens, E.W. Nieuwe richtlijn over bescherming klokkenluiders in de Europese Unie: inhoud en eerste analyse. In: *ederlands tijdschrift voor Europees recht*, 2020, nr. 5/6 DOI: [10.5553/NtER/138241202020026506002](https://doi.org/10.5553/NtER/138241202020026506002)

Koster, H. Wet bescherming klokkenluiders nader beschouwd. In: *Onderneming en Financiering*, 2023 (31) 3, str. 15. doi: 10.5553/OenF/157012472023031003002

Loyens, K.M. ; Vandekerckhove, W. / Het Huis voor Klokkenluiders in een internationaal perspectief : Een kwalitatief vergelijkend onderzoek naar instellingen voor klokkenluidersbescherming. In: *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving*. 2019 ; Vol. 5, No. 1. pp. 28-37. <https://doi.org/10.5553/tb-senh/229567002019005001005>

van den Brink, J., Ortlep, R., & van Waarde, V. (2021). Kinderopvangtoeslagaffaire: het belang van verbinding tussen het staats- en bestuursrecht voorop! In N. de Boer, B. Michel, A. Nieuwenhuis, & J.-H. Reestman (Eds.), *Liber amicorum Besselink: eine Festschrift für Leonard F.M. Besselink hem feestelijk aangeboden in occasione del suo emeritato* (pp. 233- 253). Universiteit van Amsterdam. <https://doi.org/10.5281/zenodo.5528707>

van Raak, Ronald. Wetgeving in de loopgraven. Lessen van de Wet Huis voor Klokkenluiders. In: *RegelMaat. Kwartaalblad voor Wetgevingsvraagstukken*. 2022 ; Vol. 38, No. 3. <https://doi.org/10.5553/RM/0920055X2022038003003>

Advice Centre for Whistleblowers in the Netherlands (2013), p.32. Annual Report: Courage When it Counts, www.adviespuntklokkenluiders.nl/wp-content/uploads/2015/03/_advice-centre-for-whistleblowers-in-the-netherlands-annual-report-2013.pdf

Communication from the Commission to the European parliament, the Council and the European Economic and Social Committee: Strengthening whistleblower protection at EU level. COM/2018/214 final.Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018DC0214>

OECD (2020), *Implementing the OECD Anti-Bribery Convention Phase 4 Report: Netherlands*, Implementing the OECD Anti-Bribery Convention, OECD Publishing, Paris, str. 22. <https://doi.org/10.1787/b3e05403-en>

Wet 147/2016 van 14 april 2016, houdende de oprichting van een Huis voor klokkenluiders (Wet Huis voor klokkenluiders).

Wet van 25 januari 2023 tot wijziging van de Wet Huis voor klokkenluiders en enige andere wetten ter implementatie van Richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 (PbEU 2019, L 305) en enige andere wijzigingen.

Kontaktné údaje na autora – email:

Mgr. Bc. Martin Bulla, PhD.

Katedra obchodného práva, európskeho práva a daňového práva

Sekcia medzinárodného práva súkromného
Právnická fakulta, University of Groningen
e-mail: m.a.s.bulla@rug.nl
ORCID ID: 0000-0002-2575-6512

OCHRANA OZNAMOVATEĽOV PROTISPOLOČENSKEJ ČINNOSTI A PRAKTICKÉ PONAUCENIA Z NEREALIZOVANÝCH LEGISLATÍVNYCH ZMIEN

WHISTLEBLOWER PROTECTION AND PRACTICAL LESSONS FROM UNIMPLEMENTED LEGISLATIVE CHANGES

Mgr. Ján Ivančík, PhD.

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstrakt:

Rok 2023 priniesol v ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti výrazné zmeny. Mediálne a politicky exponované prípady priniesli dovtedy odbornou-akademickú tému do praktickej roviny, no zároveň odhalili aj slabosť systému chráneného oznamovania. Príspevok sa zaoberá návrhom vládnej novely zákona č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ktorú síce predkladateľ vzal späť, avšak zásadným spôsobom naznačila, ako sa potenciálne môže legislatíva v budúcnosti vyvíjať.

Kľúčové slová: ochrana oznamovateľov protispoločenskej činnosti, whistleblowing, novela

Abstract:

The year 2023 brought significant changes in the protection of whistleblowers. Media and politically exposed cases brought the previously professional and academic topic to a practical level, but at the same time revealed the weakness of whistleblowing system. The article deals with the government amendment draft to Act No. 54/2019 Coll. on the protection of whistleblowers and on amendments and supplements to certain acts, as amended by later regulations, which the submitter withdrew, but it fundamentally indicated how the legislation could potentially develop in the future.

Keywords: protection of whistleblowers, whistleblowing, amendment

Úvod

Ochrana oznamovateľov protispoločenskej činnosti, resp. whistleblowing, je v slovenskom právnom poriadku etablovaná už od roku 2015. Prvý zákonný predpis č. 307/2014 Z. z. o niektorých opatreniach súvisiacich s oznamovaním protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov sa potýkal s implementačnými problémami, a tak ochrana zostala skôr formálnou záležitosťou, než reálnou praxou. Zmenu mal priniesť zákon č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej ako “Zákon o ochrane oznamovateľov”).

Napriek zriadeniu osobitného Úradu na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti (ďalej ako “Úradu na ochranu oznamovateľov”), zvýšenej propagácií chráneného oznamovania a osvetovej činnosti však zostávala téma skôr odbornou-akademická, než aplikačne výrazná. Rozdielovým elementom boli významné kauzy, ktoré by podnietili záujem ako zo strany oznamovateľov, tak aj zo strany štátu.

Obrat priniesol rok 2023 a kauza udelenia statusu chráneného oznamovateľa viacerým príslušníkom Policajného zboru SR. Na situáciu sa rozhodol reagovať dokonca aj zákonodarca, a to legislatívnou zmenou, ktorá indikovala zásadný odklon od dovtedajšej úpravy.

Vzhľadom na skutočnosť, že vládny návrh zákona, tlač 111 z roku 2023, ktorým sa mení a dopĺňa Zákon o ochrane oznamovateľov (ďalej ako “Vládny návrh”) vzal navrhovateľ späť listom z 21. februára 2024, vyvstáva otázka, prečo je skúmanie podrobností tohto nerealizovaného legislatívneho počínu vôbec hodné osobitnej pozornosti.

Keďže chránené oznamovanie je vo veľkej miere závislé od dôvery potenciálnych oznamovateľov, resp. širokej verejnosti v systém whistleblowingu,¹ uvedená skúsenosť patrí medzi najvýraznejšie okamihy vo viac než desaťročnej existencii skúmaného inštitútu v našom právnom poriadku. Okrem para-právnych dôsledkov a ponaučení v aplikačnej praxi je však potrebné sústrediť sa aj na potenciálnu úpravu *de lege ferenda*.

Jej potenciálne myšlienkové východiská sú obsiahnuté práve v návrhu na späťvzatie Vládneho návrhu, ako poukážeme v tomto texte nižšie. Z odborného hľadiska je pritom zaujímavejšie a tiež dôležitejšie sústrediť sa na prípadné zmeny, ktoré dokáže v systéme chráneného oznamovania vygenerovať politicky citlivá kauza, skôr než sústredenie na to, či k legislatívnym zmenám v blízkej budúcnosti dôjde alebo nie.

¹ Porovnaj so závermi v: SEIFERT, D. L.; STAMMERJOHAN, W. W.; MARTIN, R. B.: Trust, organizational justice, and whistleblowing: A research note. In: Behavioral Research in Accounting, 2014. roč. 26, č.1, s. 157-168.

1. Zmeny plánované vládnyim návrhom z roku 2023, tlač 111

Potreba rýchleho prijatia zásadných zmien v Zákone o ochrane oznamovateľov bola predkladateľom, teda vládou Slovenskej republiky, akcentovaná v dôvodovej správe k návrhu zákona pomerne asertívne a priamočiaro.

Okrem iného sa v dôvodovej správe uvádza, že *“Poznatky z praxe naznačujú, že inštitút chráneného oznamovateľa je nadmerne využívaný, respektíve zneužívaný, a to v rozpore s pôvodným úmyslom zákonodarcu pri prijímaní zákona...”*² a tiež *“Cieľom predkladaného návrhu zákona je reagovať na pretrvávajúce problémy spojené s nadmerným využívaním, respektíve zneužívaním inštitútu chráneného oznamovateľa. Z tohto dôvodu sa v predloženom návrhu zákona navrhuje vzhľadom na skúsenosti spojené s takýmto nadmerným využívaním, respektíve zneužívaním spomenutého inštitútu vykonať v zákone č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 189/2023 Z. z. niekoľko nevyhnutných zmien.”*³

Naznačená akútnosť potreby prijatia avizovaných zmien je ešte zdôraznená formou podaného vládneho návrhu, ktorý mal byť prerokovaný v skrátanom legislatívnom konaní. S ohľadom na uvedené je pomerne prekvapujúce, že potreba zásadných úprav v nami skúmanej legislatívnej oblasti nenašla svoje vyjadrenie aj v Programovom vyhlásení vlády Slovenskej republiky 2023 - 2027.⁴

V uvedenom programovom vyhlásení vlády pritom je obsiahnutá celá stať venovaná *“návratu k štandardnému prostrediu demokratickej spoločnosti”*⁵, *“spravodlivosti a materiálnemu právnemu štátu”*⁶, ale aj *“politika prevencie proti korupcii, integrity verejného sektora a transparentnosti”*.⁷ Ani v jednej z týchto statí nie je explicitná, či aspoň implicitná zmienka o potrebe úpravy právnej regulácie chráneného oznamovania. Zároveň však platí, že boj proti korupcii má patriť medzi prioritné záujmy, čo vy-

² Dôvodová správa k vládnomu návrhu zákona, tlač 111 z roku 2023, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 189/2023 Z. z. (Navrhovateľ vzal listom z 21. februára 2024 svoj návrh zákona späť.). [online, navštívené dňa 15.1.2025], dostupné na: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=536577>

³ Tamtiež

⁴ Vid'. Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky 2023 - 2027 *“Lepšie, pokojnejšie a bezpečnejšie žiť”*. [online, navštívené dňa 15.1.2025], Dostupné na: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=535376>

⁵ Tamtiež, s. 5 - 6

⁶ Tamtiež, s. 62 - 63

⁷ Tamtiež, s. 70 - 71

plýva aj z formulácií: *“Vláda bude podporovať komunikáciu tém prevencie korupcie a integrity, a tým zabezpečovať budovanie celospoločenskej protikorupčnej kultúry”*⁸ a tiež *“Vláda si uvedomuje svoje medzinárodné záväzky a partnerstvá s verejnými inštitúciami v oblasti prevencie korupcie a integrity, ktoré bude naďalej podporovať a rozvíjať.”*⁹

Z uvedeného vyplýva, že napriek deklaráciám nevyhnutnosti a naliehavosti, akcentovaných v dôvodovej správe k predloženému návrhu zákona nešlo o koncepčne dlhodobejšie pripravované riešenie, ani legislatívnu zmenu, ktorú by vláda po parlamentných voľbách v roku 2023 považovala za jednu zo základných priorít. Skôr možno návrh pripravovanej legislatívy hodnotiť ako súčasť balíka legislatívnych zmien, ktoré boli realizované v období od novembra 2023 do januára, resp. februára 2024, pričom ich spoločným menovateľom bola rýchlosť zákonodarného procesu. Štatisticky to možno preukázať skutočnosťou, že v sledovanom rozmedzí novembra 2023 - februára 2024 bolo schválených 23 zákonov, pričom až 17 z nich formou skráteného legislatívneho konania v zmysle § 89 zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovanom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.¹⁰

V tomto bode sa opätovne dostávame k téze, ktorú sme načrtli už v úvode tohto príspevku. Prečo je potrebné skúmať návrh zákona, ktorý sám predkladateľ vzal späť?

Indikuje nám to argumentácia v návrhu na späťvzatie Vládneho návrhu, v ktorej sa uvádza, že *“vláda Slovenskej republiky naďalej trvá na svojom zámere reagovať na zmienené problémy v súvislosti s inštitútom chráneného oznamovateľa, avšak vzhľadom na zmenu situácie chce tento svoj zámer realizovať v riadnom legislatívnom procese v spojitosti s ďalšími zmenami v systéme zákonnej úpravy inštitútu chráneného oznamovateľa.”*¹¹

⁸ Tamtiež

⁹ Tamtiež

¹⁰ Dostupné online [navštívené dňa 15.1.2025]: <https://www.nrsr.sk/web/default.aspx?sid=zakony%2fprehlad%2fposledneSchvalene>. Pokiaľ by sme sa zamerali iba na obdobie mesiacov november 2023 až január 2024, do ktorého spadá aj predloženie nami skúmaného návrhu zákona, štatistika by bola ešte výraznejšie naklonená v prospech skráteného legislatívneho konania, v ktorom bolo prijatých až 11 zákonov v skrátenom legislatívnom konaní z celkovo 13 prijatých. Z obsahového hľadiska sa väčšina prijatých legislatívnych noriem týkala zmien vo finančných politikách štátu, ale tiež zásadnej reorganizácii štátnej správy, či rekodifikácií trestného práva hmotného i procesného. Práve k zmenám v tejto oblasti možno prirátat aj nami skúmanú legislatívnu zmenu v oblasti whistleblowingu.

¹¹ Návrh na späťvzatie vládneho návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 189/2023 Z. z. (tlač 111) a návrhu vlády na skrátené legislatívne konanie o vládnom návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zme-

Z uvedenej deklarácie je možné vyvodiť viaceré významné závery. V prvom rade, napriek absencii plánu legislatívnej úpravy v programovom vyhlásení vlády SR na roky 2023 až 2027 naďalej existuje záujem na systémových zmenách v chránenom oznamovaní. Z dôvodu tajomnej komunikácie zo strany predkladateľa návrhu, ktorým je minister vnútra SR možno iba dedukovať, čo sa pod “zmenou situácie” môže skrývať. Zrejme ide najmä o medzičasom realizované zmeny v oblasti trestnej politiky, ktoré mali zásadný vplyv na politicky exponované prípady chránených oznamovateľov, resp. personálne zmeny realizované v týchto prípadoch.¹² Zároveň možno dôvodiť, že pokiaľ by zákonodarca mal v blízkej budúcnosti záujem na realizácii novely, potenciálny dôvod na skrátené legislatívne konanie už odpadol.

Uvedené závery potvrdzujú skutočnosť, že novela Zákona o ochrane oznamovateľov je v krátkodobom, resp. strednodobom horizonte stále relevantnou problematikou. Zároveň je s ohľadom na účel zákona nemenej dôležité identifikovať iniciačný moment pre nastolenie relevancie novej zákonnej úpravy. V tejto súvislosti je povážlivé, či vôbec v podmienkach Slovenskej republiky má ochrana oznamovateľov protispoločenskej činnosti napriek pomerne silnému inštitucionálnemu aparátu¹³ faktickú podporu na naplnenie svojho účelu.

Podme sa následne zamerať na samotnú obsahovú stránku Vládneho návrhu. Za najvýznamnejšie plánované zmeny možno považovať:

- zmena definície kvalifikovaného oznámenia tak, aby sa za oznámenie považovali iba prípady, ktoré sú “nevyhnutné na objasnenie závažnej

ne a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 189/2023 Z. z. (tlač 110), [online, navštívené dňa 15.1.2024], dostupné na: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/29278/1>. Návrh na späťvzatie v tejto súvislosti taktiež konštatuje, že “vzhľadom na to, že od predloženia týchto návrhov do Národnej rady Slovenskej republiky uplynuli viac ako dva mesiace, pričom doteraz predmetné návrhy neboli prerokované na schôdzi Národnej rady Slovenskej republiky, a došlo aj k zmene skutkových okolností a situácie, na ktoré tieto návrhy reagovali, navrhuje sa ich späťvzatie.”

¹² Blížšie sa tejto problematike budeme venovať v tretej časti nášho príspevku.

¹³ Existenciu samostatného úradu na ochranu oznamovateľov nemožno považovať v podmienkach krajín Európskej únie za štandard, naopak, ide o výnimočný stav. Pre viac ohľadom komparácie prístupov ku chránenému oznamovaniu naprieč krajinami EÚ pozri aj: GERDAMANN, S. (ed.): Europe’s New Whistleblowing Laws. Research Papers from the 2nd European Conference on Whistleblowing Legislation. Göttingen: Universitätsverlag Göttingen. 2023 a tiež LEHNART, T.: Whistleblowing im Arbeitsrecht. Schutz von Beschäftigten durch die Hinweisgeberrichtlinie der Europäischen Union. Trier: Springer, 2024, s. 33 a nasl.

- protispoločenskej činnosti osoby”,¹⁴ pričom medzi oznámením a protispoločenskou činnosťou musí existovať podmienka vecného súvisu;¹⁵
- zmena definície dobrej viery oznamovateľa, a to doplnením inštitútu “zjavného zneužitia práva urobiť oznámenie alebo kvalifikovaného oznámenia”;¹⁶
 - zavedenie revízného mechanizmu v prospech zamestnávateľov, ktorí by boli oprávnení požiadať generálneho prokurátora o preskúmanie rozhodnutia, ktorým bola poskytnutá ochrana v zmysle § 4 ods. 1 Zákona o ochrane oznamovateľov,¹⁷ resp. nadriadený správny orgán v prípade rozhodnutia, ktorým bola poskytnutá ochrana podľa § 6 ods. 1 Zákona o ochrane oznamovateľov;
 - vyňatie príslušníkov Policajného zboru spod pôsobnosti zákona formou novelizácie § 23 ods. 1.¹⁸

¹⁴ Viď bod 2 Vládneho návrhu: *V § 2 písmeno c) znie: „c) kvalifikovaným oznámením oznámenie, ktoré je nevyhnutné na objasnenie závažnej protispoločenskej činnosti osoby, s ktorou je alebo bola fyzická osoba v pracovnoprávnom vzťahu alebo v inom obdobnom vzťahu, ako aj osoby, s ktorou tejto fyzickej osobe pracovnoprávny vzťah alebo iný obdobný vzťah ešte nevznikol, alebo osoby, s ktorou táto fyzická osoba je alebo bola v kontakte prostredníctvom svojej práce alebo nevyhnutné k zisteniu alebo k usvedčeniu jej páchatela; medzi kvalifikovaným oznámením a závažnou protispoločenskou činnosťou osoby podľa časti vety pred bodkočiarkou musí existovať vecný súvis,“*

¹⁵ Pre viac pozri všeobecnú časť dôvodovej správy k Vládneému návrhu. [online, navštívené dňa 15.1.2025], dostupné na: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=536577>

¹⁶ Viď bod 3 Vládneho návrhu

¹⁷ Viď. bod 6 Vládneho návrhu: “§ 4 sa dopĺňa odsekom 5, ktorý znie: (5) Zamestnávateľ, ktorý zamestnáva oznamovateľa, ktorému sa podľa odseku 1 poskytla ochrana, môže do 15 dní od doručenia oznámenia podľa odseku 1 požiadať generálneho prokurátora, aby preskúmal rozhodnutie, ktorým sa poskytla ochrana podľa odseku 1. Ak boli splnené podmienky na poskytnutie ochrany, generálny prokurátor do 15 dní od doručenia žiadosti potvrdí rozhodnutie, ktorým sa poskytla ochrana podľa odseku 1, a túto skutočnosť písomne oznámi oznamovateľovi, zamestnávateľovi a úradu. Ak neboli splnené podmienky na poskytnutie ochrany, generálny prokurátor v lehote podľa druhej vety rozhodnutie, ktorým sa poskytla ochrana podľa odseku 1, zruší.“

¹⁸ Viď bod 15 Vládneho návrhu: “V § 23 ods. 1 sa slovo „a“ za slovom „spravodajstvo“ nahrádza čiarkou a za slovo „úrad“ sa vkladajú slová „a Policajný zbor“. V tejto súvislosti je potrebné poznamenať, že predkladateľ Vládneho návrhu dokonca počítal aj s retroaktívnym ustanovením, ktorým by dňom nadobudnutia účinnosti zákona zanikla ochrana poskytnutá oznamovateľom - príslušníkom Policajného zboru, a to aj v prípade, ak bola predmetná ochrana poskytnutá pred nadobudnutím účinnosti zákona (viď bod 17. Vládneho návrhu).

2. Faktická relevancia argumentácie pre nevyhnutnosť legislatívnych zmien

Pri snahe o analýzu faktickej relevancie predloženého Vládneho návrhu je najprv potrebné vysporiadať sa s dôvodmi, pre ktoré bola táto iniciatíva realizovaná. Jedným z najzásadnejších tvrdení, ktoré v tomto ohľade nachádzame v dôvodovej správe je *“nadmerné využívanie, respektíve zneužívanie”* inštitútu chráneného oznamovateľa, *“a to v rozpore s pôvodným úmyslom zákonodarcu pri prijímaní zákona”*.

Dôvodová správa uvedené tvrdenie žiadnym spôsobom nerozvíja, ani ho nepodporuje žiadnymi dátovými ukazovateľmi. Otáznym zostáva aj to, čo predkladateľ považuje za nadmerné využívanie inštitútu chráneného oznamovateľa, resp. akým spôsobom má dochádzať k jeho zneužívaniu.

Pri pohľade na počet podnetov prijatých v rámci vnútorného systému oznamovania protispoločenskej činnosti na ministerstvách a ústredných orgánoch štátnej správy tendenciu zjavného nárastu podnetov neeviduujeme.¹⁹

Zatiaľ čo v roku 2023 prijali uvedené inštitúcie celkovo 57 podnetov, z ktorých 9 vyhodnotili ako relevantné, v roku 2022 bol počet podnetov až 176, pričom relevantných bolo 18. Rok predtým išlo o celkovo 79 podnetov, z ktorých bolo 23 vyhodnotených v rámci systému vnútorného oznamovania ako relevantných. Uviesť možno aj dáta za rok 2020, kedy bolo celkovo podnetov 44, z toho 14 relevantných. V roku 2019 išlo o 8 podnetov, z toho bolo 6 vyhodnotených ako relevantných.

Z uvedených údajov vyplýva, že počet podnetov v interných oznamovacích kanáloch nemá kontinuálne rastúcu tendenciu, skôr naopak. Zároveň je zrejmé, že rok 2022 bol výnimočný, a to v počte podnetov, ktoré boli systémom vnútorného oznamovania príslušných inštitúcií vyhodnotené ako nie relevantné.

Druhým aspektom, na ktorý sa môžeme zamerať je systém externého oznamovania, t.j. počtu podnetov adresovaných na správny orgán, resp. prípady súvisiace s trestným oznámením, pri ktorých bola oznamovateľom poskytnutá ochrana. V týchto prípadoch môžeme čerpať informácie z oficiálnych štatistík Úradu na ochranu oznamovateľov. Tu badať, že za roky 2022 a 2023 bol počet prijatých oznámení o skutočnostiach, ktoré sa oznamovateľ dozvedel v súvislosti s výkonom svojho zamestnania a mali

¹⁹ Analýza bola realizovaná autorom, na základe žiadosti o informácie podľa § 14 zákona č. 211/2000 Z.z. o slobode informácií v znení neskorších predpisov, zaslanej všetkým ministerstvám a ústredným orgánom štátnej správy. Výskum za predchádzajúce roky bol realizovaný analogicky. Pre ilustráciu možno dodať, že rovnaké dáta sme si vyžiadali aj od Finančnej správy SR, Finančného riaditeľstva SR, Najvyššieho súdu SR, Ústavného súdu SR a Národnej banky Slovenska. Za rok 2023 neevidovala žiadna z uvedených inštitúcií ani jedno podanie.

presah na verejný záujem zostáva pomerne konštantný. Za rok 2022 ide o 39 prípadov, v roku 2023 išlo o 35 prípadov.²⁰

Signifikantnejší nárast je zrejmý z počtu oznamovateľov, ktorí získali status chráneného oznamovateľa, a to v zmysle § 4, resp. § 6 Zákona o ochrane oznamovateľov. Kým za rok 2022 išlo o 9 prípadov poskytnutej ochrany (všetky sa týkali prípadov v trestnej oblasti),²¹ za rok 2023 išlo o 57 prípadov.²² Pre úplnosť je však vhodné poukázať aj na novšie dáta, ktoré za rok 2024 opätovne ukazujú na signifikantný pokles, a to na 27 prípadov poskytnutej ochrany.²³

Samozrejme, z uvedených dátových podkladov je možné vyhodnotiť iba časť problematiky, týkajúcej sa kvantitatívneho nárastu vo využívaní nástrojov súvisiacich so Zákomom o ochrane oznamovateľov. Vyhodnotenie otázky zneužívania zákona v rozpore s jeho účelom z týchto podkladov možné nie je. Sústrediť sa je však potrebné na ešte jeden významný ukazovateľ, ktorým je ochrana poskytnutá Úradom na ochranu oznamovateľov pred odvetným opatrením zo strany zamestnávateľa, najmä pozastavenie účinnosti pracovnoprávného úkonu v zmysle § 12 Zákona o ochrane oznamovateľov. Z výročných správ Úradu na ochranu oznamovateľov vyplýva, že práve v tejto oblasti badáme výrazný nárast žiadostí. Zatiaľ čo v roku 2022 boli na úrad adresované žiadosti 2 a ani jednej z nich úrad nevyhovel, v roku 2023 ich bolo 26. Dôležitým však je, že úrad vyhovel iba 3 z uvedených žiadostí.²⁴

Nie je bez záujmu, že v mediálne a politicky najexponovanejšom prípade chránených oznamovateľov z radov Policajného zboru SR postupovalo Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky v rozpore so zákonom. Ministerstvo totiž urobilo voči osobe, ktorej bol udelený status chráneného oznamovateľa, pracovnoprávny úkon bez súhlasu úradu. Úrad na ochranu oznamovateľov v predmetnom prípade Sp. zn.: UOO- 453/2024 zo dňa 23.10.2024 (druhostupňové rozhodnutie úradu) udelil ministerstvu vnútra pokutu podľa § 19 ods. 3 Zákona o ochrane oznamovateľov vo výške 90.000 eur. Rozhodnutie sa týka štyroch personálnych rozkazov riaditeľa

²⁰ Dostupné na: <https://www.oznamovatelia.sk/o-nas/dokumenty/data-a-analyzy/> [online, navštívené dňa 16.1.2025]

²¹ Vyplýva to z analýzy realizovanej autorom formou žiadosti o informácie podľa § 14 zákona č. 211/2000 Z.z. o slobode informácií v znení neskorších predpisov, adresovanej na všetky príslušné prokuratúry v SR. V zmysle dát poskytnutých zo strany prokuratúr vyplýva, že status chráneného oznamovateľa bol prokuratúrami poskytnutý celkovo v 9 prípadoch (1x OP Trenčín, 3x OP Nitra, 1x OP Prievidza, 3x OP Lučenec, 1x OP Kežmarok).

²² Tamtiež

²³ Tamtiež

²⁴ Dostupné na: <https://www.oznamovatelia.sk/o-nas/dokumenty/fungovanie-uradu/vyrocné-spravy/> [online, navštívené dňa: 16.1.2025]

Úradu inšpekčnej služby a ôsmich personálnych rozkazov ministra vnútra Slovenskej republiky.

2. 1. Právne aspekty Vládneho návrhu

Z obsahového hľadiska je jednoznačne najproblematickejší bod Vládneho návrhu snaha o retroaktívne usporiadanie právnych vzťahov, a to v zmysle Prechodných ustanovení k úpravám účinným dňom vyhlásenia. Túto skutočnosť konštatoval okrem iných aj generálny prokurátor, na ktorého následne reagovali aj zástupcovia zákonodarnej moci, v snahe saturovať vzniknutý problém formou pozmeňovacieho návrhu.²⁵

Nemenej zásadné dôsledky by však malo aj revidovanie definície kvalifikovaného oznámenia, ako sme uviedli vyššie. V prvom rade je potrebné poukázať na účel ochrany oznamovateľov, ktorým je jednak ochrana osoby pred preventívnymi opatreniami zo strany zamestnávateľa a zároveň záujem štátu o získanie informácií o závažnej protispoločenskej činnosti, a to od zdroja, ktorý je k týmto informáciám najbližšie.²⁶

Zavedenie pojmu “nevyhnutnosti” ako kritéria pre posúdenie relevantnosti kvalifikovaného oznámenia odporuje uvedenému cieľu hneď viacnásobne. V prvom rade dáva veľkú možnosť subjektívnej úvahy konkrétnemu prokurátorovi, resp. zástupcovi správneho orgánu, ktorý bez znalosti všetkých aspektov kauzy²⁷ bude vyhodnocovať, či je možné prípad vyšetriť aj bez ingerencie oznamovateľa. Štát sa zároveň pripravuje o značné penzum informácií, ktoré môžu byť relevantné pre vyšetrovanie závažných protispoločenských javov. V neposlednom rade treba poukázať aj na reguláciu na úrovni Európskej únie.

V skúmanej oblasti vyžaduje Smernica Európskeho parlamentu a rady (EÚ) 2019/1937 z 23. októbra 2019 o ochrane osôb, ktoré nahlasujú porušenia práva Únie (ďalej ako “Smernica”) štandard “odôvodneného podozrenia” (čl. 5 ods. 2 v nadväznosti na čl. 6. ods. 1 písm. a). Ten je zjavne disproporčný k “nevyhnutnosti”. Pokiaľ by teda zákonodarcia *de lege ferenda* zvažoval úpravu v tomto ohľade, súčasný rámec poskytovaný Zákomom

²⁵ Pre viac pozri napr.: DÖMEOVÁ, A.: Maroš Žilinka kritizuje vládnu novelu o oznamovateľoch. Vidí riziko retroaktivity. In: Aktuality. Publikované dňa: 11.12.2023, [online, navštívené dňa: 16.1.2025], dostupné na: <https://www.aktuality.sk/clanok/3L3oq7t/maros-zilinka-kritizuje-vladnu-novelu-o-oznamovateloch-vidi-riziko-retroaktivity/>

²⁶ Pre viac pozri: MIČUDOVÁ, T.: Zákon o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti. Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, komentár k §1 a tiež KŠENŽI-GHOVÁ, A.; UŠIAKOVÁ, L.: Ochrana oznamovateľov protispoločenskej činnosti. In: KNOLL, V.; HABLOVIČ, J. a kol (eds.). Naděje právní vědy 2022: Právní věda v praxi, 2023, s. 293

²⁷ Samotné oznámenie totiž z podstaty veci často slúži ako iniciačný moment pre riešenie konkrétneho prípadu.

o ochrane oznamovateľov nemožno ani pri snahe o precizovanie právnej úpravy znížiť pod rámec Smernice.

V princípe rovnaké výhrady sa aplikujú aj na zmeny definície dobromyseľného oznamovateľa, ktorého oznámenie nepožíva ochranu v prípade “zjavného zneužitia” a tiež problematiku nevyhnutnosti príčinnej súvislosti medzi pracovnoprávnym zaradením, resp. úkonmi zamestnanca - oznamovateľa a jeho oznámením. Zdôrazniť opätovne možno európsky regulačný rámec, ktorý od oznamovateľov očakáva “odôvodnenú domnienku, že skutočnosti, ktoré nahlásili, sú pravdivé”.²⁸ Týmto spôsobom sa má predchádzať ochrane zlomyseľných, neopodstatnených či hanlivých nahlasovaní. Skúmať sa má subjektívny, aj objektívny rámec, teda či s ohľadom na okolnosti mohol priemerný človek v danej situácii považovať informácie za pravdivé a relevantné. Vylúčiť z ochrany sa teda majú “úmyselne a vedome” nahlásené nepravdivé alebo zavádzajúce informácie. Zároveň je nutné akcentovať, že motív nahlásenia je pre posúdenie relevantnosti oznámenia nepodstatný.²⁹

S ohľadom na potenciálne budúce legislatívne úpravy je zaujímavá úvaha zaviesť revízny mechanizmus voči poskytnutej ochrane. Dôvodová správa k Vládnemu návrhu uvádza: *“Týmto legislatívnym krokom sa odstráni zjavne neproporcionálne obmedzenie práv zamestnávateľa, keďže súčasná právna úprava umožňuje, aby oznamovateľ, ktorému nebola poskytnutá ochrana prokurátorom, mal možnosť do 15 dní sám alebo prostredníctvom úradu požiadať nadriadeného prokurátora, aby preskúmal dôvody neposkytnutia ochrany, avšak v prípade zamestnávateľa obdobný inštitút v súčasnom platnom znení zákona absentuje.”*³⁰

Dá sa stotožniť s argumentom, že medzi právami zamestnanca a zamestnávateľa v tomto prípade dochádza k disproporcií. Zo samotného účelu Zákona o ochrane oznamovateľov však vyplýva, že zamestnanec - oznamovateľ, sa nachádza v nevýhodnejšej pozícii, ktorú mu zákonodarca prijatím skúmanej právnej normy chce kompenzovať poskytnutím ochrany. Navyše treba zohľadniť revízny mechanizmus, ktorým je súhlas Úradu na ochranu oznamovateľov v zmysle § 7 ods. 1 Zákona o ochrane oznamovateľov. Práve tento inštitút má slúžiť na ochranu práv zamestnávateľov pred zneužívaním v pracovnoprávných porušeníach, nesúvisiacich s oznámením.

Do úvahy treba vziať aj právnu neistotu oznamovateľa, do ktorej by sa dostal v prípade, ak mu bola ochrana už raz poskytnutá, došlo by k odhalienu jeho identity a následne by mu bola ochrana opravným prostriedkom

²⁸ Pozri recitál č. 32 k Smernici

²⁹ Tamtiež

³⁰ Dôvodová správa k Vládnemu návrhu zákona, dostupné na: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=536577>

zrušená.³¹ Potrebu právnej istoty potenciálnych oznamovateľov ako základného predpokladu pre whistleblowing akcentuje aj Smernica v recitále č. 46, a to dokonca v súvislosti so zdrojmi pre investigatívnych novinárov.

Reflektovať treba aj zmeny, ktoré sa týkajú štátnych zamestnancov v Policajnom zbore SR.³² Predkladateľ v dôvodovej správe k Vládnemu návrhu argumentuje, že vylúčenie uvedených osôb spod rámca Zákona o ochrane oznamovateľov je v súlade s ustanoveniami Smernice. Konkrétne odkazuje na čl. 4 ods. 1 písm. a) Smernice, v zmysle ktorého má byť podľa dôvodovej správy „osobná pôsobnosť obmedzená okrem iného na „osoby, ktoré majú postavenie pracovníka v zmysle článku 45 ods. 1 Zmluvy o fungovaní EÚ vrátane štátnych zamestnancov“. Dôvetok „vrátane štátnych zamestnancov“, je potrebné vnímať s ohľadom na vylúčené pracovné pozície, ktoré predstavujú výkon verejnej služby tak, ako ich definoval vo svojej judikatúre Súdny dvor EÚ”³³

Takto koncipovanú argumentáciu nemožno považovať za obhájitelnú. Citovaný čl. 4. ods. 1 písm. a) totiž v žiadnom ohľade nestanovuje obmedzenia osobnej pôsobnosti Smernice. Práve naopak, stanovuje základný rámec osobnej pôsobnosti, čo akcentuje aj vymedzenie slovom „prinajmenšom”.³⁴ Je zrejmé, že európsky zákonodarca týmto spôsobom vymedzil minimálny štandard pôsobnosti, nie maximálny, ako to predpokladá Vládný návrh.³⁵

Z nášho pohľadu ale treba odmietnuť aj niektorými autormi nastolenú tézu o oslabovaní už existujúceho štandardu, čo Smernica v čl. 25 ods. 2 explicitne vylučuje.³⁶ Predpokladom pre aplikovateľnosť tohto argumentu

³¹ S ohľadom na faktické dopady chráneného oznamovania v konkrétnych jednotlivostiach pozri aj: KENNY, K.: Whistleblowing. Toward a new theory. Cambridge: Harvard University Press. 2019, s. 195 a nasl.

³² S ohľadom na whistleblowing v oblasti policajných zloziek pozri aj praktické prípady z: DAVIS, D.: Another Type of Whistleblower: Exposing the Public to Overt & Covert Societal Truths. In: BAZZICHELLI, T.: Whistleblowing for change. Exposing systems of power and injustice. Majuskel: Wetzlar, 2021, s. 242 - 243

³³ Tamtiež. Dôvodová správa tiež ďalej uvádza: „Daný záver potvrdzuje aj znenie článku 3 ods. 2 smernice (EÚ) 2019/1937, ktorý ustanovuje „Touto smernicou nie je dotknutá zodpovednosť členských štátov zaisťovať národnú bezpečnosť ani ich právomoc chrániť svoje základné bezpečnostné záujmy“.

³⁴ Čl. 4 ods. 1 Smernice znie: „Táto smernica sa vzťahuje na nahlasujúce osoby pracujúce v súkromnom alebo vo verejnom sektore, ktoré získali informácie o porušeníach v rámci pracovného kontextu a ku ktorým patria prinajmenšom:“

³⁵ Smernicu ako celok pritom treba vnímať skôr ako nástroj na vylepšenie už existujúceho štandardu a nástroj istej unifikácie v európskom rámci. Porovnaj s: GERDEMANN, S.; COLNERIC, N.: The EU Whistleblower Directive and its Transposition: Part 2. In: European Labour Law Journal 2021. roč.12 č.3, s. 2

³⁶ Čl. 25. ods. 2 Smernice: „Výkonávanie tejto smernice nesmie byť za žiadnych okolností dôvodom na zníženie úrovne ochrany, ktorú už členské štáty priznávajú v oblastiach,

je však realizácia novely Zákona o ochrane oznamovateľov v nadväznosti na implementáciu Smernice. To v nami skúmanom prípade nepripadá do úvahy a ani *de lege ferenda* sa nejaví ako pravdepodobné, že by osobná pôsobnosť Zákona o ochrane oznamovateľov mala byť zužovaná práve v súvislosti s implementáciou európskych predpisov.³⁷

Treba preto skúmať, či vyňatie príslušníkov Policajného zboru spod zákonného rámca odporuje minimálnemu štandardu Smernice alebo nie. Vychádzajúc z ustanovení čl. 4, javí sa, že niet dôvodu na akceptovanie takéhoto postoja. Zmenu ale môže priniesť otázka ochrany bezpečnostných záujmov, v zmysle čl. 3 ods. 2 Smernice.³⁸

Je nepochybné, že príslušníci Policajného zboru do istej miery participujú na bezpečnostných záujmoch každého štátu. Zamerať sa ale treba aj na účel normy. V nadväznosti na cieľ zákona (t.j. získanie informácií od whistleblowera “zvnútra” inštitúcie) je zrejším účelom obmedzenia ochrana informácií, ktoré majú potenciál ohroziť základné bezpečnostné záujmy štátu. Rozšírenie potenciálneho spektra informácií na všetkých príslušníkov Policajného zboru sa preto javí ako *argumentum ad absurdum*.

Záver alebo praktické ponaučenie z nerealizovaných legislatívnych zmien

Ako sme už uviedli, analyzovať neexistujúcu právnu normu sa javí ako vcelku zbytočný proces, pokiaľ nie je možné s procesom jej prijímania vziať si ponaučenie do budúcnosti. Nezrealizovaný Vládny návrh v tomto smere ponúka široký diapazón ponaučení, pričom samotný predkladateľ akcentuje, že jeho záujem o legislatívne úpravy do budúcnosti neopadol.

Z formálno - aplikačného hľadiska preukazuje Vládny návrh bezprecedentnú ukážku limitov chráneného oznamovania. Jednak ide o snahu o využitie skráteného legislatívneho konania bez splnenia zákonom predpokladaných dôvodov,³⁹ a to v prípadoch, ktoré pre zákonodarcu dosahujú

na ktoré sa vzťahuje táto smernica”

³⁷ K otázke osobnej pôsobnosti Zákona o ochrane oznamovateľov pozri aj: RAK, P.: Reštart pre whistleblowing v SR. In: Whistleblowing – závery a perspektivy. Praha: Wolters Kluwer, 2022, s. 115 a nasl.

³⁸ Čl. 3 ods. 2 Smernice: “*Touto smernicou nie je dotknutá zodpovednosť členských štátov zaistiť národnú bezpečnosť ani ich právomoc chrániť svoje základné bezpečnostné záujmy. Konkrétne sa nevzťahuje na nahlásenia o porušení pravidiel obstarávania týkajúce sa aspektov obrany alebo bezpečnosti, pokiaľ nie sú upravené v relevantných aktoch Únie.*”

³⁹ V tejto súvislosti sa žiada poukázať na nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 11/2012 zo dňa 17. septembra 2014, v ktorom Ústavný súd skonštatoval, že rokovací poriadok Národnej rady má z rozhodnutia ústavodarcu povahu zákona. Z uvedeného dôvodu “ústavnú intenzitu môžu dosahovať také porušenia zákona, ktoré by neboli poruše-

intenzitu hodnú rýchlej zmeny legislatívnej normy. Takáto aplikačná prax výrazne podkopáva možnosť budovania dôvery v inštitúcie a ich rozhodnutia, ako aj v systém chráneného oznamovania. Z procesného hľadiska predstavuje Vládny návrh taktiež výrazný limit práce s dátami a štatistickými ukazovateľmi.

Do kategórie poučení z aplikačnej praxe tiež patrí skutočnosť, že v prípade exponovaných prípadov nemusí byť ani pomerne signifikantná pokuta relevantnou sankciou, najmä v prípadoch, keď je zamestnávateľom štátny orgán. Ukazuje to konanie pred Úradom na ochranu oznamovateľov sp. zn. UOO- 453/2024 zo dňa 23.10.2024.

Z hmotnoprávneho hľadiska všetky nami skúmané plánované zmeny vo Vládnom návrhu vykazujú známky účelovej legislatívy, ktorá v rozhodných elementoch navyše naráža na reguláciu v zmysle Smernice. *Pro futuro* preto vyvstáva otázka, či sú zamýšľané legislatívne úpravy vôbec nevyhnutné. V jednom je však odpoveď zrejmá, a síce, pokiaľ zákonodarca bude mať záujem na napĺňaní ním vytýčených cieľov, je potrebné prijať odlišné metódy.

Zoznam použitej literatúry:

DAVIS, D.: Another Type of Whistleblower: Exposing the Public to Overt & Covert Societal Truths. In: BAZZICHELLI, T.: Whistleblowing for change. Exposing systems of power and injustice. Majuskel: Wetzlar, 2021

DÖMEOVÁ, A.: Maroš Žilinka kritizuje vládnu novelu o oznamovateľoch. Vidí riziko retroaktivity. In: Aktuality. Publikované dňa: 11.12.2023, , dostupné na: <https://www.aktuality.sk/clanok/3L3oq7t/maros-zilinka-kritizuje-vladnu-novelu-o-oznamovateloch-vidi-riziko-retroaktivity/>

GERDAMANN, S. (ed.): Europe's New Whistleblowing Laws. Research Papers from the 2nd European Conference on Whistleblowing Legislation. Göttingen: Universitätsverlag Göttingen. 2023

GERDEMANN, S.; COLNERIC, N.: The EU Whistleblower Directive and its Transposition: Part 2. In: European Labour Law Journal 2021. roč.12 č.3

ním ústavy, ak by boli upravené len uznesením parlamentu” a “parlamentná procedura preto nie je úplne mimo kontroly ústavného súdu.” Ústavný súd zároveň dodal, že “Zásah ústavného súdu by mal prichádzať až vtedy, ak postup národnej rady vykazuje znaky svojvôle do tej miery, že jej rozhodnutie je z pohľadu ústavných či zákonných kritérií uplatňovania jej politického uváženia zjavne neobhájiteľné, teda neexistuje žiaden racionálny súvis medzi rozhodnutím národnej rady a dôvodmi, o ktoré toto svoje rozhodnutie opiera. V takýchto prípadoch možno vychádzať z toho, že národná rada svoje rozhodnutie len zdanlivo založila na ňou tvrdených dôvodoch, skutočné dôvody sú však iné a národná rada ich z akéhokoľvek dôvodu nechcela či nedokázala vyjadriť.” Pre viac pozri aj: LYSINA, R.: Dekonstrukcia právneho štátu v skrátanom legislatívnom konaní. In.: Ústavodarná moc verzus kontrola ústavnosti. Bratislavské právnické fórum 2018, Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave. Právnická fakulta, 2018, s. 107-108

- KENNY, K.: Whistleblowing. Toward a new theory. Cambridge: Harvard University Press, 2019
- KŠENŽIGHOVÁ, A.; UŠIAKOVÁ, L.: Ochrana oznamovateľov protispoločenskej činnosti. In: KNOLL, V.; HABLOVIČ, J. a kol (eds.). Naděje právní vědy 2022: Právní věda v praxi, 2023
- LEHNART, T.: Whistleblowing im Arbeitsrecht. Schutz von Beschäftigten durch die Hinweisgeberrichtlinie der Europäischen Union. Trier: Springer, 2024
- LYSINA, R.: Dekonstrukcia právneho štátu v skrátenom legislatívnom konaní. In.: Ústavodarná moc verzus kontrola ústavnosti. Bratislavské právnické fórum 2018, Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave. Právnická fakulta, 2018
- MIČUDOVÁ, T.: Zákon o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti. Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019
- RAK, P.: Reštart pre whistleblowing v SR. In: Whistleblowing – závery a perspektivy. Praha: Wolters Kluwer, 2022
- SEIFERT, D. L.; STAMMERJOHAN, W. W.; MARTIN, R. B.: Trust, organizational justice, and whistleblowing: A research note. In: Behavioral Research in Accounting, 2014. roč. 26, č.1

WHISTLEBLOWING A MEDZINÁRODNÉ PRÁVO

WHISTLEBLOWING AND INTERNATIONAL LAW

doc. JUDr. Dagmar Lantajová, PhD.

Trnavská univerzita, Právnická fakulta

Abstrakt

Cieľom príspevku je poukázať na medzinárodnoprávnú úpravu otázok, ktoré sú spojené s whistleblowingom. Týka sa to práva na slobodu presvedčenia a prejavu, ochrany osôb podávajúcich informácie, prístupu k informáciám, boja proti korupcii a prostredníctvom ich analýzy zistiť, či je táto úprava dostatočná.

Kľúčové slová: whistleblower, whistleblowing, zamestnávateľ, anonymné oznámenie, neetické konanie, protiprávne konanie

Abstract

The aim of the paper is to point out the international legal regulation of the issues related to whistleblowing. This concerns the right to freedom and expression, the protection of whistleblowers, access to information, the fight against corruption; and through their analysis, to determine whether this regulation is sufficient.

Key words: whistleblower, whistleblowing, employer, anonymous reporting, unethical behavior, illegal activities

Úvod

Whistleblowing, alebo oznamovanie protispoločenskej činnosti, je oblasť, ktorej právna úprava je najmä na vnútroštátnej úrovni. Dôvodom je najmä charakteristika danej činnosti, keď jednotlivец, častokrát zamestnanec, zistí určité aktivity vo vnútri organizácie a tie sa považujú za neetické, nelegálne, v podstate nesprávne, sú v rozpore s predpismi či už vo vnútri organizácie, alebo v rámci právneho poriadku a zamestnanec tieto informácie odhalí.

Pojem whistleblowing vznikol v roku 1970 v USA, keď sa začal často používať v súvislosti s odhaľovaním korupcie v spoločnosti. Pojem sa odvtedy rozšíril a v súčasnosti je už v USA prirodzenou súčasťou slovníka pri

odhaľovanie trestnej či inej protispoločenskej činnosti, no v Európe je jeho zavádzanie postupné.

Cieľom tohto príspevku bude prostredníctvom analýzy prameňov medzinárodného práva zistiť, či medzinárodnoprávna úprava dostatočne pokrýva túto oblasť nášho záujmu, resp. či medzinárodné prostredie uvažuje o jednotnej medzinárodnoprávnej úprave tejto otázky.

Medzinárodné právo nie je uzavreté, je to rozvíjajúce sa právo, ktoré sa mení a reaguje tak na vyvíjajúce sa medzinárodné spoločenstvo a snaží sa o reguláciu otázok, ktoré postupne vznikajú. A medzi tieto otázky môžeme zaradiť aj whistleblowing. Jeho podstata spočíva vo zvýšení transparentnosti a zároveň zodpovednosti tak na vnútroštátnej ako aj medzinárodnej úrovni a zároveň je potrebné chrániť jednotlivcov, oznamovateľov, ktorí sú ochotní takúto činnosť odhaľovať.

Príkladom na vnútroštátnej ale zároveň s dosahom aj na medzinárodnú úroveň môže byť epidémia koronavírusu, keď sa čínsky lekár Li Wen-liang snažil upozorniť na šírenie nového koronavírusu a následne v decembri 2019 si ho predvolala polícia, aby podpísal dokument, v ktorom ho obviňovali zo šírenia fám o víruse. Lekár následkom ochorenia zomrel začiatkom roku 2020. Čínsky najvyšší súd v januári 2020 kritizoval políciu vo Wu-chane, že trestala prvých lekárov, ktorí na tento koronavírus upozornili a upozornil na skutočnosť, že obetí mohlo byť menej, ak by sa slovám týchto oznamovateľov prikladala väčšia vážnosť.¹ Nielen príklad koronavírusu, ale aj napr. finančnej či politickej krízy (Enron a reportérka časopisu Fortune Bethany McLeanová, Watergate a novinári Washington Post Bob Woodward a Carl Bernstein), prebudili spoločenstvo a nadnárodné spoločnosti, začali sa tejto otázke viac venovať a vyvinuli tlak aj na internacionalistov, ktorí venujú otázke whistleblowingu viac pozornosti, najmä na pôde viacerých medzinárodných organizáciách².

1. Whistleblower

Whistleblower je osoba, oznamovateľ, ktorý nahlási alebo zverejní informácie o ohrození alebo poškodení verejného záujmu v kontexte jej pracovného vzťahu. S konaním oznamovateľa súvisí aj právo každého na prístup k informáciám, ktoré sú základným nástrojom pre účasť verejnosti na politických záležitostiach, demokratickom vládnutí a zodpovednosti.

¹ TASR: Čína začala po kritike preverovať prípad doktora, ktorý upozornil na vírus, dostupné na : <https://svet.sme.sk/c/22320368/v-cine-zacali-po-kritike-vysetrovat-smrt-doktora-ktory-upozornil-na-virus.html> (25.12.2024)

² KAFTERANIS, D.: „The International Legal Framework on Whistle-Blowers: What More Should Be Done?,” (2021), Seattle Journal for Social Justice: Vol. 19: Iss. 3, Article 23. Available at: <https://digitalcommons.law.seattleu.edu/sjsj/vol19/iss3/23>

Otázkou oznamovateľov sa zaoberala aj Rada OSN pre ľudské práva, ktorá pravidelne ustanovuje od roku 1993 (ešte ako predchodca Rady a to Komisia OSN pre ľudské práva, ktorá bola nahradená radou v roku 2006) osobitného spravodajcu pre podporu a ochranu práva na slobodu presvedčenia a prejavu. Osobitný spravodajca pripravuje správu s názvom Podpora a ochrana práva na slobodu presvedčenia a prejavu, ktorá býva predložená na zasadnutie Valného zhromaždenia OSN. Predmetná správa týkajúca sa whistleblowingu bola predložená na 70. zasadnutie VZ OSN v roku 2015³.

Osobitný spravodajca David Kaye vo svojej správe konštatoval, že oznamovatelia tvrdia, že sú ešte stále predmetom vyšetrovania, zastrašovania, štáty a organizácie zaviedli ich ochranu len čiastočne, resp. nie dôsledne berú na zodpovednosť osoby, ktoré vystupujú proti oznamovateľom. Ak chce spoločnosť účinne bojovať s protispoločenskou činnosťou, chrániť oznamovateľov takejto činnosti, mala by prijaté také normy, ktoré podporujú oznamovanie protiprávneho konania alebo informácií vo verejnom záujme. Podľa osobitného spravodajcu vyše 60 štátov už prijalo určitú formu ochrany oznamovateľov. Okrem štátov sa snažia takéto normy prijať aj medzinárodné organizácie, resp. pripravujú vzorové normy o ochrane oznamovateľov. S prijímaním vzorových zákonov sa medzinárodné organizácie snažia o prijatie aj definície oznamovateľa. S touto iniciatívou prišiel aj osobitný spravodajca, ktorý za *oznamovateľa* považuje *osobu, ktorá odhaľuje informácie, o ktorých sa v čase zverejnenia odôvodnene domnieva, že sú pravdivé a predstavujú hrozbu alebo ujmu pre konkrétny verejný záujem, ako napr. porušenie vnútroštátneho alebo medzinárodného práva, zneužitia právomoci, plytvania, podvodu alebo poškodenia životného prostredia, verejného zdravia alebo bezpečnosti*⁴. Pozitívum tejto definície je v tom, že neobmedzuje oznamovateľa iba na zamestnanca (požiadavka na oznamovateľa, aby bol v pracovnoprávnom vzťahu je obmedzujúca), ale oznamovateľom môže byť ktorákoľvek osoba (široko definovaný pojem oznamovateľ je výhodou z dôvodu širšieho okruhu osôb), ktorá má informácie vo verejnom záujme. Okrem zamestnancov to môžu byť napr. pacienti, rodičia, stážisti a iné osoby. Oznamovatelia sú častokrát aj zdrojom informácií pre novinárov, ktorí sa zaoberajú kauzami celosvetového významu a nedisponujú primeranou ochranou. Okrem týchto dvoch princípov osobitný spravodajca nabáda, aby sa nepožadovala od oznamovateľa presná analýza protispoločenského konania, ale aby mali možnosť zverejniť informácie bez ohľadu na povahu protiprávneho konania. Ako štvrtý potrebný princíp uvádza, že je potrebná ochrana oznamovateľov a dôležité je upriamiť pozornosť na relevantnosť informácie, ktorá by mala mať pred-

³ A/70/361, 8 September 2015

⁴ A/70/361, s. 12

nosť pred motiváciou oznamovateľa. Podľa správy osobitného spravodajcu z roku 2023, len 135 štátov sveta má prijatý osobitný zákon o prístupe verejnosti k informáciám, napriek tomu, že tieto štáty pokrývajú 90% svetovej populácie, ešte stále tretina členských štátov OSN takýto predpis nemá⁵. O to väčší význam má pre verejnosť informácia od oznamovateľa, nakoľko to môže byť jeden z mála spôsobov, ako získať potrebné informácie.

Aj Organizácia amerických štátov si zvolila svojho osobitného spravodajcu pre slobodu prejavu a ten vníma whistleblowing ako akt, ktorý nie je striktné spojený s korupciou, vníma ho skôr ako uplatnenie práva každého na slobodu prejavu a oznámenia protiprávneho konania.⁶

2. Základné pramene medzinárodného práva upravujúce otázky súvisiace s whistleblowingom

Vzhľadom na to, že doposiaľ nebol prijatý samostatný dohovor, ktorý by riešil len otázky súvisiace s whistleblowingom, sústredíme sa na dva základné druhy medzinárodných zmlúv. Prvou skupinou budú zmluvy, resp. pramene obyčajového práva týkajúce sa ľudských práv, konkrétne úpravy práva na slobodu presvedčenia a prejavu, ktoré je predpokladom na činnosť oznamovateľov. Druhou skupinou medzinárodných zmlúv budú trestnoprávne dohovory, ktoré upravujú otázku boja proti korupcii, ktorý tvorí základ agendy oznamovateľov.

2. 1. Právo na slobodu presvedčenia a prejavu

Prvým dokumentom, prameňom medzinárodného obyčajového práva, ktorým by sme sa mali zaoberať je **Všeobecná deklarácia ľudských práv (1948)**, ktorá vo svojom článku 19 stanovuje, že *každý má právo na slobodu presvedčenia a prejavu; toto právo nepripúšťa, aby niekto trpel ujmu za svoje presvedčenie a zahrňuje právo vyhľadávať, prijímať a rozširovať informácie a myšlienky akýmkoľvek prostriedkami a bez ohľadu na hranice*.⁷ Autori deklarácie pri jej tvorbe stáli pred otázkou, či nenávisťný prejav je v súlade s čl. 19 alebo nie, pričom názorovo neboli jednotní. Referenčným rámcom pre nich bola druhá svetová vojna. Jedna skupina autorov tvrdila, že hrôzy druhej svetovej vojny boli čiastočne spôsobené izoláciou národov od názorov vonkajšieho sveta, a preto neobmedzená reč by bola čiastočnou nápravou. Autori sa nakoniec rozhodli neumiestňovať žiadne obmedzenia v článku 19, ale poukázali na možnú ochranu ustanovenú v článku

⁵ A/HRC/53/25 s. 6

⁶ SCATURRO, R.: Defining Whistleblowing, IACA, Reserch Paper Series No 05, May 2018, dostupné na: https://www.iaca.int/media/attachments/2018/06/18/research_paper_05_ruggero_scaturreo_final.pdf (25.10.2024)

⁷ VRŠANSKÝ, P., VALUCH, J., BEDNÁR, D., ŠPAČEK, M.: Dokumenty k štúdiu medzinárodného práva verejného, 2. časť, Bratislava, 2018, Wolters Kluwer SR, s. r. o. s. 7.

7 a 29 ods. 2 deklarácie (nárok na ochranu pred akoukoľvek diskrimináciou; každý podlieha len takým obmedzeniam, ktoré sú určené zákonom len na účely zabezpečenia riadneho uznania a rešpektovania práv a slobôd iných a splnenie spravodlivých požiadaviek morálky, verejného poriadku a všeobecného blaha v demokratickej spoločnosti). Napriek tomu, že v čase prijatia deklarácie sa spoločenstvo nezaoberalo otázkou whistleblowingu, textácie deklarácie a konkrétne čl. 19 vyhovuje aj ako úprava pre aktuálne riešené otázky.

Dôležitý je aj **Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach (1966)**, pri tvorbe ktorého sa otázka práva na slobodu presvedčenia a prejavu dostala taktiež do znenia článku 19, ktorý stanovuje, že *každý má právo zastávať svoje presvedčenie bez prekážky, má právo na slobodu prejavu, pričom toto právo zahŕňa slobodu vyhľadávať, prijímať a rozširovať informácie a myšlienky každého druhu, bez ohľadu na hranice, či už ústne, písomne alebo tlačou, prostredníctvom umenia alebo akýmkoľvek inými prostriedkami podľa vlastnej voľby*. Znenie týchto prvých dvoch odsekov v zásade kopíruje ustanovenie Všeobecnej deklarácie ľudských práv, avšak pakt zahrnul do ustanovenia tohto článku aj tretí prvok, a to povinnosť a zodpovednosť - *užívanie týchto práv nesie so sebou osobitné povinnosti a zodpovednosť; môže preto podliehať určitým obmedzeniam, tieto obmedzenia však budú len také, aké ustanovuje zákon a ktoré sú nevyhnutné na rešpektovanie práv alebo povesti iných, alebo na ochranu národnej bezpečnosti alebo verejného poriadku (ordre public) alebo verejného zdravia alebo morálky*.

Podobné znenie nachádzame aj v **Dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd (1950)**, ktorý vo svojom článku 10 ustanovuje, že *každý má právo na slobodu prejavu, ktoré zahŕňa slobodu zastávať názory a prijímať a rozširovať informácie alebo myšlienky bez zasahovania štátnych orgánov a bez ohľadu na hranice*. Zároveň výkon týchto slobôd, pretože zahŕňa aj povinnosti aj zodpovednosť, môže podliehať takým formalitám, podmienkam, obmedzeniam alebo sankciám, ktoré ustanovuje zákon a ktoré sú nevyhnutné v demokratickej spoločnosti v záujme národnej bezpečnosti, územnej celistvosti alebo verejnej bezpečnosti, predchádzania nepokojom a zločinnosti, ochrany zdravia alebo morálky, ochrany povesti alebo práv iných, zabráneniu úniku dôverných informácií alebo zachovania autority a nestrannosti súdnej moci. Tento článok poskytuje rozšírenú ochranu slobode prejavu a to aj v otázkach verejného záujmu, slobody tlače vrátane ochrany novinárskych zdrojov, politických prejavov, ako aj whistleblowingu. Je vnímaný ako nástroj na motiváciu, stimuláciu alebo dokonca donútenie vnútroštátnych orgánov členských štátov Rady Európy, aby sa zdržali zasahovania do slobody prejavu a slobody tlače, aby rešpektovali slobodu verejnej diskusie, politické vyjadrovanie a kritickú žurnalistiku vo vyššej

miere.⁸ Význam článku 10 pre chápanie whistleblowingu a potrebu ochrany oznamovateľov vzrastá aj vďaka rozhodovacej činnosti Európskeho súdu pre ľudská práva a jeho judikatúre. Prvý prípad týkajúci sa oznamovateľa, zamestnanca, sa týkal hovorcu Kancelárie najvyššieho štátneho zástupcu Moldavska, ktorý bol prepustený zo zamestnania z dôvodu zverejnenia dôverných dokumentov⁹. Súd svojim jednomyselným rozhodnutím v prospech sťažovateľa tak potvrdil potrebu vysokého štandardu ochrany oznamovateľov, ktorí prispievajú k odhaleniu korupcie, protiprávnych činov a protispoločenskej činnosti. Zároveň stanovil, že konanie jednotlivca vo verejnom záujme môže v odôvodnených prípadoch mať prednosť pred inými chránenými záujmami, a teda sa oznamovatelia môžu spoliehať na ochranu slobody prejavu podľa čl. 10 Európskeho dohovoru o ľudských právach. Nasledovali ďalšie rozhodnutia Európskeho súdu, ktoré potvrdili ochranu oznamovateľov pracujúcich tak vo verejnom ako aj v súkromnom sektore.

2. 2. Boj proti korupcii

Prijatie medzinárodných dohovorov týkajúcich sa boja proti korupcii bolo ovplyvnené silným protikorupčným hnutím, následne ustanovenia týchto dohovorov ovplyvnili jednotlivé štáty pri prijímaní svojich vlastných protikorupčných zákonov vrátane zákonov o whistleblowingu a poskytli tak ochranu oznamovateľom korupcie. Ustanovenia v týchto dohovoroch sú oveľa rozličnejšie ako pri dohovoroch o práve na slobodu presvedčenia a prejavu. My sa zameriame na ustanovenia, ktoré sa týkajú ochrany oznamovateľov.

Prvým dohovorom, ktorý bol prijatý na pôde OSN¹⁰ bol **Dohovor Organizácie Spojených národov proti korupcii (2003)**, ktorého cieľom je presadzovať a posilňovať protikorupčné opatrenia a podporovať medzinárodnú spoluprácu. Vo svojom čl. 33 upravuje ochranu osôb podávajúcich informácie, pričom stanovuje, že *každý štát, zmluvná strana, zváži prijatie vhodných opatrení do svojho vnútroštátneho právneho poriadku s cieľom zabezpečiť ochranu pred akýmkoľvek neodôvodneným zaobchádzaním s každou osobou, ktorá dobromyseľne a na základe dôvodného podozrenia oznámi príslušným orgánom akékoľvek skutočnosti týkajúce sa trestných*

⁸ VOORHOOF, D.: *The Right to Freedom of Expression and Information under the European Human Rights System: Towards a more Transparent Democratic Society*, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUI Working Paper RSCAS 2014/12, s. 1 Dostupné na: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29871/RSCAS_2014_12.pdf?sequence=1 (12.12.2024)

⁹ Case of Guja v. Moldova, Application no. 14277/04, Judgment, Strasbourg, 12.2.2008

¹⁰ VRŠANSKÝ, P., VALUCH, J., BEDNÁR, D.: *Dokumenty k štúdiu medzinárodného práva verejného*, 1. časť, Bratislava, 2018, Wolters Kluwer SR, s. r. o. s. 7.

činov podľa tohto dohovoru. V súlade s týmto článkom sú štáty povinné poskytnúť ochranu komukoľvek, kto poskytne informáciu o korupcii.

Na pôde Rady Európy bol prijatý **Občianskoprávny dohovor o korupcii (1999)**, ktorý obsahuje ustanovenia o ochrane zamestnancov (čl. 9), kde každá zmluvná strana poskytne vo svojich vnútroštátnych právnych predpisoch náležitú ochranu proti neoprávneným sankciám voči zamestnancom, ktorí majú oprávnené podozrenie na korupciu a ktorí oznámia v dobrej viere svoje podozrenie zodpovedným osobám alebo orgánom. Na rozdiel od predchádzajúceho dohovoru, tu sa štáty zaväzujú poskytnúť ochranu osobám, ktoré majú zamestnanecký pomer a oznámia svoje podozrenia na korupciu či už príslušným osobám alebo orgánom. Ďalším dohovorom prijatým v rámci Rady Európy bol **Trestnoprávny dohovor o korupcii (1999)**, ktorého cieľom je riešenie korupcie tak vo verejnom sektore ako aj v súkromnom sektore, aj korupcie verejných činiteľov. Vo svojom čl. 22 stanovuje pre zmluvné strany povinnosť ochrany spolupracovníkov s justíciou a svedkov. *Každá strana prijme opatrenia nevyhnutné na poskytnutie účinnej a náležitej ochrany pre tých, ktorí oznamujú trestné činy stanovené v súlade s článkami 2 až 14 (úplatkárstvo), alebo inak spolupracujú s vyšetrojúcimi orgánmi alebo orgánmi činnými v trestnom konaní, ako aj pre svedkov, ktorí svedčia v súvislosti s týmito trestnými činmi.* Zmluvný štát tohto dohovoru má povinnosť poskytnúť ochranu osobe, ktorá spolupracuje s orgánmi na presadzovanie práva pri úplatkárstve a korupcii.

Na pôde OECD bol prijatý **Dohovor o boji s podplácaním zahraničných verejných činiteľov v medzinárodných obchodných transakciách (1997)**, ktorý neobsahuje žiadne ustanovenie týkajúce sa ochrany osôb, ktoré by upozornili, resp. oznámili podplácanie zahraničných verejných činiteľov. V čl. 4 je stanovená právomoc pre zmluvný štát *prijatť také opatrenia, ktoré sú potrebné na založenie jej právomoci v súvislosti s podplácaním zahraničného verejného činiteľa, ak sa tento čin spácha celkom alebo čiastočne na jej území.*

Ani Európska únia nezostala bokom a na základe článku K.3 ods. 2 písm. c) Zmluvy o Európskej únii bol vypracovaný a prijatý **Dohovor o boji proti korupcii úradníkov Európskych spoločenstiev alebo úradníkov členských štátov Európskej únie (1997)**, ktorého cieľom je zabezpečiť, aby každá členská krajina EÚ prijala potrebné opatrenia na kriminalizáciu korupcie **verejných úradníkov**, medzi ktorých patria tak európski ako aj vnútroštátni úradníci. Tak ako predchádzajúci dohovor OECD, ani tento neobsahuje žiadne ustanovenia o oznamovateľoch resp. o opatreniach na ich ochranu.

V rámci regionálnych dohovorov je potrebné spomenúť aj **Dohovor Africkej únie o predchádzaní a boji s korupciou (2003)**, ktorý v súlade s čl. IX stanovuje zmluvným štátom *prijatť také legislatívne a iné opatrenia,*

ktoré zabezpečujú právo na prístup ku všetkým informáciám, ktoré sú potrebné na pomoc v boji proti korupcii a súvisiacim trestným činom. Zároveň, v zmysle čl. XI sa štáty zaväzujú prijať legislatívne a iné opatrenia vo vzťahu k predchádzaniu a boju proti korupcii a súvisiacim trestným činom spáchaných agentmi v súkromnom sektore, zaviesť mechanizmy na podporu účasti súkromných osôb v boji proti nekalej súťaži, rešpektovaniu postupov v rámci tendra a vlastníckeho práva a prijať ďalšie opatrenia, ktoré môžu byť potrebné na zabránenie spoločnostiam dávať úplatky, aby vyhrali výberové konania. Ani tento dohovor explicitne neustanovuje ochranu osôb, ktoré by spolupracovali pri odhaľovaní korupcie alebo by ju priamo oznámili.

Na pôde Organizácie amerických štátov bol prijatý **Medziamerický dohovor proti korupcii (1996)**, ktorý bol prvým medzinárodným dohovorom, ktorý sa zaoberal otázkou korupcie. Vzhľadom na svoj obsah mohol byť aj inšpiráciou pre oba dohovory RE o boji proti korupcii. V zmysle čl. II ods. 1 majú zmluvné strany dohovoru podporovať a posilňovať rozvoj mechanizmov potrebných na predchádzanie, odhaľovanie, trestanie a odstraňovanie korupcie. Zároveň sa zmluvné štáty dohodli, že zväžia uplatniteľnosť opatrení v rámci svojich vlastných inštitucionálnych systémov na vytvorenie, zachovanie a posilnenie systémov na ochranu verejných zamestnancov a súkromných občanov, ktorí v dobrej viere nahlásia korupčné činy, vrátane ochrany ich identity, v súlade s ich ústavami a základnými princípmi ich vnútroštátnych právnych systémov (čl. III ods. 8).

Záver

Cieľom príspevku bolo poukázať na medzinárodnoprávnú úpravu otázok, ktoré sú spojené s whistleblowingom. Vzhľadom na to, že doteraz nebol prijatý žiaden medzinárodný dohovor výhradne o problematike whistleblowingu, analyzovali sme vybrané medzinárodné dohovory, ktoré upravovali právo na slobodu presvedčenia a prejavu, ochrany osôb podávajúcich informácie, prístupu k informáciám, boja proti korupcii. Dospeli sme k záveru, že najúčinnějšíu ochranu oznamovateľom poskytuje Európsky dohovor o ľudských právach prostredníctvom svojho čl. 10, ktorú potvrdila aj judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva.

Otázkou whistleblowingu sa aktívne zaoberá aj OSN, ktorá prostredníctvom Rady pre ľudské práva a jej osobitného spravodajcu predstavila správu pre podporu a ochranu práva na slobodu presvedčenia a prejavu, kde ním bola navrhnutá aj definícia oznamovateľa, ktorá by mohla byť podkladom pre prípravu buď všeobecného dohovoru o whistleblowingu, alebo vzorového zákona. Cieľom takéhoto úsilia by mala byť osobitných pravidiel o tom, čo je whistleblowing, o ochrane oznamovateľov ako aj ich činnosti a pod. Bolo by prospešné, ak by sa štáty dohodli na spoločných štandardoch a prijali tak spoločný prístup k whistleblowingu. Doterajšia

medzinárodnoprávna úprava je totiž nepostačujúca vzhľadom na obsah ustanovení nami skúmaných dohovorov.

Literatúra

KAFTERANIS, D.: „The International Legal Framework on Whistle-Blowers: What More Should Be Done?,” (2021), Seattle Journal for Social Justice: Vol. 19: Iss. 3, Article 23. Available at: <https://digitalcommons.law.seattleu.edu/sjsj/vol19/iss3/23>

SCATURRO, R.: Defining Whistleblowing, IACA, Reserch Paper Series No 05, May 2018, dostupné na: https://www.iaca.int/media/attachments/2018/06/18/research_paper_05_ruggero_scatirro_final.pdf

TASR: Čína začala po kritike preverovať prípad doktora, ktorý upozornil na vírus, dostupné na : <https://svet.sme.sk/c/22320368/v-cine-zacali-po-kritike-vysetrovat-smrt-doktora-ktory-upozornil-na-virus.html>

VOORHOOF, D.: *The Right to Freedom of Expression and Information under the European Human Rights System: Towards a more Transparent Democratic Society*, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUI Working Paper RSCAS 2014/12, s. 1 Dostupné na: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29871/RSCAS_2014_12.pdf?sequence=1

VRŠANSKÝ, P., VALUCH, J., BEDNÁR, D.: Dokumenty k štúdiu medzinárodného práva verejného, 1. časť, Bratislava, 2018, Wolters Kluwer SR, s. r. o.

VRŠANSKÝ, P., VALUCH, J., BEDNÁR, D., ŠPAČEK, M.: Dokumenty k štúdiu medzinárodného práva verejného, 2. časť, Bratislava, 2018, Wolters Kluwer SR, s. r. o. s.

Case of Guja v. Moldova, Application no. 14277/04, Judgment, Strasbourg, 12.2.2008

A/70/361, 8 September 2015

A/70/361, s. 12

A/HRC/53/25 s. 6

Kontaktné údaje na autora – email:

doc. JUDr. Dagmar Lantajová, PhD.

Katedra medzinárodného práva a európskeho práva

Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave

Katedra sociológie

Filozofická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave

e-mail: dagmar.lantajova@truni.sk

ORCID ID: 0000-0002-4701-9521

MAJÚ DOSTAŤ POLICAJTI OCHRANU OZNAMOVATEĽOV A AKO JU EFEKTÍVNE NASTAVIŤ?¹

SHOULD POLICE OFFICERS BE GRANTED WHISTLEBLOWER PROTECTION, AND HOW CAN IT BE EFFECTIVELY IMPLEMENTED?

Mgr. Marianna Leontiev

Trnavská univerzita, Právnická fakulta

Abstrakt

Vzhľadom na mocenskú povahu práce policajtov, ich zasahovania do základných práv a slobôd občanov a tzv. kódex mlčania sa prikláňam k potrebe a podpore ochrany policajtov - oznamovateľov v rámci Policajného zboru SR. V reáliách Slovenska sa javí ako dôležité vhodné inštitucionálne nastavenie ochrany policajtov s poukazom na problémové vnímanie nezávislosti Úradu inšpekčnej služby a mocenské vplyvy v polícii - tzv. vojna v polícii. Vyňatie policajtov spod ochrany zákona o ochrane oznamovateľov nie je vhodné aj z dôvodu nesúladu s príslušnou smernicou EÚ, ktorá výnimky pre policajtov nepozná a otázky bezpečnosti a utajovaných skutočností rieši ochranou týchto informácií.

Kľúčové slová: Policajný zbor, policajti, ochrana oznamovateľov, protispoločenská činnosť, zákaz diskriminácie, verejný záujem, Úrad na ochranu oznamovateľov

Abstract

Considering the authoritative nature of police work, which involves interference with the fundamental rights and freedoms of citizens, as well as the code of silence, it is important to ensure protection for whistleblowers within the Police Force. In Slovakia, the establishment of appropriate institutional mechanisms for the protection of police whistleblowers is of critical importance, particularly considering challenges associated

¹ Tento článok vznikol v rámci riešenia grantového projektu VEGA č. 1/0519/22 s názvom „Whistleblowing ako prejav etickej spoločnosti alebo aké zlé je byť dobrý?“

with the perceived lack of independence of the Bureau of the Inspection Service and the prevailing power dynamics within the Police Force, often described as the “war within the police.” The exclusion of police officers from the protection provided under whistleblower protection legislation is incompatible with the relevant European Union directive, which does not allow for exceptions concerning police officers. The directive addresses matters related to security and classified information adequately through specific provisions for the protection of such information.

Key words: Police force, police officers, whistleblowing, antisocial behaviour, anti-discrimination, public interest, Whistleblower Protection Office

Úvod

Predmetom tohto článku je analýza potreby ochrany policajtov - oznamovateľov vzhľadom na spoločenský a legislatívny vývoj v Slovenskej republike a načrtnutie špecifik ich ochrany z dôvodu špeciálneho postavenia policajného zboru ako silovej a represívnej hierarchicky usporiadanej zložky štátnej moci. Vzhľadom na absenciu judikatúry či odborných príspevkov o tejto téme na Slovensku a jej únosu do politicky skresleného diskurzu vo verejnom priestore je ambíciou týmto článkom prispieť k otvoreniu diskusie o tejto téme na odbornej úrovni. Príspevok zachytáva históriu a súčasný stav právnej úpravy v Slovensku ale aj na úrovni EÚ a načrtáva otázky, ktoré je potrebné pri riešení tejto problematiky zodpovedať.

Tento článok hľadá odpoveď na otázku rozsahu osobnej pôsobnosti ochrany oznamovateľov so zameraním na príslušníkov policajného zboru, potreby osobitnej úpravy ochrany oznamovateľov – policajtov s načrtnutím spoločensko-politických špecifik Slovenskej republiky, ktoré vstupujú do posudzovania týchto otázok. Vzhľadom na mocenskú povahu práce policajtov, ich zasahovania do základných práv a slobôd občanov a tzv. kódex mlčania je otázkou dôvodnosť potreby a podpory ochrany policajtov - oznamovateľov a podpory oznamovania v rámci Policajného zboru SR. V reáliách Slovenskej republiky sa javí ako dôležitý faktor efektívneho spôsobu ochrany policajtov - oznamovateľov vhodné inštitucionálne nastavenie ich ochrany s poukazom na problémové vnímanie nezávislosti Úradu inšpekčnej služby a mocenské vplyvy v polícii - tzv. vojna v polícii. Vyňatie policajtov - oznamovateľov spod ochrany zákona o ochrane oznamovateľov je potrebné zvážiť aj z dôvodu jeho súladu s príslušnou smernicou EÚ, ktorá výnimky pre policajtov nepozná a otázky bezpečnosti a utajovaných skutočností rieši ochranou týchto informácií, čo sa javí ako prijateľnejšie riešenie. Nad rámec uvedenej problematiky má článok ambíciu upriamiť pozornosť na hľadanie možnosti oznamovania zahŕňajúceho aj utajované skutočnosti a informácie týkajúce sa národnej bezpečnosti. Dôvodom sú

najmä podozrenia v Slovenskej republike, kde sa ochrana utajovaných skutočností mala nadužívať na úkor transparentnosti verejných obstarávaní a nejasnosti kritérií určujúcich osobitnú povahu utajovanej skutočnosti.

1. Spoločensko-politický kontext Slovenska

Slovenskou odbornou i laickou verejnosťou na jeseň 2023 hýbala téma chráneného oznamovania protispoločenskej činnosti. Dlhé roky opomínaný predmet verejného záujmu sa dostal na prvé stránky médií. Chránené oznamovanie pre svoje fungovanie prirodzene vyžaduje svoje rozpoznanie v širokej verejnosti a dlhodobo bojuje s bariérou negatívnych prívlastkov ako „bonzovanie“ či „udavačstvo“. Spomenutá medializácia sa však neniesla v toľko želanej pozitívnej konotácii, práve naopak, mohla prispieť k ďalšiemu zníženiu dôveryhodnosti verejných inštitúcií či samotného chráneného oznamovania.

Uvedené bolo vyvolané prípadom tzv. čurillovcov, teda šiestich príslušníkov Policajného zboru SR, ktorí boli postavení mimo službu novým ministrom vnútra Štajom Eštokom. Minister tak urobil bezprostredne po jeho nástupe do funkcie po parlamentných voľbách konaných 30. septembra 2023.

Koncom októbra 2023 boli tzv. čurillovci personálnymi rozkazmi ministra vnútra podľa zákona o štátnej službe policajtov dočasne pozbavení výkonu štátnej služby na dobu do právoplatného skončenia trestného stíhania.² Dôvodom vydania personálnych rozkazov boli obvinenia tzv. čurillovcov z trestného činu zneužívania právomoci verejného činiteľa a zločinu marenia spravodlivosti formou spolupáchateľstva zo septembra 2021.

Pred vydaním uvedených personálnych rozkazov bola tzv. čurillovcov na základe opatrení príslušného prokurátora poskytnutá ochrana oznamovateľa, ktorý urobil kvalifikované oznámenie podľa § 7 zákona č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti (ďalej tiež „Zákon o oznamovateľoch“).³ V tomto prípade môže zamestnávateľ urobiť pracovnoprávny úkon voči chránenému oznamovateľovi, na ktorý on nedal súhlas, len s predchádzajúcim súhlasom Úradu na ochranu oznamovateľov (ďalej tiež „ÚOO“).⁴ Minister vnútra o takýto súhlas ÚOO nepožiadal.

Tzv. čurillovci následne podali návrhy na civilné sudy o vydanie neodkladných opatrení na zdržanie sa uplatňovania a výkonu personálnych rozkazov. Na druhej strane minister vnútra podal trestné oznámenie pre

² § 46 ods. 1 písm. a) 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

³ zákon č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti

⁴ § 7 ods. 1 zákona č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti

okolnosti poskytnutia ochrany tzv. čurillovcov a sudcovi, ktorý v jednom z ich prípadov vydal neodkladné opatrenie, avizoval disciplinárne konanie, za čo sa neskôr ospravedlnil. Návrhy tzv. čurillovcov boli civilnými súdmi odmietnuté z dôvodu absencie ich príslušnosti a navrhovatelia boli odkázaní na konania pred správnymi súdmi. Priebehu konaní bola venovaná mimoriadna pozornosť médií a obe strany sa k nim extenzívne verejne vyjadrovali.

Téma bola následne prenesená do roviny potreby legislatívnej úpravy Zákona o oznamovateľoch. Vicepremiér a minister životného prostredia Tomáš Taraba opakovane hovoril o nadužívaní ochrany oznamovateľom v SR, avizoval zmenu zákona a uviedol „Pootvárame všetky prípady, ktoré majú udelenie takejto záruky. Bude to urobené ústavným spôsobom, necháme si diktovať, že budeme musieť nespôsobilé osoby, ktoré sú problémom pre zákon, držať vo funkciách“⁵.

Vláda SR následne na svojom zasadnutí 6.12.2023 schválila znenie legislatívneho návrhu na zmenu Zákona o oznamovateľoch. Znenie návrhu je možné označiť za zásadné pre efektívne fungovanie chráneného oznamovania vo viacerých jeho častiach, a to v negatívnom zmysle. Návrh uvedenej novely bol parlamentu doručený s návrhom na skrátené legislatívne konanie o vládnom návrhu zákona. Po kritike návrhu širokým spektrom aktérov vláda 21.2.2024 vzala späť návrh novely, pričom ďalej trvá na jej zámere a plánuje ju upravenú predložiť v riadnom legislatívnom procese.

V súvislosti s policajtmi – oznamovateľmi posledná navrhovaná zmena Zákona o oznamovateľoch zužovala jeho osobnú pôsobnosť.⁶ Príslušníkom policajného zboru navrhovala najširšiu výnimku z osobnej pôsobnosti Zákona o oznamovateľoch, ktorú tento zákon doteraz poznal. Policajti by tým prišli o oba druhy ochrany poskytovanej týmto zákonom, čo by mohlo viesť k výraznej demotivácii policajtov oznamovať protispoločenskú činnosť.

Zdôvodnenie tejto úpravy vláda popísala ako riešenie problému s nadmerným využívaním, respektíve zneužívaním inštitútu chráneného oznamovateľa, ktoré „môže viesť až k paralýze dotknutých subjektov, resp. ohrozenia ich možnosti a schopnosti plniť si, napríklad v prípade štátnych orgánov, zákonom ustanovené úlohy a povinnosti. V súvislosti s Policajným zborom môže ísť o ohrozenie jeho schopnosti plniť zákonné úlohy,

⁵ TASR, 2023, Taraba avizuje zmenu zákona v súvislosti s „čurillovcami“. Bude sa týkať fungovania Dluhošovej úradu, Pravda, 26.11.2023, dostupné na internete, <https://spravy.pravda.sk/domace/clanok/689860-taraba-avizuje-novelu-k-fungovaniu-uradu-na-ochranu-oznamovatelov/>

⁶ VLÁDA SR, 2023, Vládny návrh novely zákona č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti, 2023, dostupné na internete, <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=536576>

medzi ktoré patrí okrem iného spolupôsobenie pri ochrane základných práv a slobôd, najmä pri ochrane života, zdravia, osobnej slobody a bezpečnosti osôb a pri ochrane majetku, odhaľovanie trestných činov a zisťovanie ich páchatelov či vykonávanie vyšetrovania o trestných činoch.⁷

Vzhľadom na vyššie popísané zásadné udalosti boli nastolené legitímne otázky o spôsobe ochrany policajtov - oznamovateľov resp. otázka koho má whistleblowing chrániť? V reakcii na tieto otázky prichádzali odpovede v širokom spektre názorov a autorov. Od vyjadrení, že ochrana oznamovateľov by sa „nemala vzťahovať na policajtov ale len na obyčajných ľudí“ od komentátora denníka Sme Petra Tkačenka v podcaste Dobré ráno⁸, cez názor doc. Eduarda Burdu, dekana Právnickej fakulty UK, ktorý sa k téme ochrany policajtov vyjadril v diskusnej relácii RTVS Cez lupu: „Policajti nemajú čo dostávať ochranu z hľadiska zákona o oznamovateľoch, pokiaľ je to predmetom ich vyšetrovania, a preto aby mohli oni ďalej vyšetrovať, tak je poskytnutá tato ochrana, tak to je hrubé nepochopenie až zneužitie toho zákona“⁹.

V neposlednom rade sa k téme vyjadrila aj šéfká ÚOO Zuzana Dluhošová, ktorá v rozhovore pre týždenník Trend na otázku, či by mali alebo nemali mať policajti prístup k ochrane oznamovateľov odpovedala „Neodpoviem ani áno, ani nie. Za daných okolností, kedy neexistuje žiadna odborná debata o tom, ako ten systém chceme oživiť a ako chceme garantovať, aby policajti mali prístup k nejakej forme ochrany pri oznámeniach, ako zvýšiť dôveryhodnosť takéhoto oznamovacieho systému, hoci aj v radoch polície... Za daných okolností som za to, aby tá ochrana bola takto zachovaná. Ale som otvorená debatovať ako by systém mohol fungovať lepšie. Nemám žiadnu skrytú agendu, viem si predstaviť aj argumenty, že Policajný zbor je hierarchická organizácia, má na starosti vážne veci, potrebuje rýchlo reagovať, je to bezpečnostný zbor. Ak chcete niekoho rýchlo preložiť, máte na to svoje naozaj zásadné dôvody a potrebujete to rýchlo zrealizovať, mechanizmus ochrany to spomaľuje.“¹⁰

⁷ VLÁDA SR, Návrh na skrátené legislatívne konanie o vládnom návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti, 6.12.2023, dostupné na internete, <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/29081/1>

⁸ PROKOPČÁK, T. a kolektív, 2023, Dobré ráno, Nepripravená a neskúsená. Ako opozícia odvolávala Šutaj Eštoka, SME, 30.11.2023, dostupné na internete, <https://podcasty.sme.sk/c/23250463/dobre-rano-nepripravena-a-neskusena-ako-opozicia-odvolavala-sutaj-estoka.html>

⁹ RTVS, 2023, Cez lupu, Kauzy a kriminálne činy, ľudské zlyhania, páchatelia a súvislosti, RTVS, 16.12.2023, dostupné na internete, <https://www.rtvs.sk/televizia/archiv/20127/442245>

¹⁰ VALČEK, A. 2023, Predsedníčka Z. Dluhošová: Či chrániť policajtov je na debatu, ale tá nevyzerá takto, Trend, 20.12.2023, dostupné na internete, <https://www.trend.sk/>

2. Výnimky z ochrany oznamovateľov v SR

Pre posúdenie potreby a pochopenie povahy ochrany policajtov – oznamovateľov považujem za potrebné objasniť súčasnú i minulú právnu úpravu ich ochrany na Slovensku a zároveň zdôvodnenie tejto úpravy zákonodarcom.

Súčasný Zákon o oznamovateľoch neobsahuje žiadnu výnimku z ochrany oznamovateľov pre policajtov a neobsahoval ho ani predchádzajúci a prvý zákon č. 307/2014 Z. z. o niektorých opatreniach súvisiacich s oznamovaním protispoločenskej činnosti. Zákon o oznamovateľoch však vo svojej osobnej pôsobnosti pozná výnimky, a to pre profesionálnym vojakom, príslušníkom Slovenskej informačnej služby, Vojenského spravodajstva a Národného bezpečnostného úradu.

Profesionálni vojaci majú v zmysle § 7 ods. 1 Zákona o oznamovateľoch výnimku¹¹ z povinnosti zamestnávateľa žiadať o súhlas ÚOO s pracovnoprávnym úkonom. Súhlas ÚOO sa vyžaduje, len ak tak ustanovuje zákona č. 281/2015 Z. z. o štátnej službe profesionálnych vojakov, ktorý v § 6 ods. 4 následne taxatívne vymedzuje, kedy je potrebný súhlas ÚOO v prípade skončenia štátnej služby profesionálneho vojaka prepustením zo služobného pomeru.¹²

Výnimka pre profesionálnych vojakov je zúžením osobnej pôsobnosti pri tzv. ex ante ochrane, ktorú upravuje § 7 Zákona o oznamovateľoch, teda pri oznamovaní závažnej protispoločenskej činnosti. Nejde zároveň o absolútnu výnimku z tzv. ex ante ochrany, pretože v zákonom stanovených prípadoch sa vyžaduje súhlas ÚOO s pracovnoprávnym úkonom voči chránenému oznamovateľovi. Tzv. ex post ochrana pozastavením účinnosti pracovnoprávného úkonu podľa § 12 Zákona o oznamovateľoch zostáva profesionálnym vojakom plne zachovaná.

Príslušníci Slovenskej informačnej služby, Vojenského spravodajstva a Národného bezpečnostného úradu (ďalej tiež „SIS, VS a NBÚ“) majú

pravo/predsedníka-dlugosova-chronit-policajtov-je-debatu-ale-ta-nevyzera-takto

¹¹ § 7 ods. 1 zákona 54/2019 Z. z.: „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 § 6 ods. 4 zákona č. 281/2015 Z. z. o štátnej službe profesionálnych vojakov.“

¹² § 6 ods. 4 zákona č. 281/2015 Z. z. „Služobný úrad a minister v mene štátu rozhodujú vo veciach týkajúcich sa služobného pomeru profesionálneho vojaka, ktorý je oznamovateľom kriminality alebo inej protispoločenskej činnosti, a v právnych vzťahoch s ním súvisiacich, ak nastane dôvod skončenia štátnej služby prepustením zo služobného pomeru podľa § 83 ods. 1 písm. a), c), d), f) tretieho bodu, g) a k), ods. 2 písm. h) a i) a ods. 5 písm. b) až g) iba s predchádzajúcim súhlasom príslušného orgánu podľa osobitného predpisu.“

výnimku z osobnej pôsobnosti Zákona o oznamovateľoch upravenú tak, že sa na nich vzťahujú len § 1, 2, 10 a 11. Zákon ďalej zveruje dozor nad dodržiavaním zákona vo vzťahu k SIS, VS a NBÚ Národnej rade SR, ktorá má za týmto účelom zriadené tri osobitné kontrolné výbory, jeden pre kontrolu SIS, jeden pre kontrolu VS a ďalší pre kontrolu NBÚ.

Rovnako ako u profesionálnych vojakov, aj v prípade príslušníkov SIS, VS a NBÚ sa uvedená zákonná výnimka týka tzv. ex ante ochrany upravenej v § 7 Zákona o ochrane oznamovateľov, avšak v tomto prípade ide o absolútnu výnimku. Na rozdiel od profesionálnych vojakov tzv. ex post ochrana pozastavením účinnosti pracovnoprávneho úkon podľa § 12 sa na príslušníkov SIS, VS a NBÚ nevzťahuje.

Ďalšie výnimky zo svojej osobnej pôsobnosti Zákon o oznamovateľoch nepozná. Pre úplnosť je potrebné dodať, že osobná pôsobnosť Zákona o oznamovateľoch je pozitívne vymedzená v jeho § 2 písmeno e) tak, že sa vzťahuje aj na osoby v služobnom pomere¹³. V dôvodovej správe k Zákonomu o oznamovateľoch bolo toto ustanovenie sprevádzané vysvetlením: „To znamená, že zákon sa bude vzťahovať na zamestnancov, štátnych zamestnancov, ale aj na ďalšie osoby, ako sú napríklad policajti, hasiči, colníci, profesionálni vojaci.“¹⁴

Zákonodarca v doterajšej právnej úprave neposkytol žiadnu výnimku z ochrany policajtov -oznamovateľov a navyše v dôvodovej správe k prvému zákonu o oznamovateľoch uviedol v časti K čl. IV „V súčasnosti nejasný vzťah medzi dodržiavaním povinnosti mlčanlivosti a oznámením protispoločenskej činnosti sa navrhuje jednoznačne vymedziť tak, že policajti neporušia povinnosť mlčanlivosti o skutočnostiach, s ktorými sa oboznámil pri plnení úloh Policajného zboru alebo v súvislosti s nimi a ktoré si v záujme právnických alebo fyzických osôb vyžadujú, aby zostali utajené pred nepovolanou osobou, ak na základe nich oznámi protispoločenskú činnosť.“¹⁵, čím ešte zdôraznil dôležitosť ochrany policajtov pri oznamovaní, a to ich oslobodením spod zodpovednosti za porušenie povinnosti mlčanlivosti podľa zákona č. 171/1993 Z. z. o policajnom zbore.¹⁶

¹³ § 2 písmeno, e) z. č. 54/2019 Z. z. „pracovnoprávnym vzťahom pracovný pomer, dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru, štátnozamestnanecký pomer alebo služobný pomer“

¹⁴ VLÁDA SR, 2018, Dôvodová správa k návrhu zákona o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti, Všeobecná časť, 6.11.2018, dostupné na internete, 6.11<https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=459228>

¹⁵ VLÁDA SR, 2014, Dôvodová správa k návrhu zákona o niektorých opatreniach súvisiacich s oznamovaním protispoločenskej činnosti, Všeobecná časť, 20.8.2014, dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=403178>

¹⁶ § 80 ods. 1 zákona č. 171/1993 Z. z. o policajnom zbore „policajti sú povinní zachovávať mlčanlivosť o skutočnostiach, s ktorými sa oboznámili pri plnení úloh Policajného

Z vyššie uvedeného vyplýva, že doterajšia právna úprava ochrany oznamovateľov na Slovensku poznala len dve skupiny výnimiek z osobnej pôsobnosti ochrany oznamovateľov. Jednou skupinou sú profesionálni vojaci a druhou sú príslušníci SIS, VS a NBÚ, pričom druhá skupina má širšiu výnimku z ochrany oznamovateľov ako prvá. Za indikátor pre udelenie výnimky pre tieto skupiny je možné považovať najmä prácu s utajovanými skutočnosťami v utajovanom režime, súvis s národnou bezpečnosťou a pri druhej skupine aj podriadenosť priamo osobitnému kontrolnému výboru NR SR.

Navrhovaná vládna novela Zákona o oznamovateľoch zo 6.12.2023 zaraďovala príslušníkov Policajného zboru SR do druhej najširšej výnimky z osobnej pôsobnosti tohto zákona. Policajti nemali požívať tzv. ex ante ochranu podľa § 7 (vopredný súhlas ÚOO s pracovnoprávnym úkonom) a ani tzv. ex post ochranu podľa § 12 (pozastavenie účinkov pracovnoprávného úkonu ÚOO) Zákona o oznamovateľoch. Išlo by o významný posun v úprave ochrany policajtov – oznamovateľov, ktorý podľa doterajšej zákonnej úpravy mali plnú ochranu. Navrhovaná novela teda zamýšľala výrazne oslabiť ochranu policajtov – oznamovateľov najmä tým, že ju plne vynímala spod najvýznamnejších právomocí ÚOO spojených s pracovnoprávnym úkonom zamestnávateľa ako odvetným opatrením voči oznamovateľovi a ponechávala im len nároky súvisiace s ich oznamovaním v rámci interného systému oznamovania Úradu inšpekčnej služby a následnej súdnej ochrany voči prípadným odvetným opatreniam zamestnávateľa. Otázkou je, či je vhodné a potrebné dávať činnosť policajtov na roveň SIS, VS a NBÚ, či je činnosť policajtov práce v utajenom režime a s utajovanými skutočnosťami rovnako významná ako u SIS, VS a NBÚ a či je potrebné takto prísne udeliť policajtom výnimku z ochrany podľa Zákona o oznamovateľoch, pričom ich činnosť nie je kontrolovaná osobitným kontrolným výborom Národnej rady SR.

3. Smernica EÚ

Posledná novela Zákona o oznamovateľoch z roku 2023 bola vyvolaná transpozíciou príslušnej smernice EÚ.¹⁷ V tejto časti sa preto zameriam na úpravu ochrany policajtov – oznamovateľov podľa smernice a prípadné výnimky z osobnej pôsobnosti upravené v smernici. Smernica stanovuje minimálne požiadavky na ochranu oznamovateľov a ďalšiu úpravu ponecháva na jednotlivé členské štáty EÚ. Otázky národnej bezpečnosti

zboru alebo v súvislosti s nimi a ktoré si v záujme právnických alebo fyzických osôb vyžadujú, aby zostali utajené pred nepovolanou osobou; povinnosť mlčanlivosti sa nevzťahuje na oznámenie kriminality alebo inej protispoločenskej činnosti.”

¹⁷ Smernica č. 2019/1937 z 23. októbra 2019 o ochrane osôb, ktoré nahlásujú porušenia práva Únie, Ú.v. EÚ L 305, 26.11.2019

a ochranu utajovaných skutočností nerieši smernica výnimkami z osobnej pôsobnosti ochrany oznamovateľov.

Uvedené chránené záujmy smernica neopomína a venuje sa im na viacerých miestach svojich recitálov, ale aj vo svojej normatívnej časti. V recitály 24¹⁸ smernica ponecháva národnú bezpečnosť vo výlučnej zodpovednosti členského štátu, ale stanovuje jedinú vecnú výnimku svojej pôsobnosti v tejto oblasti, a to v zmysle judikatúry Súdneho dvora, podľa ktorej by sa táto smernica nemala vzťahovať na nahlasovanie porušení týkajúcich sa obstarávania zahŕňajúceho aspekty obrany alebo bezpečnosti. V normatívnej časti v článku 3 ods. 2 smernica uvádza, že „Touto smernicou nie je dotknutá zodpovednosť členských štátov zaistiť národnú bezpečnosť ani ich právomoc chrániť svoje základné bezpečnostné záujmy.“

Práve posledne citovaným ustanovením smernice vláda SR zdôvodňovala navrhovanú novelu z konca roka 2023 obmedzujúcu ochranu policajtov. Toto ustanovenie smernice však nie je podľa organizácie Whistleblowing international network možné vnímať tak, že z rozsahu pôsobnosti smernice sú vyňaté záležitosti týkajúce sa národnej bezpečnosti.¹⁹ Rovnako ako Whistleblowing international network zastávam názor, že uvedené ustanovenie smernice neoprávňuje k širokej výnimke z osobnej pôsobnosti Zákona o oznamovateľoch pre všetkých príslušníkov policajného zboru. Smernica nestanovuje výnimku z osobnej ochrany policajtov – oznamovateľov ani z dôvodu utajovaných skutočností, ktoré rieši v recitály 25²⁰ a v článku 3 ods. 3²¹.

Organizácia Whistleblowing international network v tejto veci ďalej uviedla „V Smernici sa neuvádza, že ochrana sa nevzťahuje na príslušní-

¹⁸ Recitál 24: „Národná bezpečnosť ostáva vo výlučnej zodpovednosti každého členského štátu. V súlade s judikatúrou Súdneho dvora by sa táto smernica nemala vzťahovať na nahlasovanie porušení týkajúcich sa obstarávania zahŕňajúceho aspekty obrany alebo bezpečnosti, ak sa na ne vzťahuje článok 346 ZFEÚ. Ak sa členské štáty rozhodnú rozšíriť ochranu poskytovanú podľa tejto smernice na ďalšie oblasti alebo akty, ktoré nie sú v rozsahu jej vecnej pôsobnosti, uvedené členské štáty by mali mať možnosť v tejto súvislosti prijať osobitné ustanovenia na ochranu základných záujmov národnej bezpečnosti.“

¹⁹ WHISTLEBLOWING INTERNATIONAL NETWORK, 2024, list čelným predstaviteľom SR, 8.1.2024, dostupné na internete: <https://whistleblowingnetwork.org/WIN/media/pdfs/MyersPressStmntENG-SLOVAK-18-02-2024.pdf>

²⁰ Recitál 25: „Touto smernicou by nemala byť dotknutá ani ochrana utajovaných skutočností, ktoré majú byť z bezpečnostných dôvodov chránené pred neoprávneným prístupom, ako to vyžaduje právo Únie alebo platné zákony, iné právne predpisy alebo správne opatrenia dotknutého členského štátu.“

²¹ Článok 3 odsek 3: „Touto smernicou nie je dotknuté uplatňovanie práva Únie ani vnútroštátneho práva týkajúceho sa ktorejkoľvek z týchto oblastí: ochrana utajovaných skutočností, ochrana povinnosti právnikov zachovávať mlčanlivosť a povinnosti mlčanlivosti zdravotníckeho personálu“

kov orgánov pôsobiacich v oblasti národnej bezpečnosti, ktorí zverejnia informácie o nezákonnej činnosti alebo zneužití právomoci nezávislej od národnej bezpečnosti. Žiadny iný členský štát EÚ doteraz nevyhlásil, že všetka práca polície je záležitosťou národnej bezpečnosti. Slovensko sa nemôže stať zákonným precedensom drastického obmedzenia rozsahu pôsobnosti smernice.²²

Z vyššie uvedeného je možné zhrnúť, že smernica nerieši otázky ochrany národnej bezpečnosti a utajovaných skutočností prostredníctvom výnimiek z osobnej pôsobnosti smernice pre policajtov, profesionálnych vojakov či príslušníkov tajných služieb. Smernica rieši ochranu bezpečnosti a utajovaných skutočností práve ochranou týchto záujmov pred zverejnením chránených informácií, napríklad ako je uvedené v recitály 25 „Touto smernicou by nemala byť dotknutá ani ochrana utajovaných skutočností, ktoré majú byť z bezpečnostných dôvodov chránené pred neoprávneným prístupom, ako to vyžaduje právo Únie alebo platné zákony, iné právne predpisy alebo správne opatrenia dotknutého členského štátu.“

4. Česká republika

Pre porovnanie uvádzam aj úpravu ochrany policajtov – oznamovateľov v Českej republike, kde je samostatný zákon upravujúci ochranu oznamovateľov novinkou z roku 2023. Tento zákon bol prijatý až na základe povinnosti samostatne upraviť ochranu oznamovateľov nadväzujúc na smernicu, preto si so sebou nemusí niesť mnohé „neduhy“ našej právnej úpravy, ktorej korene siahajú pred rok 2014.

Zákon č. 171/2023 Sb. o ochrane oznamovateľov (ďalej tiež „Český zákon“) zahŕňa policajtov do svojej osobnej pôsobnosti v § 2 ods. 3 písmeno c), kde poskytuje legálnu definíciu pojmu práca alebo iná obdobná činnosť, pod ktorou rozumie okrem vojakov z povolania aj službu podľa zákona č. 361/2003 Sb., o služobnom pomere príslušníkov bezpečnostných zborov. Bezpečnostným zborom tento zákon rozumie okrem iného aj Políciu Českej republiky, Generálnu inšpekciu bezpečnostných zborov, Bezpečnostnú informačnú službu alebo Úrad pre zahraničné styky a informácie.

Česká republika po vzore smernice neposkytuje výnimky z ochrany jednotlivým skupinám zamestnancov, napríklad policajtom alebo príslušníkom Bezpečnostnej informačnej služby. Záujmy štátnej bezpečnosti či práce s utajovanými skutočnosťami chráni ochranou pred zverejnením chránených informácií a za oznámenie nepovažuje tú jeho časť, ktorá by mohla ohroziť tieto záujmy.

²² WHISTLEBLOWING INTERNATIONAL NETWORK, 2024, list čelným predstaviteľom SR, 8.1.2024, dostupné na internete: <https://whistleblowingnetwork.org/WIN/media/pdfs/MyersPressStmtENG-SLOVAK-18-02-2024.pdf>

Český zákon pozná výnimky z porušenia zmluvnej či zákonnej mlčanlivosti v súvislosti s oznámením, tie sa však nevzťahujú na povinnosť zaistiť ochranu utajovaných informácií a informácií, ktorých vyzradenie by zjavne mohlo ohroziť prebiehajúce trestné konanie či ochranu zvláštnych skutočností podľa zákona upravujúceho krízové riadenie.

Záujmy bezpečnosti či utajovaných skutočností Český zákon chráni aj v rámci samotnej definície oznámenia. Oznámením podľa Českého zákona nie je tá časť oznámenia, ktorá obsahuje informácie, ktoré by mohli bezprostredne ohroziť podstatný bezpečnostný záujem Českej republiky napríklad zvrchovanosť, územnú celistosť či demokratické základy Českej republiky, vnútorný poriadok a bezpečnosť, vo väčšom rozsahu života a zdravie osôb, významné bezpečnostné operácie, bojaschopnosť ozbrojených síl alebo činnosti spravodajských služieb Českej republiky.

Podobne ako Česká republika rieši ochranu oznamovateľov vo vzťahu k národnej bezpečnosti a utajovaným skutočnostiam aj Nemecká spolková republika vo svojom zákone o ochrane oznamovateľov z 31.5.2023, ktorý je tiež následkom prijatia smernice. Zákon rovnako neurčuje výnimky zo svojej osobnej pôsobnosti pre policajtov alebo príslušníkov spravodajskej služby, ale vo svojom § 5 stanovuje, že do jeho pôsobnosti nepatrí oznámenie, ktoré obsahuje napríklad informácie týkajúce sa národnej bezpečnosti alebo základných bezpečnostných záujmov, informácie od spravodajských služieb, ak je v rozpore s povinnosťou zachovávať mlčanlivosť o materiálnej alebo organizačnej ochrane utajovaných skutočností. Teda aj nemecká právna úprava zvolila ochranu bezpečnosti a utajovaných skutočností cestou ich ochrany pred zverejnením namiesto plošných výnimiek pre skupiny zamestnancov zo svojej osobnej pôsobnosti.

5. Utajované skutočnosti

Nad rámec problematiky by som rada upriamila pozornosť aj na hľadanie možnosti oznamovania zahŕňajúceho utajované skutočnosti a informácie týkajúce sa národnej bezpečnosti. Dôvodom tohto návrhu sú najmä podozrenia v Slovenskej republike, keď sa ochrana utajovaných skutočností mala nadužívať na úkor transparentnosti verejných obstarávaní a nejasné kritéria určujúce osobitnú povahu oznamovanej skutočnosti.

Ako príklad uvediem odtajnenie časti dokumentácie nákupu stíhačiek F-16, kedy nový minister Nagy zverejnil pôvodne utajovanú dokumentáciu nákupu v hodnote 1,6 mld. EUR²³, odtajnenie časti dokumentácie nákupu vrtuľníkov Blackhawk, kedy nový minister Nagy zverejnil pôvodne

²³ TURČEK, M. 2022, Bol to najväčší nákup v dejinách armády. Obrana zverejnila utajované zmluvy na F-16, Aktuality, 22.5.2022, dostupné na internete: <https://www.aktuality.sk/clanok/792338/bol-to-najvacsi-nakup-v-dejinach-armady-obrana-zverejnila-utajovane-zmluvy-na-f-16/>

utajovanú dokumentáciu nákupu v hodnote 235 miliónov EUR²⁴ či odtajnenie časti dokumentácie IT zákaziek, kedy nový riaditeľ Finančnej správy Žežulka zverejnil pôvodne utajovanú dokumentáciu nákupu v hodnote 50 miliónov EUR²⁵.

Vo všetkých prípadoch malo byť podľa nového vedenia inštitúcií nadužívané označenie skutočností ako utajovaných, dôsledkom čoho boli nákupy mimo verejnej kontroly a menej transparentné.

6. Osobitná povaha whistleblowingu v polícii

„Whistleblowing je v policajnom zbore vnímaný ako veľmi problematický. Oznamovatelia sa vystavujú riziku, že budú davovo prenasledovaní a systematicky ostrakizovaní ako „rozbíjači hniezd“. Interné sťažnosti na kolegov sa považujú za dosť zlé, ale rady sa uzatvárajú pred policajtom, ktorý verejne upozorní na neželaný vývoj alebo svedčí proti kolegom.“²⁶

Napriek vyššie uvedenému policajné zbory vo svete majú svojich whistleblowerov, ktorí poukázali na závažné nekalosti v tomto systéme. Pravdepodobne najznámejším policajným whistleblowerom je Frank Serpico.²⁷ Po tom, čo jeho neúnavné pokusy získať si pozornosť nadriadených zlyhali, v roku 1970 zverejnil rozbušenú korupciu v newyorskom policajnom zbore na všetkých úrovniach hierarchie.²⁸ Frank Serpico je pravdepodobne jeden z najznámejších whistleblowerov vôbec, a to vďaka tomu, že jeho príbeh bol sfilmovaný v roku 1973 pod názvom *Serpico* v hlavnej úlohe s Al Pacinom.

„Kód mlčania, známy aj ako „modrá opona“, odkazuje na neformálne pravidlá medzi policajtmi, ktoré vyžadujú, aby policajt nehlásil nezákonné správanie kolegov.“²⁹ Dôvody súdržnosti a kódu mlčania medzi príslušník-

²⁴ TURČEK, M. 2020, Ministerstvo obrany zverejnilo roky utajovanú zmluvu na vrtulníky Blackhawk za 235 miliónov, *Aktuality*, 20.5.2020, dostupné na internete: <https://www.aktuality.sk/clanok/789861/ministerstvo-obrany-zverejnilo-roky-utajovanu-zmluvu-na-vrtulniky-blackhawk-za-235-milionov/>

²⁵ TURČEK, M. 2020, Daniari odtajnili miliónovú zmluvu, ktorá spustila policajnú raziu, *Aktuality*, 4.11.2020, dostupné na internete: <https://www.aktuality.sk/clanok/ryz-0mqy/daniari-odtajnili-milionovu-zmluvu-ktora-spustila-policajnu-raziu/>

²⁶ HERRNKIND, M., 2006, Was der Whistleblower von den Kollegen zu erwarten hat, in: *Polizei-heute*, 2/2006

²⁷ BITTNER, E., 1970, The Functions of the Police in Modern Society. A Review of Background Factors, Current Practices, and Possible Role Models, Chevy Chase, 1970

²⁸ MAURER, N., 2023, Whistleblower und Beschwerdestellen bei der Polizei, 2023, dostupné na internete, <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/whistleblowing-2023/524080/whistleblower-und-beschwerdestellen-bei-der-polizei/#footnote-target-12>

²⁹ SKOLNICK, J., 2022, Corruption and the Blue Code of Silence. Police Practice and Research, 2022

mi policajných zborov sú popisované v odbornej literatúre veľmi často a sú vysvetľované možnou nebezpečnou povahou práce policajtov a jej náročnosťou v zmysle potreby vyznať sa v spleti právnych predpisov a aplikovať ich v stresových a časovo náročných situáciách. „Pre samotných policajtov je naratív o spoločensťve nebezpečensťva vierohodným vysvetlením, pretože ponúka inštitucionalizovanú odpoveď na otázku, prečo sú v prípade pochybností lojálnejší voči svojim kolegom ako voči zákonu.“³⁰ „Hoci sa policajti pri výkone svojej práce len zriedkavo dostávajú do nebezpečných situácií, v každodennej policajnej práci je mnohokrát riskantnejšie dopustiť sa právnych chýb, za ktoré sa môže zodpovedať jednotlivý policajt. Neformálne sa preto mnohí policajti cítia povinní chrániť sa navzájom pred vonkajšou kritikou.“³¹

Vzhľadom na povahu práce policajtov zasahujúcu do základných práv a slobôd ľudí a vyššie popísané bariéry policajtov oznamovať, by otázka teda nemala znieť či majú mať policajti prístup k oznamovaniu protispoločenskej činnosti a s ňou spojenou ochranou, ale ako zabezpečiť aby ju naozaj využívali a dôverovali poskytovanej ochrane. Predsedníčka ÚOO Zuzana Dluošová vo svojom rozhovore pre týždenník Trend uviedla „Treba diskutovať o tom, aká je situácia v Policajnom zbore. Akým spôsobom majú policajti garancie na bezpečné oznamovanie a na ochranu pred odvetou? Z praxe vieme, pretože sme komunikovali s policajnou inšpekciou, že je to žalostne zle nastavené. Tí policajti ich vnútorným systémom nedôverujú. Pretrvávajú atmosféra, že protispoločenskú činnosť oznámim iba tomu, koho poznám, je to môj kamarát a tak ďalej. Ale tak by systém, kde pracuje 20- či 30-tisíc policajtov, nemal fungovať. A v takej situácii vylúčiť policajnú profesiu z najsilnejšieho typu ochrany bez akejkoľvek poctivej debaty?“³²

V Policajnom zbore SR vyvoláva otázky v súvislosti s interným oznamovaním najmä jeho inštitucionálne nastavenie. Orgánom príslušným na prijímanie interných oznámení podľa Zákona o oznamovateľoch je Úrad inšpekčnej služby (v texte tiež „policajná inšpekcia“ alebo tiež „ÚIS“), ktorý je dlhodobo spochybňovaný medzinárodnými inštitúciami z dôvodu jeho nezávislosti. Napríklad organizácia GRECO odporučilo Slovenskej republike v piatom kole hodnotenia zlepšiť účinnosť ochrany policajtov - oznamovateľov z hľadiska vybavovania ich oznámení, najmä

³⁰ WEINHAEUER, K. 2003, Schutzpolizei in der Bundesrepublik. Zwischen Bürgerkrieg und innerer Sicherheit: die turbulenten sechziger Jahre, Paderborn, 2003

³¹ WEIßMANN, M. 2023, Organisiertes Misstrauen und ausdifferenzierte Kontrolle. Zur Soziologie der Polizei, Bielefeld, 2023

³² VALČEK. A. 2023, Predsedníčka Z. Dluošová: Či chrániť policajtov je na debatu, ale tá nevyzerá takto, Trend, 20.12.2023, dostupné na internete, <https://www.trend.sk/pravo/predsednicka-dlugosova-chranit-policajtov-je-debatu-ale-ta-nevyzera-takto>

pokiaľ ide o zabezpečenie nezávislosti a autonómie orgánu vybavujúceho oznámenia.³³

GRECO ďalej uviedlo, že úloha policajtov - oznamovateľov je kľúčová, keďže korupcia sa považuje za vysoko latentný jav v Policajnom zbore SR. Vzhľadom na to odporučilo posúdiť možnosť, aby policajti - oznamovatelia mohli podávať oznámenia nezávislému orgánu. GRECO poznamenalo, že táto úloha bola zverená ÚIS, ktorý nie je nezávislým orgánom, keďže sa zodpovedá ministerstvu vnútra, rovnako ako Policajný zbor. „Vzhľadom na úroveň korupcie by skupina GRECO považovala za užitočné zveriť túto úlohu externému nezávislému orgánu, ako je Úrad na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti, s cieľom ďalej podporovať oznamovanie pochybení zo strany polície.“³⁴

Úrad inšpekčnej služby bol zároveň aktérom tzv. vojny v polícii a to neprispelo k posilneniu dôvery policajtov v nezávislosť tohto orgánu. Tzv. vojny v polícii sa zúčastnili v hlavných rolách tzv. čurillovci z Národnej kriminálnej agentúry a „Na druhej strane stojí takzvaný „antitím“ policajnej inšpekcie. Teda tím Oblúk, ktorý viedla Diana Santusová a ktorý práve Čurillovcov obvinil z toho, že si pri vyšetrovaní pomáhajú nátlakom na svedkov a manipuláciami. Časť vyšetrovateľov strávila niekoľko týždňov aj vo väzbe, no Krajský súd ich z nej prepustil s konštatovaním, že ich trestné stíhanie je neopodstatnené. Inšpekcia dodnes vyšetrovanie Jána Čurillu a jeho kolegov neuzatvorila.“³⁵

Záver

Chránené oznamovanie policajtov sa javí ako veľmi dôležitý zdroj informácií z prostredia, kde platí kód mlčania, ochraňujúci policajtov pred dôsledkami svojich pochybení a korupcia je považovaná za vysoko latentný stav. Oznámenia z takto uzatvoreného prostredia sú potrebné aj vzhľadom na mocenskú povahu práce policajtov a ich bezprostredné zasahovania do základných práv a slobôd občanov.

Pochybenia policajtov pri ich práci v nebezpečenstve, potrebe znalosti právnych predpisov a časovej tiesni sú bežnejšie ako v iných povolaniach. Z toho dôvodu je v policajnom zbore potrebné podporovať myšlienku oznamovania a dizajnoviť oznamovanie so zohľadnením špecifik poli-

³³ GRECO RC5(2021)7, Piate kolo hodnotenia Prevencia korupcie a podpora integrity v ústredných orgánoch štátnej správy a orgánoch presadzovania práva, Správa o plnení, Slovenská republika, 2021, dostupné na internete, <https://rm.coe.int/piate-kolo-hodnotenia-prevencia-korupcie-a-podpora-integrity-v-ustredn/1680a5357d>

³⁴ tamže

³⁵ MADLEŇÁK, T., 2023, Ako vznikla slovenská vojna v polícii a prečo jej aktéri utekajú do Bosny, ICJK, 13.12.2023, dostupné na internete, <https://www.icjk.sk/287/Ako-vznikla-slovenska-vojna-v-policii-a-preco-jej-akteri-utekaju-do-Bosny>

cajného zboru, najmä práci s utajovanými skutočnosťami a s dosahom na bezpečnostnú situáciu štátu.

Vylúčenie policajtov spod ochrany oznamovateľov poskytovanej v Zákone o oznamovateľoch a ponechanie výlučne na policajnú inšpekciu sa nejaví v reáliách SR ako opatrenie stimulujúce policajtov k toľko potrebnému prelomeniu „kódu mlčania“ fungujúcemu v rámci policajných zborov. Takýto prístup nie je súlade s minimálnym štandardom ochrany oznamovateľov stanoveným v príslušnej smernici EÚ, ktorá neposkytuje výnimku z osobnej pôsobnosti plošne príslušníkom policajných zborov. Smernica a vybrané právne úpravy členských štátov EÚ riešia ochranu záujmov národnej bezpečnosti a utajovaných skutočností ochranou pred ich prezradením. Oznámenie alebo jeho časť s takýmto obsahom nepožíva ochranu.

Pri posudzovaní udelenia výnimky z ochrany policajtom - oznamovateľom je potrebné pripomenúť aj zákaz zníženia existujúcej úrovne ochrany oznamovateľov obsiahnutý v článku 25 odseku 2 príslušnej smernice³⁶, ktorý transponovaním smernice neumožňuje znižovať doterajšiu úroveň ochrany, čo by udelením výnimky policajtom podľa zamýšľanej novely z konca roka 2023 bolo docielené.

Literatúra:

VLÁDA SR, 2023, Vládny návrh novely zákona č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti, 2023, dostupné na internete, <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=536576>

VLÁDA SR, 2023, Návrh na skrátené legislatívne konanie o vládnom návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti, 6.12.2023, dostupné na internete, <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/29081/1>

VLÁDA SR, 2018, Dôvodová správa k návrhu zákona o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti, Všeobecná časť, 6.11.2018, dostupné na internete, 6.11 <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=459228>

Smernica č. 2019/1937 z 23. októbra 2019 o ochrane osôb, ktoré nahlasujú porušenia práva Únie, Ú.v. EÚ L 305, 26.11.2019

VLÁDA SR, 2014, Dôvodová správa k návrhu zákona o niektorých opatreniach súvisiacich s oznamovaním protispoločenskej činnosti, Všeobecná časť, 20.8.2014, dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=403178>

³⁶ Článok 25 ods. 2: Priaznivejšie zaobchádzanie a doložka zákazu zníženia úrovne ochrany "Vykonávanie tejto smernice nesmie byť za žiadnych okolností dôvodom na zníženie úrovne ochrany, ktorú už členské štáty priznávajú v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje táto smernica"

WHISTLEBLOWING INTERNATIONAL NETWORK, 2024, list čelným predstaviteľom SR, 8.1.2024, dostupné na internete: <https://whistleblowingnetwork.org/WIN/media/pdfs/MyersPressStmtENG-SLOVAK-18-02-2024.pdf>

HERRNKIND, M., 2006, Was der Whistleblower von den Kollegen zu erwarten hat, in: Polizei-heute, 2/2006

BITTNER, E., 1970, The Functions of the Police in Modern Society. A Review of Background Factors, Current Practices, and Possible Role Models, Chevy Chase, 1970

MAURER, N., 2023, Whistleblower und Beschwerdestellen bei der Polizei, 2023, dostupné na internete, <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/whistleblowing-2023/524080/whistleblower-und-beschwerdestellen-bei-der-polizei/#foto-note-target-12>

SKOLNICK, J., 2022, Corruption and the Blue Code of Silence. Police Practice and Research, 2022

WEINHAUER, K. 2003, Schutzpolizei in der Bundesrepublik. Zwischen Bürgerkrieg und innerer Sicherheit: die turbulenten sechziger Jahre, Paderborn, 2003

WEIßMANN, M. 2023, Organisiertes Misstrauen und ausdifferenzierte Kontrolle. Zur Soziologie der Polizei, Bielefeld, 2023

GRECO RC5(2021)7, Piate kolo hodnotenia Prevencia korupcie a podpora integrity v **ústredných** orgánoch **štátnej** správy a orgánoch presadzovania práva, Správa o plnení, Slovenská republika, 2021, dostupné na internete, <https://rm.coe.int/piate-kolo-hodnotenia-prevencia-korupcie-a-podpora-integrity-v-ustredn/1680a5357d>

Kontaktné údaje na autora – email:

Mgr. Marianna Leontiev

Katedra pracovného práva a práva sociálneho zabezpečenia

Právnická fakulta

Trnavská univerzita v Trnave

e-mail: marianna.leontiev@tvu.sk

ORCID: 0009-0004-7000-2623

OCHRANA OZNAMOVATELŮ V ČESKÉ REPUBLICE – ROK POTÉ

WHISTLEBLOWER PROTECTION IN THE CZECH REPUBLIC – ONE YEAR LATER

doc. JUDr. Jakub Morávek, Ph.D.¹

Právní úpravu na ochranu oznamovatelů by do značné míry bylo možné považovat za výkladní skříň tvorby legislativy v České republice. Bohužel se však nejedná o exponát, který se, obrazně řečeno, hodí do ústředního sálu Národní galerie. Jde spíše o kousek pro výstavu kuriozit. Snoubí se v ní totiž (bohužel) téměř všechny myslitelné patologické jevy legislativní práce.

Cesta k přijetí zvláštní právní úpravy na ochranu oznamovatelů byla v České republice relativně dlouhá a trnitá.

Na jiných místech již bylo celé martýrium v podrobnostech popsáno.² Při odkazu na dříve uvedené tak pro účely tohoto příspěvku postačí stručně zrekapitulovat časovou linii tuzemských legislativních pokusů.

Prvně začala být problematika právní regulace ochrany oznamovatelů diskutována v letech 2008 – 2009, kdy v návaznosti na americký Sarbanes-Oxley Act některé tuzemské obchodní společnosti se zahraniční majetkovou účastí usilovaly podle tehdejšího ust. § 16 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, o registraci vnitřního oznamovacího systému u Úřadu pro ochranu osobních údajů.

¹ Autor působí na katedře pracovního práva a práva sociálního zabezpečení Právnické fakulty Univerzity Karlovy jako docent. Je vedoucím katedry pracovního práva a práva sociálního zabezpečení Právnické fakulty Západočeské univerzity v Plzni, místopředsdou České společnosti pro pracovní právo a právo sociálního zabezpečení a advokátem v Praze.

Příspěvek vznikl díky podpoře poskytované v rámci výzkumného projektu Cooperation/SOC/LAWS 10 „Labour Law and Social Security Law” a zohledňuje stav právní úpravy ke dni 26. července 2024.

² Viz zejména Pichrt, J., Morávek, J. (eds.). Whistleblowing - minulost, přítomnost, budoucnost. Praha: Wolters Kluwer. 2020, Pichrt, J., Morávek, J. (eds.). Whistleblowing a (nejen) transpoziční legislativa. Praha: Wolters Kluwer. 2021, Pichrt, J., Morávek, J. (eds.). Whistleblowing – závěry a perspektivy. Praha: Wolters Kluwer., 2022

I v návaznosti na to počala zdejší odborná veřejnost materii věnovat intenzivnější pozornost a počaly vycházet první odborné texty.³ Objevily se také první studie věnované tématu.⁴ Na Právnické fakultě Univerzity Karlovy byla v roce 2013 zorganizována konference *Whistleblowing a související aspekty*, kterou následovala konference *Výzva pro Českou republiku: Whistleblowing jako ochrana finančních zájmů občanů EU* uspořádaná neziskovou organizací Oživení v Praze v září 2015.

V roce 2015 byla předsedou Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí ustavena *Komise k whistleblowingu (k ochraně oznamovatelů korupce)*, která se zprvu relativně intenzivně k problematice scházela. Následně byla komise převedena pod Ministerstvo spravedlnosti a, vycházející ze skutečnosti, že autorovi, který je od počátku jejím členem, nikdo neoznámil, že by její činnost byla ukončena, zřejmě stále existuje, ledaže by snad došlo k jejímu rozpuštění *de facto*. Krom toho, že by takové ukončení činnosti komise nebylo důstojné, nejednalo by se ani o krom rozumný, neboť i když v tuto chvíli nemůže být z povahy věci předmětem její činnosti příprava transpoziční legislativy, s ohledem na níže uvedené výhrady a problémy by předmětem její činnosti mohla či spíše měla být racionalizace a oprava, či alespoň úprava stávající legislativy.

Jde-li o návrhy zákonné úpravy ochrany oznamovatelů, ty lze stručnosti shrnout takto:

- 1) jako první byl v roce 2013 tehdejší ministryní pro lidská práva Karolínou Peak vládě premiéra Petra Nečase představen stručný návrh změny právní úpravy antidiskriminačních předpisů a občanského soudního řádu, jehož cílem mělo být zlepšit primárně procesní postavení oznamovatelů. Návrh byl pouze projednán vládou. Ze strany odborné veřejnosti byl pro svou nekonceptnost hodnocen kriticky;⁵
- 2) následovala, taktéž v roce 2013, legislativní iniciativa skupiny senátorů pod vedením Libora Michálka,⁶ v dané době známého české oznamovatele, který upozornil nejen na úniky peněžních prostředků při

³ Viz Pichrt, J., Morávek, J. Whistleblowing, *Právo pro podnikání a zaměstnání*, sv. č. 7-8, 2009, s. 19–25, Morávek, J. Whistleblowing – praktické otázky, *Právo pro podnikání a zaměstnání*, sv. č. 11, 2009, s. 12–20, Morávek, J. Whistleblowing – zákonná opora, *Právo pro podnikání a zaměstnání*, sv. č. 12, 2009, s. 12–17, Pichrt, J., Morávek, J. The Czech Republic and whistleblowing, *The Lawyer Quarterly*, International Journal for Legal Research, Ústav státu a práva Akademie věd České republiky, v.v.i., 2014, vol 4, No. 2., s. 132 až 138, Pichrt, J., Morávek, J. The Czech Republic and Whistleblowing in Thüsing, G., Forst, G. Whistleblowing – A Comparative Study, 2016, Vídeň: Springer International Publishing, s. 123 – 130.

⁴ Viz <https://www.transparency.cz/publikace-a-analyzy/whistleblowing-ochrana-oznamovatelu-ceske-republice/>.

⁵ Srov. op. cit. sub. 2.

⁶ Parlament České republiky, Senát, 9. funkční období, tisk 187/0.

činnosti Fondu národního majetku, ale (a to zejména) podal trestní oznámení na pletichy při zadávání veřejné zakázky a při veřejné soutěži v souvislosti s výkonem funkce ředitele Státního fondu životního prostředí, za což by z funkce ředitele odvolán. Aniž by zde byla jakkoli hodnocena jako kvalita, nahlédnuto perspektivou mimořádně úsporného návrhu Karolíny Peak se jednalo o poměrně rozsáhlý a komplexní materiál. Návrh byl Senátem zamítnut;

- 3) po několikaleté odmlce v roce 2017 prezentoval návrh legislativy na ochranu oznamovatelů ministr pro lidská práva ve vládě Bohuslava Sobotky Jan Chvojka.⁷ Ve skutečnosti byl tento stručný materiál, z hlediska komplexnosti nepodobný návrhu Karolíny Peak, vypracován na základě jednání shora zmíněné komise z pokynu Jiřího Dientsbiera, který byl předchůdcem Jana Chvojky, a který ve funkci ministra pro lidská práva skončil *de facto* bezprostředně před představením návrhu. Návrh byl předložen po Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky. Projednán byl však jen v prvním čtení a spolu s koncem funkčního období Poslanecké sněmovny tzv. spadl pod stůl;
- 4) jen několik málo dní před prezentací návrhu podle předchozího odstavce představil svůj poslanecký návrh zákona na ochranu oznamovatelů Andrej Babiš spolu s Robertem Pelikánem. Cesta poslanecké iniciativy byla v danou chvíli nelogická a šlo zjevně o projev politického boje, neboť prvně jmenovaný byl ministrem financí a druhý ministrem spravedlnosti ve stejné vládě jako Jan Chvojka, což by z logiky mělo vést k vládní legislativní iniciativě a podpoře vládního návrhu.⁸ Z hlediska rozsahu a způsobu zpracování návrhu zde platí v podstatě to stejné, co o srovnání návrhů Peak a Michálka; Babišův návrh byl oproti Chvojkovu podstatně rozsáhlejší a komplexnější. Návrh nebyl sněmovnou projednán ani v prvním čtení;
- 5) dalším pokusem byl v červenci 2020 do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky předložený poslanecký návrh zákona o ochraně oznamovatelů. Konkrétně se jednalo o návrh poslanců zvolených za Piráty, kteří byli v danou chvíli opoziční stranou. Návrh lze označit za zajímavý a z hlediska řady aspektů za přiléhavější nikoli jen z hlediska směrnice Evropského parlamentu a Rady 2019/1937 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie, ale i (což je podstatné s ohledem na racionalitu fungování právní úpravy) v rozhodné době existující judikaturu Evropského soudu pro lidská práva vztahující se k ochraně

⁷ Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 7. volební období, tisk 1034/0.

⁸ Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 7. volební období, tisk 799/0.

oznamovatelů.⁹ Návrh byl nicméně kvůli nedostatečné politické podpoře zamítnut v prvním čtení;

- 6) v únoru roku 2021 byl do Poslanecké sněmovny předložen vládní návrh zákona o ochraně oznamovatelů, kterým mělo dojít k transpozici evropské legislativy (směrnice 2019/1937). Návrh vycházel z jednání shora zmíněné komise.¹⁰ S ohledem k okolnostem však bylo již v okamžiku předložení návrhu důvodné předpokládat, že k přijetí zákona nedojde, neboť
- a) na podzim toho roku byly plánovány volby do Poslanecké sněmovny, jímž předcházely sněmovní prázdniny,
 - b) byl zde rozdílný pohled na předmětnou problematiku mezi vládní většinou a opozicí,
 - c) prozatím nenastalo prodlení s přijetím transpoziční legislativy a zákonodárci nebyli tlačeni k promptnímu přijetí zákona, a
 - d) vrcholila pandemie COVID-19 a drtivá část sil byla věnována řešení protiepidemických opatření.

Projednávání návrhu zákona tak bylo, jak se dalo předpokládat, ukončeno spolu se skončením funkčního období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky;

- 7) konečně poslední vládní návrh zákona o ochraně oznamovatelů byl nově ustanovené Poslanecké sněmovně předložen až v listopadu 2022.¹¹ Návrh podstatným způsobem stavěl na návrhu podle předchozího bodu, což s ohledem na řečené jen ukazuje absurditu některých stránek politického boje, neboť z dřívější opozice se stala vládní většina a z vládní většiny opozice. V průběhu projednávání návrhu bylo přijato jen několik dílčích poslaneckých pozměňovacích návrhů. Ve Sbírce zákonů zákon vyšel v červnu 2023. Účinnosti nabyl 1. srpna 2023 s tím, že pro určitá skupina povinných subjektů byla povinná zavést vnitřní oznamovací systém až od 15. prosince 2023.

Necháme-li stranou, že trvalo deset let, než se podařilo zpracovat a přijmout zákon o ochraně oznamovatelů, přičemž není jisté, zda by byl nějaký zákon vůbec přijat, pokud by zde nebyl závazek plynoucí ze směrnice 2019/1937, je z doposavad uvedeného patrná první patologie českého zákonodárství. Je jí, dnes již můžeme říci chronické, meškání s přijetím transpozičních předpisů.

S tím úzce souvisí druhý problematický moment, jímž je zneužívání prodlení s promítnutím právních předpisů Evropské unie k urychlenému

⁹ Například Guja versus Moldavsko (stížnost č. 14277/04), nebo Bucur a Toma versus Rumunsko (stížnost č. 40238/02).

¹⁰ Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 8. volební období, tisk 1151/0

¹¹ Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 9. volební období, tisk 352/0

prosazení transpoziční legislativy bez odborné oponentury a odborné diskuse tzv. na sílu, a (což je závažnější) k prosazení s evropskou legislativou nesouvisející právní úpravy (připojené k transpoziční legislativě), na níž má zájem (nejčastěji) úřednický aparát, příp. politická reprezentace či některá ze zájmových skupin.

Důsledkem jsou další dva patologické projevy. Jednak mimořádně krátké legisvakanční lhůty a (nikoli výjimečně) nekvalitní legislativa, která vyžaduje dodatečné opravy a úpravy.

Právní jistota tudíž notně trpí.

K prohloubení jejího narušení v poslední době dále přispívá fakt, že v následné diskusi k přijatému zákonu zejména ministerští úředníci, jejichž názor je však v té době fakticky bez významu, neboť v dalším záleží na výkladu ze strany soudu, dovozují z textu zákona s odkazem na důvodovou zprávu pravidla, která z jeho slov neplynou. Zpravidla se jedná o pravidla, která měli zájem do zákona prosadit, avšak z nějakého důvodu se tomu tak nestalo. To má za důsledek často zmatení adresátů. Takový přístup může paradoxně vést k situaci, kdy se adresát zachová z hlediska pozdějšího judikturního výkladu v rozporu se zákonem kvůli dřívějšímu doporučení či názoru úředníka.¹²

Všechny naznačené výtky jsou relevantní jak vyplýne z následně uvedeného i k zákonu na ochranu oznamovatelů.

Příspěvek se v kontextu naznačených problematických východisek českého zákonodárství zaměřuje na vybrané momenty právní úpravy na ochranu oznamovatelů, jak je obsažena v zákoně č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů.¹³

S ohledem na omezený prostor, který se nabízí, nemohou být předložena komplexní řešení jednotlivých problémů. Tyto jsou pouze označeny spolu s možnými východisky s tím, že hlubší pozornost by jim měla být věnována v následném odborném diskurzu.

Spolu s tím jsou shrnuty dosavadní poznatky z aplikační praxe ve vztahu k zákonu o ochraně oznamovatelů, včetně zkušeností autora, který pro několik subjektů vykonává funkci příslušné osoby.

1. Zákonná úprava ochrany oznamovatelů – působnost a prosazování

V souvislosti s transpozicí směrnice 2019/1937 do právního řádu České republiky byl přijat zákon č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů,

¹² V této souvislosti blíže viz MORÁVEK, J. Princip majority v odborovém sdružování in OLŠOVSKÁ, A., KRIŽAN, V (ed.). Pocta prof. JUDr. Heleně Barancové, DrSc. – v tisku.

¹³ Dále jen „ZoO“

a doprovodný zákon č. 172/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o ochraně oznamovatelů.

Doprovodným zákonem došlo kromě změny kompetenčních a služebních předpisů zejména ke změně zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, když byla doplněna právní úprava předběžného opatření (ust. § 75b o.s.ř.) a právní úprava hodnocení důkazů (ust. § 133a o.s.ř.); došlo k rozšíření schématu uplatnění procesních povinností v rámci antidiskriminačních sporů i na ochranu oznamovatelů.

Spolu s přijetím transpoziční legislativy na rozdíl od jiných členských států nedošlo k vytvoření samostatné instituce (úřadu), do jehož gesce by spadala ochrana oznamovatelů, byť některé dřívější návrhy „agenturu na ochranu oznamovatelů“ předpokládaly.

Ochrana oznamovatelů tak spadá do gesce Ministerstva spravedlnosti České republiky, konkrétně pod odbor střetu zájmů a boje proti korupci.

Ministerstvo je určeno k přijímání a vyřizování vnějších oznámení. Současně má vedle metodické úlohy i pravomoc v oblasti kontroly a správního trestání.¹⁴

Pravomoc ke kontrole a správnímu trestání současně náleží i inspektorátu práce.

Částečně s přihlédnutím ke zkušenostem s překryvem kompetencí ve vztahu k ust. § 316 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce,¹⁵ zde konkrétně Úřadu pro ochranu osobních údajů a inspektorátu práce, lze považovat tuto dvojkolejnost za nedobré řešení.

Česká právní úprava oproti některým zahraničním právním úpravám nepředpokládá žádné formální přiznávání statutu chráněného oznamovatele ani aktivní zapojení se ministerstva či jiného orgánu veřejné moci, jde-li o právní jednání vůči chráněnému oznamovateli; zákonná úprava nezná podmiňování právního jednání s možnými negativními důsledky vůči chráněnému oznamovateli stanoviskem či jiným aktem orgánu veřejné moci.¹⁶

Statut chráněného oznamovatele vzniká ze zákona splněním předepsaných podmínek, konkrétně podáním oznámení splňujícího následně uvedené podmínky a náležitosti prostřednictvím některého ze způsobů uvedených v ust. § 7 ZoO, tj. vnitřním oznamovacím systémem povinnému subjektu, podáním Ministerstvu spravedlnosti, nebo jinému příslušnému orgánu veřejné moci, příp. zveřejněním.

Těmi, zjednodušeně řečeno, jsou:

¹⁴ Srov. například Morávek, J. (ed.) *Důkazní prostředky a jejich přípustnost* zejména se zaměřením na kamerové sledování. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy. 2020, s. 84

¹⁵ Dále jen „ZPr“

¹⁶ Stejně tak zákonná úprava nezná motivační opatření na podporu oznamování.

- uvedení jména, příjmení a data narození, nebo jiných údajů umožňující identifikaci oznamovatele – ochrana se neposkytuje anonymnímu oznamovateli (což se u části zainteresované vesměs odborné veřejnosti sice nesetkává s pochopením, na druhou stranu je to v zásadě logický vývod, neboť těžko lze poskytovat ochranu někomu, jehož totožnost není známa);
- uvedení informací o možném protiprávním jednání, k němuž došlo nebo má dojít u osoby, pro níž oznamovatel, byť zprostředkovaně, vykonává práci nebo jinou obdobnou činnost, nebo u osoby, se kterou oznamovatel byl nebo je v kontaktu v souvislosti s výkonem práce nebo jiné obdobné činnosti (obsahově je pojem obdobná činnost vymezen ust. § 2 odst. 3 ZoO);
- oznámené jednání
 - a) má znaky jakéhokoli trestného činu ve smyslu zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník;
 - b) má znaky jakéhokoli přestupku, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice činí alespoň 100.000 Kč;
 - c) porušuje ZoO;
 - d) porušuje právní předpisy nebo předpisy Evropské unie ve vyjmenovaných oblastech.

Jak je patrné, působnost právní úpravy je oproti požadavkům směrnice podstatným způsobem rozšířena.

2. Zákonná úprava ochrany oznamovatelů – problematické otázky

Jak faktické vymezení působnosti právní úpravy závěrem předchozího bodu, tak zmínka o vymezení kontrolních pravomocí dává tušit, že právní úprava na ochranu oznamovatelů není prosta problematických momentů.

Každá právní úprava musí obstát z hlediska proporcionality.

Úvodní recitály směrnice 2019/1937 se v tomto kontextu snaží zdůvodnit, proč je zavedení pravidel ochrany oznamovatelů potřebné a z hlediska všech ostatních dotčených zájmů přiměřené.

V návaznosti na směrnici 2019/1937 lze učinit závěr, že ve vztahu k jiným než zde uvedeným oblastem, evropský zákonodárce nedospěl k závěru, že jsou podmínky subsidiarity a proporcionality naplněny. Důvody mohou být různé – nedostatečná rizika pro práva a svobody, která by měla být oznamovanými jednáními dotčena, přílišný zásah do majetkové sféry povinných subjektů plynoucí z nutnosti zřídit komplexní oznamovací systém a zajistit příslušnou osobou s odpovídající kompetencí atd.

Při tomto předpokladu je na místě otázka, v čem se česká společnost a další zdejší realie natolik liší, že z hlediska proporcionality ob stojí takto zásadní rozšíření působnosti.

Při jejím zodpovídání je třeba vnímat i následující skutečnosti:

- ZoO oznamované jednání věcně neváže k práci či činnosti zaměstnavatele jako takové (oznamované jednání nemusí souviset s výkonem práce), nýbrž k tomu, že se jej oznamovatel dověděl v souvislosti s prací – může tedy jít o mimopracovní aktivitu spoluzaměstnance (například neplacení výživného nebo o dopravní přestupek, který byl spáchán na cestě do práce) nijak se nedotýkající zájmů zaměstnavatele, o které se oznamovatel dozvěděl při výkonu práce od dotčeného spoluzaměstnance. Jak má v takovém případě příslušná osoba přispět ke zjednání nápravy (například k tomu, aby již nedocházelo v soukromém životě k páchání přestupků, či aby dotčený začal platit alimenty, nebo naopak aby nepodléhal podvodnému jednání na sociálních sítích), není jasné;
- slova *porušuje jiný právní předpis nebo předpis Evropské unie v oblasti* mají za důsledek, že nejen ve směrnici vyjmenované instituty a povinnosti spadají pod předmětnou právní úpravu, ale jakékoli instituty a povinnosti v označených oblastech, ať již váží na jakkoli závažnou situaci – jedná se tedy i o nejbanálnější povinnosti administrativní povahy, jejichž nerespektování nemá pro chráněné statky/hodnota faktický význam;
- čím je množina potenciálně oznamovaných jednání širší, tím větší nároky jsou kladeny na příslušnou osobu. Vyšší kvalifikace nutně znamená vyšší náklady na služby takové osoby.

Důvodová zpráva žádné relevantní argumenty, které by logicky a komplexně vysvětlovaly, proč zákonná úprava z hlediska proporcionality ob stojí, neobsahuje. Tyto nelze ani při nejlepší vůli nijak dovodit.

Bez významu v této souvislosti není, zejména zohledníme-li obecně předpokládanou loajalitu zaměstnance k zaměstnavateli a dosavadní judikaturu Evropského soudu pro lidská práva,¹⁷ že ust. § 7 ZoO nijak nepodmiňuje oznámení ministerstvu nebo jinému příslušnému orgánu veřejné moci předchozím neúspěšným řešením věci interním oznámením, příp. rizikem vzniku vážné újmy (odvetného opatření) při využití vnitřního oznamování. Vnitřní oznámení a vnější

Za další negativní moment lze považovat ministerstvem poskytovanou metodickou podporu zejména prostřednictvím webové stránky <https://oznamovatel.justice.cz/>.

Necháme-li stranou spíše úsměvné snahy vypočíst v excelovské tabulce právní předpisy, k nimž se mohou oznámení vztahovat, kdy jsou

¹⁷ Srov. op. cit. sub. 9.

uváděny pouze čísla a názvy předpisů, nejsou však označována konkrétní ustanovení, což například u zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, který má před tři tisíce paragrafů, většině adresátů věru nepomůže, či snahu předejít, jaké přestupky mohou být předmětem oznámení, prostřednictvím banálních příkladů z oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, lze za všechny poukázat na dva momenty:

- 1) ust. § 8 ZoO vymezuje pojem povinného subjektu. Ust. § 8 odst. 1 písm. b) ZoO v této souvislosti stanoví, že povinným subjektem se rozumí „zaměstnavatel zaměstnávající k 1. lednu příslušného kalendářního roku nejméně 50 zaměstnanců, není-li povinnou osobou podle zákona o některých opatřeních proti legalizaci výkonu z trestné činnosti a financování terorismu“.

Předně, tzv. AML zákon (zákon č. 253/2008 Sb.) má odlišný účel proti právní úpravě na ochranu oznamovatelů. Lze mít tudíž jen málo pochopení pro ustanovení předmětné výjimky. To však není hlavní problém.

Ten spočívá v podmínce 50 zaměstnanců, která staví na čl. 8 směrnice 2019/1937. Počet zaměstnanců, i s ohledem na související daňové povinnosti, je obecně vnímán jako jeden z možných ukazatelů hospodářské síly, resp. intenzity a míry působení dané osoby. Z hlediska logiky evropské regulace zjednodušeně řečeno, u osoby, která má alespoň 50 zaměstnanců, lze předpokládat, že její činnost je takového rozsahu, že hodnoty vyjmenované v čl. 2 směrnice mohou v souvislosti s její činností být závažným způsobem nelegálním počínáním dotčeny.

V tomto kontextu by se nabízelo uvažovat o tom, zda by smyslu právní úpravy více odpovídalo vycházet z „počtu hlav“ bez ohledu na rozsah úvazku a formu základního pracovněprávního vztahu, nebo z pracovních úvazků v souhrnu. Správnější se přitom zdá druhá varianta, tedy vzít za rozhodující kritérium, podobně, jako je tomu například u zaměstnávání osob se zdravotním postižením, 50 celých pracovních úvazků a do nich napočítávat v návaznosti na počet pracovních hodin jednotlivé základní pracovněprávní vztahy u zaměstnavatele.

Ani to však není hlavní problém české právní úpravy, neboť tím, že se po vzoru právní úpravy zaměstnávání osob se zdravotním postižením nehovoří o sčítání pracovních úvazků (ust. § 67 a. zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti), byla vůle zákonodárce zjevně vycházet z „počtu hlav“.

Problémem se ukázali být v návaznosti na metodickou podporu ministerstva agenturní zaměstnanci.

Ministerstvo ve vztahu k agenturním zaměstnancům a podmínce 50 zaměstnanců u zaměstnavatele uvádí „U agenturních zaměstnanců by

mělo docházet k jejich „dvojímu započítání“ tak, že tito zaměstnanci se budou mezi zaměstnance počítat jak u agentury práce, tak současně u subjektu, ke kterému budou dočasně přiděleni. Tento postup byl zvolen s ohledem na úzkou vazbu zaměstnance agentury práce k oběma subjektům (zaměstnavatel i agentura práce). S ohledem na své specifické postavení je možné, že zaměstnanec agentury práce odhalí protiprávní jednání jak u agentury, tak u zaměstnavatele, ke kterému bude dočasně přidělen. Je proto žádoucí, aby oba tyto subjekty disponovaly vnitřním oznamovacím systémem (za předpokladu splnění kritéria 50 zaměstnanců). V neposlední řadě tento postup zamezí snahám o obcházení zákona nadměrným využíváním agenturních zaměstnanců za účelem vyhnutí se naplnění hranice 50 zaměstnanců.“¹⁸

V kontextu smyslu úpravy lze závěru ministerstva rozumět. Právní úprava na ochranu oznamovatelů je nicméně veřejnoprávní povahy, což podstatným způsobem omezuje možnost extenzivního výkladu.

Zákonná úprava navíc pro závěry ministerstva potřebnou odporu neskýtá. Stejně platí pro směrnici 2019/1937, která agenturní zaměstnanci zmiňuje v recitálu 38, zde však ve smyslu, že by měli být také chráněni, jsou-li oznamovateli. V čl. 8, který stanoví kvóty zaměstnanci ve vztahu k povinnosti zavést vnitřní oznamovací systém, se agenturní zaměstnanci nezmiňují nijak.

Na nedostatečnost úvah ministerstva, resp. na nedostatečnost jeho argumentace či možná na nedostatečnost znalosti pracovněprávních předpisů a reálií na straně autora doporučení jasně ukazuje fakt, že ministerstvo nijak neoperuje s dočasně přidělenými zaměstnanci mimo agenturní zaměstnávání, tedy s režimem předpokládaným ust. § 43a zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, či se zaměstnanci dlouhodobě vyslanými na pracovní cestu k jinému zaměstnavateli. S ohledem na dobu působení u jiného zaměstnavatele přitom mezi těmito skupinami často velký rozdíl. Navíc v rámci nadnárodních koncernových struktur bývají na delší dobu vysílání na pracovní cestu vysoce kvalifikovaní zaměstnanci, kteří mají přístup k širšímu okruhu informací a je tudíž vyšší pravděpodobnost, že odhalí nějaké závažné závadné jednání, které by mohlo být předmětem oznámení.

- 2) oznámením ve smyslu ZoO je s ohledem na 2 odst. 2 zákona pouze oznámení učiněné identifikovanou nebo identifikovatelnou osobou. Zákonná úprava předpokládá pouze zpracování a archivaci oznámení. S anonymními oznámeními nijak nepracuje.

¹⁸ <https://oznamovatel.justice.cz/oznamovaci-systemy/>

V tomto kontextu, jelikož se, jak již bylo řečeno, jedná o veřejnoprávní úpravu, není povinný subjekt povinen a ani oprávněn anonymní oznámení uchovávat či s ním jakkoli z hlediska ZoO pracovat.

Nepředpokládá-li ZoO archivaci anonymních oznámení, schází povinnému subjektu z hlediska právní úpravy na ochranu osobních údajů (čl. 6 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 GDPR) právní titul pro zpracování osobních údajů obsažených v anonymním oznámením.

Ten lze nalézt pouze v případě a osobní údaje obsažené v anonymním oznámení lze uchovat a dále zpracovat (mimo účely ZoO) pouze, bude-li zde oprávněný zájem povinného subjektu nebo třetí osoby. O takové situaci lze uvažovat například při plnění prevenční povinnosti k odvracení škod, vzniku nároků na náhradu škody, realizaci opatření směřujících k prevenci trestněprávní nebo přestupkové odpovědnosti (vyvinění se z odpovědnosti za trestný čin nebo přestupek).

Za těchto okolností dává pramalý smysl metodické doporučení ministerstva, dle kterého *„I pokud se však povinný subjekt rozhodne se anonymním oznámením nezabývat, musí být v určitých ohledech splněny požadavky, které na něj zákon klade. Zejména je nezbytné pamatovat na skutečnost, že v momentě, kdy je totožnost původně anonymního oznamovatele odhalena, náleží mu ochrana již v režimu zákona o ochraně oznamovatelů. Pro povinné subjekty tak bude výhodnější anonymní oznámení uchovávat obdobně, jako je tomu v případě klasického oznámení.“*¹⁹

Podobných příkladů bychom našli řadu. Poukázat lze ve stručnosti a bez podrobnějších poznámek již jen na poslední dva.

Ve vztahu k příslušné osobě, u níž ust. § 10 ZoO předpokládá pouze bezúhonnost ve smyslu zákona, zletilost a plnou svéprávnost ministerstvo ve svém metodickém doporučení, uvádí: *„Povinný subjekt by měl nicméně zkoumat i odborné a morální předpoklady příslušné osoby k plnění povinností dle návrhu zákona. Osoba, která se projeví jako nedůvěryhodná či plnění povinností neschopná, je nezpůsobilá k výkonu činností příslušné osoby.“*²⁰

Uzavřít se nabízí poukázáním na vyjádření ministerstva k otázce: *Povinnost zavést oznamovací systém je odvozena také od počtu zaměstnanců. Počítají se jen zaměstnanci se standardním pracovním úvazkem nebo i pracovníci pracující na základě dohody o provedení práce? Jak se počítají zaměstnanci s částečným pracovním úvazkem?*, ke které ministerstvo na webové stránce věnované metodické podpoře uvedlo *„Pokud se jedná o otázku jiných pracovních úvazků, tak i pro veřejnoprávní subjekty analo-*

¹⁹ <https://oznamovatel.justice.cz/oznamovaci-systemy/>

²⁰ <https://oznamovatel.justice.cz/oznamovaci-systemy/>

gicky platí to, co je uvedeno v důvodové zprávě k § 8 odst. 1, písm. b): „Za zaměstnance se kromě zaměstnanců v pracovním poměru považují jak osoby vykonávající práci na základě dohod o práci konané mimo pracovní poměr, tak i osoby s částečným úvazkem a zaměstnanci agentury práce.“ Pokud se jedná o částečné úvazky, tak zákon hovoří o zaměstnancích, a proto se pro účely zákona počítají fyzické osoby a nikoliv úvazky.“²¹

Podrobnější komentář snad ani není nutný. Postačí jen podotknout, že důvodová zpráva není pramenem práva a argumentace analogií důvodové zprávy je minimálně pochybná, zejména pokud se nabízí zcela přímé a logické zdůvodnění – ZoO používá pojem zaměstnanec, ust. § 6 ZPr stanoví, že „Zaměstnancem je fyzická osoba, která se zavázala k výkonu závislé práce v základním pracovněprávním vztahu.“, k čemuž ust. § 3 ZPr věta druhá doplňuje, že „Základními pracovněprávními vztahy jsou pracovní poměr a právní vztahy založené dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr.“

3. Zákonná úprava ochrany oznamovatelů – praktické zkušenosti a závěrečné poznámky

Zde naznačené problematické momenty nejsou jediné, které jsou s právní úpravou ochrany oznamovatelů spojeny. Je zde řada dalších otázek.

Například, jaký budou mít s ohledem na ust. § 135 o.s.ř.²² na rozhodování soudů zejména v pracovněprávních věcech vliv rozhodnutí o přestupku ať již inspektorátu práce nebo Ministerstva spravedlnosti vztahující se k odvetnému opatření.

Dále jde o soubor otázek vztahujících se k zavedení vnitřního oznamovacího systému osobou, která nenaplnuje žádnou z podmínek podle ust. § 8 ZoO a není tudíž povinným subjektem ve smyslu ZoO. To nastane pravděpodobně spíše výjimečně. Co však výjimečné být nemusí, je situace, kdy jeden rok osoba podmínky podle ust. § 8 ZoO splňovat bude, přičemž k 1. lednu následujícího kalendářního roku je (byť třeba po přechodnou dobu) splňovat přestane.

Může taková osoba zavést vnitřní oznamovací systém?

Je oznámení podané prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému oznámením podle ZoO a má jeho podatel postavení chráněného oznamovatele ve smyslu ZoO, včetně navazující ochrany a výhod, které plynou například z ust. § 133a o.s.ř.?

²¹ <https://oznamovatel.justice.cz/nejcastejsi-dotazy-faq/>

²² Ust. § 135 o.s.ř. „Soud je vázán rozhodnutím příslušných orgánů o tom, že byl spáchán trestný čin, přestupek ... kdo je spáchal, ...“

Jakou právní oporu má vnitřní oznamovací systém, k jehož ustavení nebyla osoba povinna, a související zpracování osobních údajů z hlediska GDPR?

Odborný diskurz se v tomto směru teprve rozvíjí.

S cílem k němu přispět lze ve stručnosti shrnout výchozí úvahy následovně.

Zpracováním osobních údajů dochází k zásahu do práv a svobod subjektů údajů, což si s ohledem na čl. 2 a 4 Listiny základních práv a svobod žádá odpovídající právní titul. Tyto jsou vymezeny v čl. 6 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 GDPR. Právní úprava na ochranu oznamovatelů má veřejnoprávní charakter. Zpracování osobních údajů při řešení agendy ochrany oznamovatelů ve smyslu ZoO je zpracováním osobních údajů za účelem plnění právní povinnosti správce. S ohledem na veřejnoprávní charakter podkladové právní úpravy není možné, aby správce osobních údajů rozšiřoval případy zpracování osobních údajů nad ZoO (nemůže se rozhodnout pro delší dobu archivace záznamu, nemůže se rozhodnout pro věcné ani personální rozšíření možných oznámení), stejně jako nemůže například měnit parametry zpracování osobních údajů za účelem plnění právních povinností na úseku sociálního pojištění.

Oznamovací systém zavedený mimo případy vymezené v ust. § 8 ZoO tak nemůže být vnitřním oznamovacím systémem ve smyslu ZoO. Osoba podávající oznámení tímto systémem tak z povahy věci nemůže být chráněným oznamovatelem ve smyslu ZoO a nepožívá ochrany a výhod chráněného oznamovatele. Stejně platí pro s ní spřízněnou osobu ve smyslu ust. § 4 odst. 2 ZoO.

Konečné odpovědi nám nicméně dá až judikatura a rozhodovací praxe příslušných orgánů veřejné moci, zejména Úřadu pro ochranu osobních údajů.

Kdy a zda se jich vůbec dočkáme, je otázkou.

Potvrzuje se totiž dříve vyřčený předpoklad, a sice že zavedení právní úpravy na ochranu oznamovatelů nebude mít žádný zásadní vliv na míru osobní angažovanosti k ochraně veřejného zájmu a nepovede k nárůstu ať již vnitřních nebo vnějších oznámení za tímto účelem.

Pro účely příspěvku na konferenci *Aktuálne výzvy právnej úpravy ochrany oznamovateľov protispoločenskej činnosti v EÚ a v SR*, na něž reaguje tento text, si autor podle zákona o svobodném přístupu k informacím od Ministerstva spravedlnosti vyžádal informaci o počtu dojitých oznámení za dobu účinnosti ZoO.

Dle sdělení ministerstva bylo doručeno celkem 126 podání, z nichž 37 spadalo do působnosti zákona a 20 z celkového počtu bylo ke dni poskytnutí informace ve fázi vyhodnocování. Zbytek nebyl relevantní.

Ministerstvo ke dni poskytnutí informace, stejně jako Státní úřad inspekce práce a Oblastní inspektorát pro hl. m. Prahu v dubnu 2024 nevidovalo žádné pravomocné rozhodnutí o přestupku vztahující se k ZoO.

Autor příspěvku vykonává funkci příslušné osoby pro několik obchodních korporací a pro jednu z velkých městských částí v Praze. Ke dni uzavření rukopisu byl úhrnný počet doručených oznámení za všechny povinné subjekty od účinnosti ZoO, resp. v případě městské části od 17. prosince 2021 přesně 0.

Důvody mohou být v základu dva.

Buďto není v České republice co oznamovat, nebo se potvrzuje dříve vyslovená domněnka, že všemožné doby nesvobody, kterými si zdejší společnost prošla, kdy jednotlivé režimy různá oznamování a udávání používali jako nástroj upevnění režimu a moci, hluboko zakořenily nedůvěru a skepsi, což má za důsledek odmítání oznamování; bez významu v této souvislosti samozřejmě nemusí být ani společenská apatie, nezájem o veřejné zájmy, nezájem se občansky angažovat, lenost či pohodlnost atd.

Na první z variant by vsadil jen snílek a idealista.

S přihlédnutím ke zde uvedenému nelze neuvažovat nad tím, zda prozatímní, ale i budoucí předpokládaný přínos legislativy na ochranu oznamovatelů tak, jak byla v České republice přijata, vyváží vynaložené úsilí a prostředky na její zavedení, na vytvoření a údržbu oznamovacích systémů, na služby příslušných osob, na platy úředníků řešících agendu atd., a zda by obecně nebylo místo vytváření stále nových a nových institutů a figur věnovat péči, pozornost, síly a prostředky na zlepšení těch, které již existují a na jejich důslednému vymáhání.

A jaké je konečné hodnocení?

Stále častěji se v posledních letech k legislativní činnosti v České republice nenabízí přiléhavější slova než ta, kterými na tiskové konferenci v srpnu 1993 Viktor Černomyrdin zhodnotil měnovou reformu v Rusku „*Mysleli jsme to dobře, ale dopadlo to jako vždycky.*“

SCOPE AND CONDITIONS OF WHISTLEBLOWER PROTECTION IN POLAND

Dagmara Skupień

University of Lodz, Faculty of Law and Administration

Abstract

The publication analyses the scope and conditions of whistleblower protection under the Polish law. It considers both protection against retaliations of persons reporting or publicly disclosing breaches of law, as well as of facilitators and persons connected with a whistleblower. The set of conditions is complex, and it results from various dispersed provisions of the Polish Act on Whistleblower Protection. Furthermore, the author presents conditions for criminal and civil liability that may be incurred by persons whose denunciations are not qualified as whistleblowing.

Keywords Directive 2019/1937, Whistleblower Protection, Whistleblowing

Introduction

One of the main factors deterring potential whistleblowers is the fear of retaliations. In order to make the whistleblower protection against negative consequences effective, it is especially crucial to properly delineate its personal scope. The implementation of the EU Whistleblower Protection Directive¹ that enhances the means of whistleblower protection has recently been achieved in Poland. Legislative work on the implementation of the Directive took a long time and encompassed several consecutive government draft acts, bringing with it ‘twists of action’ both as regards the design of reporting channels and the scope and means of whistleblower protection.²

¹ Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law, OJ L 305 of 26.11.2019, called ‘The EU Whistleblower Protection Directive’.

² See D. Skupień, *Polish draft act on the protection of persons who report breaches of law – selected issues* in G. Bargain, C. Koumpli (eds.), *L’avenir de la protection des lanceurs d’alerte dans l’Union européenne*, Le Kremlin-Bicêtre 2023, at 79-99.

Legislative works visibly accelerated after the Court of Justice judgment declaring that Poland had failed to fulfil its EU obligations due to the lack of implementation of the EU Whistleblower Protection Directive, and in particular after the change of government in December 2023. Only very recently was the term ‘person who reports breaches’ (*osoba zgłaszająca naruszenia*), a central concept of the EU Whistleblower Protection Directive, which was applied from the beginning of legislative work that started in 2021, replaced by a term of ‘*sygnalista*’ (literally ‘a signaller’). Etymologically, according to the Polish Language Dictionary, a signaller is a person who transmits and receives signals through appropriate equipment.³ However, experts have proposed for more than a decade, the term ‘*sygnalista*’ as a Polish equivalent of ‘whistleblower’.⁴ To simplify the verbal aspect of this publication, the term ‘whistleblower’ will be further used in English.

The Polish Act on Whistleblower Protection⁵ i. a. establishes conditions for benefitting from the status of a whistleblower, as well as of a facilitator and of a ‘person connected’ with the reporting person, guaranteeing protection against retaliations from wrongdoers concerned by the alert. The conditions to get the status of a whistleblower established in the EU Whistleblower Protection Directive were analysed during the realisation of the Visegrad Grant, which was carried out in years 2020-2021, coordinated by the author of this publication.⁶

On the one hand, the conditions of whistleblower protection established in the Polish Act are compliant with the above-mentioned Directive. On the other hand, the Polish Act does not go much beyond the Directive in order to enhance the protection.

The whistleblower protection may vest two forms: primary protection of persons reporting or disclosing breaches of law, and the secondary pro-

³ Słownik Języka Polskiego PWN, 2024, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/sygnalista.html> accessed 31/08/2024.

⁴ See A. Wojciechowska-Nowak, *Ochrona sygnalistów w Polsce. Stan obecny i rekomendacje zmian* [The protection of whistleblowers. The present state and recommendations for changes], Warszawa 2012.

⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca o ochronie sygnalistów, Polish Journal of Laws (Dz. U.) 2024. 928, later called ‘Polish Act on the Whistleblower Protection’.

⁶ The Visegrad Grant ‘Workplace Whistleblower Protection in the V4 Countries and Slovenia’ – WhistlePro (2020-2021) financed from the International Visegrad Fund and carried out at the University of Lodz in cooperation with Charles University in Prague, Gáspár Károli University of the Reformed Church in Hungary (KRE), Trnava University in Trnava, University of Maribor, and University of Tours.

tection of facilitators or persons connected with the whistleblower.⁷ The secondary protection aims to indirectly protect whistleblowers.⁸

The purpose of this publication is to present the conditions for a person to benefit from protection against retaliations under the Polish Act on Whistleblower Protection. It shows the complexity of conditions, concerning both the aspect of veracity of the information reported, the material scope of the subject matter of reporting or of the public disclosure, the relationship of a reporting person with a given organisation or with a public authority operating a given channel, the location of the reported or disclosed breach of law in time (past, present, future), and additional conditions required for protection in case of public disclosure. Furthermore, the author takes into consideration the limits to protection and premises for criminal and civil liability for reporting untrue facts, for defamation, harming reputation of a given organisation, or revealing trade secrets. The construct of protection is founded on the assumption that protection should not be granted to false denunciators who act in bad faith with intention to harm the organisation concerned by the alert.⁹

1. Principles of Whistleblower Protection

The Polish Act on Whistleblower Protection provides for measures of protection as required by the EU Whistleblower Protection Directive (Articles 11-22 of the Polish Act). The persons covered by the personal scope of the Directive are protected irrespective of whether they are citizens of the Union or of a third country.¹⁰

⁷ See Z Hajn, *Protection of Whistleblowers in the Workplace. Who is Protected and Who is Responsible under the Provision of the EU Directive 2019/1937?* in D. Skupień (ed.), *Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia*, Łódź-Warszawa 2021, at 29-41; Z. Hajn, D. Skupień, *Workplace Whistleblowing Protection in the Visegrad Countries, France and Slovenia – Proposals for Changes* in D. Skupień (ed.), *Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia*, Łódź-Warszawa 2021, at 223-229 or Z. Hajn, D. Skupień, *Ochrana oznamovateľ'ov na pracovisku v štátoch Vyšehradskej skupiny, Francúzsku a Slovinsku – navrhované zmeny*, Łódź-Kraków 2021, at 24-31.

⁸ Compare Z Hajn, *Protection of Whistleblowers in the Workplace. Who is Protected and Who is Responsible under the Provision of the EU Directive 2019/1937?* in D. Skupień (ed.), *Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia*, Łódź-Warszawa 2021, at 30.

⁹ See D. Skupień, *Introduction* in D. Skupień (ed.) *Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia*, Łódź-Warszawa 2021, at 13 or G. Thüsing, G. Forst, *Whistleblowing Around the World: A Comparative Analysis of Whistleblowing in 23 Countries* in G. Thüsing, G. Forst (eds.), *Whistleblowing – A Comparative Study*, Cham 2016, at 21.

¹⁰ Recital 37. Cf. Z. Hajn, v g3, at 30.

Protection against retaliations concerns both persons reporting to internal and external channels, as well as, under particular conditions, disclosing breaches of law in public. The external channels comprise reporting to the Commissioner for Human Rights (*Rzecznik Praw Obywatelskich*, RPO) who was conferred the role of the central whistleblowing authority in Poland, but also to other competent national public authorities, including authorities operating ‘sectorial’ channels of whistleblowing. Protection from retaliation is not excluded in case the whistleblower refers directly to the external channel., omitting the internal one. Protection is also granted to persons reporting to competent European Union institutions and bodies where appropriate.¹¹

Present but also potential and former employees are protected against retaliation. Protection should be granted not only against acts of revenge, but also against attempts or threats thereof (Article 11 of the Polish Act on Whistleblower Protection).

Retaliation is defined in the Polish Act on Whistleblower Protection as direct or indirect action or omission to act in the work-related context, which is caused by reporting or public disclosure and which infringes or may infringe rights of a whistleblower or results or may result in an unjustified damage to the whistleblower, including initiation of unfounded proceedings against them (Article 2 point 3 of the Polish Act). It is necessary to draw attention to the point that the essential element of a retaliation is the causal link between the act of reporting or a public disclosure and the action or omission that affects a whistleblower. It should be mentioned that the EU Whistleblower Protection Directive does not prevent employers from taking decisions based on employment-related reasons that are not caused by reporting or public disclosure.¹²

In this context, we may invoke the judgment of the Polish Supreme Administrative Court (*Naczelny Sąd Administracyjny* – NSA) of 23 November 2022 (II OSK 4932/21). The case underlying this judgment concerned a policeman who had a prolonged period of absences due to illnesses at his service and was dismissed from service on the basis of Article 41(2) point 5 of the Law of 1990 on the Police. According to this provision, the policeman may be dismissed from service, where the important interest of the service requires so. The dismissed policeman defended himself by relying on the fact that he had disclosed irregularities at the police station where he served. The NSA did not contest that the dismissed person disclosed to public media various irregularities that occurred in the functioning of the police station. However, this Court underlined that the policeman con-

¹¹ See Article 22 of the Polish Act on Whistleblower Protection.

¹² Recital 44 of the EU Whistleblower Protection Directive.

cerned by the case omitted the internal police proceedings for reporting about irregularities, created a negative image of the police in the eyes of the public, and most of the allegations made were not confirmed. In this case, the NSA decided that the dismissal was justified by important service interests. According to the NSA, the effects of a police officer's prolonged illness absence on the functioning of the police forces and on the public interest were obvious and needed no proof. Therefore, the NSA ruled that the condition for dismissal, namely 'the important interest of the service', was met.

Article 12 of the Polish Act, following the pattern required by Article 19 of the EU Whistleblower Protection Directive, establishes an open and a very broad catalogue of various forms of retaliations, which may possibly affect a whistleblower. However, the Polish Act segregates the forms of retaliations in two catalogues. The first one concerns retaliations against which the protection is granted to persons whose work was, is, or is supposed to be carried out on the basis of the employment relationship. The protection against these forms of retaliation also applies to persons performing work on other bases, other than the employment relationship, where appropriate. This first category of retaliations thus covers such forms as 1) refusal to establish an employment relationship; 2) termination with or without notice of the employment relationship; 3) failure to conclude a fixed-term employment contract or an employment contract for an indefinite period after termination of the employment contract for a trial period, failure to conclude another fixed-term employment contract, or failure to conclude an open-ended employment contract after the termination of a fixed-term employment contract - in case the whistleblower had a legitimate expectation for the conclusion of such a contract; 4) reduction in the amount of salary for work; 5) withholding of promotion or omission from promotion; 6) omission from or reduction in the amount of work-related benefits other than salary benefits; 7) transfer to a lower job position; 8) suspension from employee duties; 9) transfer of the whistleblower duties to another employee; 10) unfavourable change of work location or work schedule; 11) negative evaluation of work performance or negative opinion of work; 12) imposition or application of a disciplinary measure, including a financial penalty, or a measure of a similar nature; 13) coercion, intimidation or exclusion; 14) mobbing; 15) discrimination; 16) unfavourable or unjust treatment; 17) withholding of participation or omission in appointing for participation in training to improve professional qualifications; 18) unjustified referral for medical examination, including psychiatric examination, unless separate regulations provide for the possibility of referring an employee for such examination; 19) action aimed at making it difficult to find future employment in a particular sector or industry on the basis of

an informal or formal sector or industry agreement; 20) causing financial loss, including economic loss or loss of income; 21) causing other intangible harm, including damage to personal property, in particular to the whistleblower's good name.

Furthermore, Article 13(2) of the Polish Act provides for a separate, open catalogue of prohibited retaliatory measures that may affect persons performing work on other bases than the employment relationship, such as termination of a contract to which the whistleblower is a party, in particular regarding the sale or delivery of goods or the provision of services; withdrawal from such a contract or its termination without notice; imposing an obligation or refusing to grant, limit, or withdraw an entitlement, in particular a concession, permit, or relief.

In case the conditions to benefit from the whistleblower status that will be further explored are fulfilled, Article 6 of the Polish Act guarantees protection from the date of reporting or the public disclosure. Whistleblower protection is not dependent on receiving any certificates. However, a given person who has reported to the external channel may request a delivery of the certificate confirming that this person is entitled to whistleblower protection according to the scope provided for in the Polish Act on Whistleblower Protection. The request is lodged with the public authority competent to take follow-up action in the course of the external reporting. The certificate should be issued no later than within one month from the date of receipt of the request. It seems that such a certificate could be particularly useful in case the whistleblower is sued for the disclosure of trade secrets, personal data, defamation, or in a proceeding for the breach of personal rights.

The Polish Act expressly prohibits any clauses excluding or limiting the right to whistleblowing or foreseeing retaliatory measures that may be included in collective labour agreements, internal regulations or statutes, employment contracts, or civil law contracts that are a legal basis for work. Such clauses are null and void (Articles 18-20 of the Polish Act).

A person who is submitted to the act(s) of retaliation as a consequence of whistleblowing may claim compensation for material damages, the amount of which is not limited but shall be no lower than the amount of the average monthly wages in the previous year, as well as compensation for non-material harm. A whistleblower may not waive the right to protection or accept liability for damage caused by reporting to the internal or external channel or by the public disclosure.

In judicial proceedings concerning compensation for damages caused by retaliatory measures, the employer bears the burden of proof that the action taken, especially in a form previously referred to, is not a retaliatory action. Such a construction of a reversal of a burden of proof may

raise certain doubts. The catalogue of possible retaliatory measures covers, among others, discrimination or harassment. In such cases, the employer who justifies themselves by the proof that acts of discrimination or mobbing did not constitute retaliatory measures, is not exempted from liability, and may still be held responsible for these acts which obviously constitute breaches of labour law, and under specific circumstances may also be qualified as criminal infractions.

Anonymous reporting may be accepted both within internal and external channels (Article 7 of the Polish Act on Whistleblower Protection). In case an anonymous report is lodged to an internal or external channel, the protection shall consist in protection of a given reporting person against retaliation in case their identity has been revealed.

2. Personal Scope of Whistleblower Protection

2.1. Personal Scope of the Primary Protection

Defining the personal scope of the term ‘whistleblower’ requires an analysis of a set of provisions of the Polish Act on Whistleblower Protection. First, reference should be made to Article 4 of the Polish Act which states that this concept covers individuals who report or publicly disclose information about a breach of law obtained in a work-related context. The concept of a whistleblower covers only natural persons what complies with Article 5(7) of the EU Whistleblower Protection Directive.¹³

Article 4 of the Polish Act presents an open catalogue of persons who may be considered whistleblowers. Primarily, it concerns employees (within the meaning of Article 2 of the Labour Code). It should be mentioned that the concept of ‘employee’ includes not only persons employed under a contract of employment, but also those employed in public entities under a nomination, appointment, or election relationship, as well as members of agricultural production cooperatives.¹⁴

Furthermore, the list comprises temporary workers; persons providing work on a legal basis other than the employment relationship, including civil law contracts; entrepreneurs; commercial proxies; shareholders; members of legal persons’ boards or of bodies of organisational entities without legal personality; persons who perform work under the supervision and direction of a contractor, subcontractor, or supplier, including

¹³ See Z. Hajn, D. Skupień, *Workplace Whistleblowing Protection in the Visegrad Countries, France and Slovenia – Proposals for Changes* in D. Skupień (ed.), *Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia*, Łódź-Warszawa 2021, at 223.

¹⁴ See Article 3 of the Labour Code (*Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 Kodeks pracy*), consolidated text, Polish Journal of Laws (J.O.) of 2023, item 1465, of 2024, item 878.

under a civil law contract; trainees; volunteers and interns. The list mentioned above is very broad one and corresponds to the catalogue established in the EU Whistleblower Protection Directive, which reflects a mosaic of professional relationships and diversity of legal bases of work.¹⁵ Moreover, the personal scope of the concept of a 'whistleblower' in the Polish Act also includes uniformed services' officers and professional soldiers.

The 'work-related context' is defined in Article 2 point 5 of the Polish Act as past, present, or future activities related to the exercise of an employment or other legal relationship giving rise to the provision of work or services, or the performance of functions in or for a legal entity, or the performance of service in a legal entity in the course of which information about a breach of the law is obtained and the possibility of experiencing retaliation exists.

Therefore, the term 'work-related context' has a large meaning, and its essential element is the link between the acquisition of information about the breach of law and the exercise of work. However, this definition does not require that unlawful activities have a direct connection with the whistleblower's work or the performance of their duties.¹⁶

The question arises about the availability of protection in case citizens report or publicly disclose breaches of law that they discovered outside the work-related context, but as a consequence they are affected by negative consequences within the organisation, they work in or cooperate with. Neither the Polish Act on Whistleblower Protection nor the EU Whistleblower Protection Directive provide a clear answer to this issue. It seems that prevailing themselves of a status of a whistleblower in the cases mentioned above is not excluded, but the burden of proof that retaliation was caused by the fact of whistleblowing should rest with a whistleblower.

Whistleblower protection is granted not only to present employees, workers, or collaborators but also to persons reporting or publicly disclosing information about the breaches of law, acquired in the work-related context, before the conclusion of the employment relationship or another relationship on the basis of which work or services are rendered or goods are delivered, or in case such a relationship has already expired.

Conditions for whistleblower protection related to the appreciation of facts by the given person result from Article 6 of the Polish Act on Whistleblower Protection. The latter provision requires that a given indi-

¹⁵ Cf. V. Abazi, *The European Union Whistleblower Directive: A 'Game Changer' for Whistleblowing Protection?* *Industrial Law Journal*, Volume 49, Issue 4, December 2020, at 647.

¹⁶ Compare P. Varga, V. Zoričaková, *Slovak Whistleblowing Law after Revision – a Step Forward?* In D. Skupień (ed.) *Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia*, Łódź-Warszawa 2021, at 194.

vidual had justified reasons to believe (*sądzić*) that 1) the information about the reported breaches was true at the time of reporting or of the public disclosure and 2) such information concerns a breach of law.¹⁷

According to the doctrine¹⁸, interpretation of the first condition, namely that the reporting or disclosing person has 'justified grounds to believe' that the reported information was true at the time of reporting should take into account the judgment that a reasonable and objective observer in the whistleblower's situation, *that is* one occupying a comparable position and possessing comparable knowledge and experience, would make.

It should be indicated that the whistleblower protection is not dependent on acting in public interest.¹⁹ The last governmental proposal of the Polish Act eliminated this additional condition that had been previously inserted in the course of legislative works. The exclusion of 'public interest' from the list of premises that must be met to qualify for protection is consistent with Recital 32 of the EU Whistleblower Protection Directive. The reasons that underlie the reporting should be irrelevant from the point of view of qualifying for protection (except in case of public disclosures). As a consequence, even in case reporting takes place in the interest of the given company or organisation or even for personal revenge over a wrongdoer, a whistleblower still may be granted protection against retaliation if other conditions for protection are fulfilled.²⁰

On the other hand, whistleblowers should be distinguished from paid informants that provide information about breaches of law or crimes to enforcement authorities, and their identity is strictly protected, to avoid any leaks about their personal data (compare Recital 30 of the EU Whistleblower Protection Directive). The channels of paid informants and

¹⁷ Compare V. Abazi, *The European Union Whistleblower Directive: A 'Game Changer' for Whistleblowing Protection?* Industrial Law Journal, Volume 49, Issue 4, December 2020, at 648.

¹⁸ See Z. Hajn, *Protection of Whistleblowers in the Workplace. Who is Protected and Who is Responsible under the Provision of the EU Directive 2019/1937?* in D. Skupień (ed.), *Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia*, Łódź-Warszawa 2021, at 34.

¹⁹ See Z. Hajn, *Protection of Whistleblowers in the Workplace. Who is Protected and Who is Responsible under the Provision of the EU Directive 2019/1937?* in D. Skupień ed., *Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia*, Łódź-Warszawa 2021, at 36.

²⁰ See more Z. Hajn, Hajn Z., *Ochrona interesu publicznego i ochrona sygnalistów w dyrektywie 2019/1937* [Protection of the Public Interest and Protection of Whistleblowers in Directive (EU) 2019/1937], *Europejski Przegląd Sądowy* 9 (216) 2023, at 4-11.

their protection are covered by particular provisions²¹ and do not fall under the scope of the Polish Act on Whistleblower Protection.

Regarding the second condition formulated in Article 6 of the Polish Act on Whistleblower Protection, namely that a given person had justified reasons to believe that the reported or disclosed information concerns the breach of law, two elements should be analysed: namely the 'breach of law' and the concept of 'information about the breach of law'. The term 'breach of law' is a simplified term, as it also covers abuses of law.

However, according to Article 3 of the Polish Act on Whistleblower Protection, the term 'breach of law' does not encompass breaches or abuses of law in general, according to previous doctrinal proposals.²² In contrast, this provision establishes a closed catalogue of breaches and abuses of law that correspond in their prevailing majority to the catalogue of breaches included in Article 2(1a) of the EU Whistleblower Protection Directive, namely 1) public procurement; 2) financial services, products, and markets; 3) prevention of money laundering and terrorist financing; 4) product safety and compliance; 5) transportation safety; 6) environmental protection; 7) radiological protection and nuclear safety; 8) food and feed safety; 9) animal health and welfare; 10) public health; 11) consumer protection; 12) protection of privacy and personal data; 13) security of information and communication networks and systems; 14) financial interests of the European Union, and 15) internal market of the European Union, including competition, state aid rules and corporate taxation.

Additionally, this catalogue covers corruption, the financial interests of the State Treasury and of local self-government, as well as violations of constitutional freedoms and rights in the relations of individuals with public authorities.²³

²¹ See for example Article 22 of the Act on Police (*ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o policji*, consolidated text, Polish J. O. of 2024, item 145, 1006, 1089). Cf. D. Skupień, *Workplace Whistleblower Protection in Poland: Current Situation and Perspectives* in D. Skupień (ed.) *Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia*, Łódź-Warszawa 2021, at 159.

²² Compare E. Milczarek, *Warunki skuteczności ochrony sygnalistów – uwagi na tle dyrektywy 2019/1937* [Conditions for the effectiveness of whistleblower protection – some remarks on Directive 2019/1937], *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 84/2022, Issue No. 2, at 111 or M. Łaga, *Unormowania dotyczące sygnalizacji – wzmacnianie demokracji w miejscu pracy* in Z. Hajn, M. Kurzynoga (eds.), *Demokracja w zakładzie pracy. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2017, at 482, D. Skupień, *Workplace Whistleblower Protection in Poland: Current Situation and Perspectives* in D. Skupień (ed.) *Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia*, Łódź-Warszawa 2021, at 167 or H. Szewczyk, *Whistleblowing. Zgłaszanie nieprawidłowości w stosunkach zatrudnienia* [Whistleblowing. Reporting about Irregularities in Employment Relationships], Warszawa 2020, at 334.

²³ Article 3(2) of the Polish Act on Whistleblower Protection.

Furthermore, according to Article 3(1) of the Polish Act on Whistleblower Protection, legal entities that are responsible for the operation of the internal reporting channel can extend the scope of internal reporting to breaches of internal regulations or ethical standards applicable to the given entity.

During the legislative work concerning the implementation of the EU Whistleblower Protection Directive, the issue of inserting labour law breaches into the catalogue of breaches was the subject of discussions. Labour law breaches were included in the last version of the governmental proposal.²⁴ As a result of a Senate amendment subsequently approved by the Sejm (lower chamber of the Polish Parliament), the labour law breaches were removed from the catalogue of breaches listed by the Polish Act.²⁵ The main argument of the Senate against the inclusion of labour law breaches in this catalogue was that labour law, including the Polish Labour Code, already contains a number of safeguards to protect an employee who discloses a violation of labour law, against acts of retaliation committed by the employer. Furthermore, the Senate pointed out that an employee can use a number of ‘tracks’ to report violations of law on the job, ranging from a notice of suspected wrongdoing to the police or to the prosecutor’s office to a complaint from a worker to the National Labour Inspectorate.²⁶

The Senate arguments are not fully convincing. Eliminating labour law breaches from the material scope of reporting or public disclosures shall inevitably cause inequalities in access to the whistleblower protection. The rhetorical question may be asked, why people reporting on harassment, mobbing, breaches of health and security rules or the employment of illegally residing third country nationals in a given organisation do not deserve the same level of protection as people reporting on breaches of environmental norms or violations in detriment of animal welfare. Then, the argument about the availability of various ‘tracks’ in the case of reporting on labour law breaches, cannot get approval. Currently, also other issues, enumerated in Article 2 of the EU Whistleblower Directive can be reported, respectively, to the police, the public prosecutor’s office or to various inspections or other prescribed bodies.²⁷, but it does not mean though that

²⁴ Rządowy projekt ustawy o ochronie sygnalistów of 17 April 2024, <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/druk.xsp?nr=317> accessed 31/08/2024.

²⁵ See The Senate Resolution on Whistleblower Protection Act <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/druk.xsp?nr=427> accessed 31/08/2024.

²⁶ See The Justification. Senate Resolution on Whistleblower Protection Act, at 1, <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/druk.xsp?nr=427> accessed 31/08/2024.

²⁷ See D. Skupień, *Workplace Whistleblower Protection in Poland: Current Situation and Perspectives* in D. Skupień (ed.), *Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia*, Lodz-Warszawa 2021, at 152.

improving the protection of persons reporting about these breaches in these fields is not needed.

Hopefully, the issue of including labour law breaches in the scope of the material scope of whistleblowing will be reconsidered in connection with the European Commission's planned evaluation of the application of the EU Whistleblower Protection Directive.²⁸

As it concerns the material scope of whistleblowing, the Polish Act on Whistleblower Protection according to its Article 10(1) also applies to persons reporting in accordance with EU 'sectorial' legal acts, namely the acts enumerated in Part II of the Annex to the EU Whistleblower Protection Directive and the national provisions implementing them. Part II covers such fields as financial services, products, and markets; prevention of money laundering and terrorist financing, transport safety, and protection of the environment (safety of offshore oil and gas operations). Certain sectorial provisions provide for the obligation of legal entities to establish separate procedures for internal anonymous reporting²⁹; some of them guarantee expressly protection of whistleblowers against retaliations or discrimination.³⁰ We should also add that the Polish Act on Whistleblower Protection excludes classified information from its scope.

The approach taken to the material scope of whistleblowing (meaning 'breach of law') in the Polish Act on the Whistleblower Protection goes beyond the minimum required by the EU Whistleblower Protection Directive only to a limited extent, although this Directive is without prejudice to the power of Member States to extend protection under national law as regards areas or acts not covered by it.³¹ There are examples of legislation that adopted a more ambitious approach to the subject matter of whistleblowing. The Slovak Act of 30 January 2019 on the protection of whistleblowers notifying activities that undermine the functioning of society and the amendment of certain other acts refers to 'anti-social' and 'serious an-

²⁸ Compare Article 27(3) of the EU Whistleblower Protection Directive.

²⁹ See for example Article 53(1) and 53 (2) of the Polish Act of 1 March 2018 on Countering Money Laundering and Terrorism Financing (*ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu*, consolidated text, Polish O.J. of 2023, item 1124, 1285, 1723, 1843, of 2024, item 850)

³⁰ See for example Article 9(a) of the Banking Act (*ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 – Prawo bankowe*, consolidated text, Polish O.J. of 2023, item 2488; of 2024, item 879).

³¹ See Article 2(2) of the EU Whistleblower Protection Directive.

ti-social activities.³² According to Article 6 of the French law Sapin 2³³, a concept of a ‘whistleblower’ (*lanceur d’alerte*) covers an individual who disinterestedly and in good faith reports or disclose a crime or misdemeanour, a serious and manifest violation of an international commitment duly ratified or approved by France, of a unilateral act of an international organisation taken on the basis of such a commitment, of the law or regulations, or a serious threat or harm to the general interest, of which they have personal knowledge.

When analysing elements giving rise to the whistleblower protection, it is also necessary to indicate that the information concerning breach of law is legally defined. Regarding ‘information concerning breach of law’, according to Article 2(3) of the Polish Act on Whistleblower Protection, it is defined as information, including a reasonable suspicion of an actual or potential breach of law that has occurred or is likely to occur in a legal entity, where the whistleblower participated in the recruitment process or other pre-contractual negotiations, works or worked, or in another legal entity with which the whistleblower maintains or has maintained contact in the context of a work-related context, or information concerning an attempt to conceal such a violation of the law. This definition should be interpreted in that sense, that a person reporting or disclosing law breaches is also protected as a whistleblower if the transmitted information concerns violations that occurred at other workplaces than the usual workplace of a given person, for example, at the company to which a given person was posted or assigned to within the framework of temporary agency work or where they carried out work in the framework of services rendered by their employer.³⁴ It seems that the whistleblower protection should be granted in such cases not only in the entity employing a given whistleblower but also at the entities concerned by the alert.³⁵

³² Zákon z 30. januára 2019 o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov, No. 54/2019 Coll., version of 1 September 2023, See P. Varga, V. Zoričaková, *Slovak Whistleblowing Law after Revision – a Step Forward?* in D. Skupień (ed.) *Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia*, Łódź-Warszawa 2021, at 197,

³³ Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, JORF n°0287 of 10 December 2016.

³⁴ Cf. V. Abazi, *The European Union Whistleblower Directive: A ‘Game Changer’ for Whistleblowing Protection?* *Industrial Law Journal*, Volume 49, Issue 4, December 2020, at 9.

³⁵ Compare B. Baran, *Środki ochrony sygnalistów na podstawie dyrektywy 2019/1937 (tzw. Dyrektywy o ochronie sygnalistów)* [Measures to protect whistleblowers under Directive 2019/1937 (the so-called Whistleblower Protection Directive)] in B. Baran, M. Ożóg (eds.), *Ochrona sygnalistów. Regulacje dotyczące osób zgłaszających niepraw-*

From the point of view of the whistleblower's awareness of the veracity of the information provided, the conditions for protection are based on rather complicated construction. On the one hand, a given person should have reasonable grounds to believe that the information about the breach of law was true at the time of the alert, but on the other hand, they should have 'a reasonable suspicion' that the violation in question has occurred or is likely to occur. This complex formulation of conditions certainly does not help ensure the effective whistleblower protection.

2.2. Conditions of Whistleblower Protection in Case of Public Disclosures

Particular conditions for whistleblower protection are required in case of public disclosures (except for disclosures directly to the press). The EU Whistleblower Protection Directive itself is based on the premise that public disclosures are a last resort. Internal or external reporting should be prioritised, and unnecessary public disclosures should be prevented by the appropriate and timely follow-up and feedback.³⁶

Therefore, according to Article 51(1) point 1) and 2) of the Polish Act on Whistleblower Protection that implements Article 15(1a) of the EU Whistleblower Protection Directive, in order to qualify for protection in case of public disclosure, the whistleblower should first make an internal and an external report or directly an external report. A public disclosure may be made when no appropriate action was taken or no feedback information was transmitted to them in response to, respectively, the report within the prescribed timeframe to provide feedback by the legal entity or the competent public authority, respectively (3 months). The EU Whistleblower Protection Directive does not define the 'appropriateness' of actions taken as a result of internal or external reporting. It is up to the national legislation to clarify this. Article 2(1) of the Polish Act on Whistleblower Protection defines follow-up action as an action taken by the legal entity or the public authority to assess the veracity of the allegations contained in the report and to prevent the occurrence of the reported breach, in particular through investigation, initiation of inspections or administrative proceedings, prosecution, action taken to recover financial loss, or closure of an internal or external reporting procedure.

Criteria to be taken with the aim of assessing the appropriateness of follow-up actions cover: a) the steps taken to verify the information concerning the breach, b) the appropriateness of the assessment of the information concerning the breach, and c) the adequacy of measures undertaken

dłowości [Whistleblower protection. Regulations concerning persons disclosing irregularities], Warszawa 2021, at 17.

³⁶ Recital 67 of the EU Whistleblower Protection Directive.

ken after the verification, including, where appropriate, to prevent further infringements, taking into account the gravity of the infringement.

As it concerns feedback information, it is understood as information on planned or undertaken follow-up actions and the reasons for such actions [Article 2(4) of the Polish Act on Whistleblower Protection].

It seems that the sole receipt of feedback information in a prescribed time should not be a deterrent to ‘protected’ public disclosure. The implementation of Article 15(1a) of the EU Whistleblower Protection Directive is not correct in this aspect. The EU provision opens the way to the public disclosure when no ‘appropriate action’ was *taken* and not just *planned* in the prescribed time.

According to Article 51(2) of the Polish Act on Whistleblower Protection, the protection against retaliations may also be granted in case a person disclosing a breach of law had reasonable grounds to believe that the breach may constitute an imminent or manifest danger to the public interest, for instance, where there is an emergency situation or a risk of irreversible damage, or, in the case of external reporting, that there is a risk of retaliation or there is a low prospect of the breach being effectively addressed on account of the particular circumstances of the case, such as those where evidence may be concealed or destroyed or where an authority may be in collusion with the perpetrator of the breach or involved in the breach.

The expressions used in the last provision such as ‘direct or manifest danger to the public interest’ or ‘irreversible damage’ are not clarified, and will certainly be the subject of interpretation in case of judicial proceedings.

In the case concerning the dismissal of a person who carried out a public disclosure via social media, District Court of Torun in its judgment of 12 July 2023 (IV P 171/22) admitted a whistleblower protection to a person who raised a complaint via Facebook about numerous irregularities at the public university after this university had not responded to his internal complaints. The case was the first one adjudicated in Poland under the EU Whistleblower Protection Directive.

3. Personal Scope of the Secondary Protection

Protection against retaliations is also granted to natural persons who assist in reporting (‘facilitators’ in the meaning of the EU Whistleblower Protection) or are connected to the whistleblower as well as to legal persons and other organisational entities that facilitate reporting or are connected to the whistleblower, owned by them or employing them. Protection aga-

inst retaliations of this group of persons is secondary³⁷ to the protection of whistleblowers with whom they are of help or are connected.

The concept of a person who helps in reporting is legally defined [Article 2(8) of the Polish Act] as a person who helps the whistleblower in reporting or in the public disclosure in a work-related context and whose assistance should not be revealed. Persons who may benefit from protection as facilitators may comprise for example witnesses or trade union officials supporting whistleblowers.

As it concerns persons connected with a whistleblower, the definition covers individuals who may experience retaliation, including a co-worker or a close member of the whistleblower's family. The circle of family members is construed in reference to the concept of persons who are next of kin in the meaning of Article 115 § 11 of the Criminal Code which defines this status in the context of the right to refuse to testify in criminal proceedings.³⁸ This circle covers a spouse, an ascendant, a descendant, a sibling, a relative in law in the same line or degree, a person in an adoption relationship and their spouse, and a person in cohabitation.

As it concerns this last concept, it covers persons who, by reason of habitual residence, share a close emotional relationship and community of life with another one.³⁹ According to the resolution of the Supreme Court of 25 February 2016 (I KZP 20/15)⁴⁰, under the meaning of cohabitation, we should also understand partnerships of same-sex persons, even though Polish family law does not provide for a formal registration of same-sex couples.

4. Persons Who Are Not Protected

The EU Whistleblower Protection Directive sets up safeguards against malicious, frivolous, or abusive reports. It ensures that those who, at the time of reporting, deliberately and knowingly reported wrong or misleading information do not enjoy protection.⁴¹ Article 23(2) of the EU Whistleblower Protection Directive requires that Member States provide for effective, proportionate, and dissuasive penalties applicable in respect of reporting persons where it is established that they knowingly reported

³⁷ Z. Hajn applies the term of indirect protection, in comparison with direct protection granted to whistleblowers. See Z. Hajn, D. Skupień, *Workplace Whistleblowing Protection in the Visegrad Countries, France and Slovenia – Proposals for Changes* in D. Skupień (ed.), *Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia*, Łódź-Warszawa 2021, at 223-229.

³⁸ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. 2024, item 17).

³⁹ See judgment of the Supreme Court of 21 March 2013 in case III KK 268/12.

⁴⁰ Resolution of the Supreme Court of 25 February 2016 in case I KZP 20/15.

⁴¹ See Recital 32 of the EU Whistleblower Protection Directive.

or publicly disclosed false information. Member States shall also provide for measures for compensating damage resulting from such reporting or public disclosures in accordance with national law.

In line with the requirement of this Directive, Polish Act on Whistleblower Protection establishes a criminal sanction for whoever makes a report or public disclosure knowing that a violation has not occurred. The perpetrator is liable to a fine, restriction of liberty, or imprisonment for up to 2 years (Article 57 of the Polish Act). The above-mentioned criminal provision requires thus evidence that a given person knew that the reported or disclosed information was false at the moment of the report or a disclosure.

Action taken against reporting persons outside the work-related context, through proceedings, for instance, related to defamation, infringement of personal rights, breach of copyright, trade secrets, confidentiality, and personal data protection, can also constitute a serious deterrent to whistleblowing.⁴² According to Article 16 of the Polish Act on Whistleblower Protection, a whistleblower may defend themselves against liability in the above-mentioned cases, in disciplinary proceedings or proceeding for damages, relying upon having reported or made a public disclosure. This provision requires that a whistleblower had reasonable grounds to believe that the reporting or public disclosure was necessary to reveal a breach. Reproducing the wording of the EU Whistleblower Protection Directive, the Polish Act on Whistleblower Protection sets up an additional condition in comparison with premises required to obtain protection against retaliations – namely the necessity of the reporting or public disclosure.

It is also worth analysing elements giving rise to criminal responsibility for defamation in Poland. According to Article 212 § 1 of the Criminal Code, the offence of defamation consists in accusing someone of conduct or characteristics that may degrade them in public opinion or expose them to loss of confidence necessary for a given position, occupation or type of activity. The proceedings are pursued at the request of the defamed person. In case of conviction for the offence of the defamation, the court may award damages to the victim or payment towards any social cause indicated by the victim. Penalties include a fine or limitation of liberty (Article 212 § 1 of the Criminal Code). The penalty is more severe when the offence of defamation takes place through the media (Article 212 § 2 of the Criminal Code) and it includes a fine, limitation of liberty, but also imprisonment for up to one year. It is also more difficult for the whistleblower to liberate themselves from the charge of defamation if the accusation is done through the media. In case of non-public defamation, it is sufficient to prove that the accusation was true. In case of defamation through the

⁴² Cf. Recital 97 of the EU Whistleblower Protection Directive.

media, there are two conditions to be met: firstly, the critical opinion must be true and secondly, it must serve a socially justified interest (Article 213 § 2 point 2 of the Criminal Code).⁴³

Whistleblowers are also protected against liability for revealing trade secrets. Article 11(8) of the Act of 16 April 1993 on combating unfair competition⁴⁴ states *i.a.* that the disclosure, use, or acquisition of information that constitutes a trade secret is not an act of unfair competition when it was aimed at protecting a legitimate interest protected by law as part of exercising one's freedom of expression or for the purpose of disclosing, for the protection of public interest, of irregularities, misconduct, actions in breach of law. In the context of the above mentioned provision, to gain immunity from both criminal and civil liability for committing acts of unfair competition, one should prove that the reporting or a public disclosure took place to protect public interest, what constitutes an additional condition.

Conclusions

The long-awaited implementation of the EU Whistleblower Protection Directive has been achieved in Poland. In principle, the Polish Act on Whistleblower Protection is compliant with the EU Directive. The process of designing and establishing reporting channels is gaining momentum.

Nevertheless, the Polish Act presents some weaknesses. Restriction of the material scope of reporting or public disclosures almost only to the catalogue of breaches referred to in the EU Whistleblower Protection Directive should be criticised. As indicated, certain European legislations presented a more ambitious approach.

Another criticism that arises in reference to the construction of the whistleblower protection is the complexity of conditions. However, it must be admitted that this shortcoming is rooted in the EU Whistleblower Protection Directive itself, as it multiplies the requirements for protection. There is a huge margin of discretion in interpretation of concepts such as 'reasonable grounds to believe', 'reasoned suspicion' and of conditions concerning legality of public disclosure such as 'manifest danger to the public interest' or 'risk of irreversible damage'. Moreover, there exist discrepancies between conditions for protection as a whistleblower, and on the

⁴³ Cf. D. Skupień, *Workplace Whistleblower Protection in Poland: Current Situation and Perspectives* in D. Skupień (ed.) *Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia*, Łódź-Warszawa 2021, at 164.

⁴⁴ Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o nieuczciwej konkurencji, Dz.U.2022.1233, consolidated text of 2022.06.09.

other hand, to be granted immunity from persecution for defamation or disclosure of trade secrets.

The adoption of the Act on Whistleblower Protection brings to an end a long epic of numerous governmental proposals. However, it is just a first step into building an effective whistleblowing system in Poland. A pivotal role in its setting up should be played by the Commissioner for Human Rights as the central whistleblowing authority and public authorities operating external reporting channels. The responsibility also lies with the legal entities operating internal channels. Conferring analysis of reports to competent and ethical persons, and raising confidence of people in the reporting channels are crucial. The EU Whistleblower Protection Directive is a multi-faceted legal act, and its implementation turned out to be a huge challenge for European Union countries. The realisation of the aims of the Directive is though not only a task for the legislator and public authorities – it is a duty for the whole society.

References

Abazi V., *The European Union Whistleblower Directive: A 'Game Changer' for Whistleblowing Protection?* Industrial Law Journal, Volume 49, Issue 4, December 2020.

Baran B., Środki ochrony sygnalistów na podstawie dyrektywy 2019/1937 (tzw. Dyrektywy o ochronie sygnalistów) [Measures to protect whistleblowers under Directive 2019/1937 (the so-called Whistleblower Protection Directive)], in B. Baran, M. Ożóg (eds.), *Ochrona sygnalistów. Regulacje dotyczące osób zgłaszających nieprawidłowości* [Whistleblower protection. Regulations concerning persons disclosing irregularities], Warszawa 2021.

Hajn Z., *Protection of Whistleblowers in the Workplace. Who is Protected and Who is Responsible under the Provision of the EU Directive 2019/1937?* in D. Skupień ed., *Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia*, Łódź-Warszawa 2021.

Hajn Z., Skupień D., *Workplace Whistleblowing Protection in the Visegrad Countries, France and Slovenia – Proposals for Changes* in D. Skupień (ed.), *Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia*, Łódź-Warszawa 2021.

Hajn Z., Skupień D., *Ochrana oznamovateľov na pracovisku v štátoch Vyšehradskej skupiny, Francúzsku a Slovinsku – navrhované zmeny*, Łódź-Kraków 2021.

Hajn Z., *Ochrona interesu publicznego i ochrona sygnalistów w dyrektywie 2019/1937* [Protection of the Public Interest and Protection of Whistleblowers in Directive (EU) 2019/1937], *Europejski Przegląd Sądowy* 9 (216) 2023.

Łaga M., *Unormowania dotyczące sygnalizacji – wzmacnianie demokracji w miejscu pracy* [Regulations concerning whistleblowing – strengthening democracy at

the workplace] in Z. Hajn, M. Kurzynoga (eds.), *Demokracja w zakładzie pracy. Zagadnienia prawne* [Democracy in the workplace. Legal issues], Warszawa 2017.

Milczarek E., *Warunki skuteczności ochrony sygnalistów – uwagi na tle dyrektywy 2019/1937* [Conditions for the effectiveness of whistleblower protection – some remarks on Directive 2019/1937], *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 84/2022, Issue No. 2.

Przykaza M., *Raport z badania na temat wiedzy, opinii i oczekiwań w zakresie polskich unormowań prawnych dotyczących ochrony tzw. sygnalistów* [Survey report on knowledge, opinions and expectations regarding Polish legal regulations concerning protection of whistleblowers] in Dörre-Kolasa D., Galec P., Warchał M. (eds.), *Zgłaszanie naruszeń prawa w organizacjach jako realizacja celów dyrektywy o ochronie sygnalistów. Raport z badań, dobre praktyki, rekomendacje dla działań na poziomie krajowym* [Whistleblowing in organizations as an implementation of the goals of the Whistleblower Protection Directive. Research report, good practices, recommendations for action at the national level], Warszawa 2023.

Skupień D., *Introduction* in D. Skupień (ed.) *Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia*, Łódź-Warszawa 2021.

Skupień D., *Workplace Whistleblower Protection in Poland: Current Situation and Perspectives* in D. Skupień (ed.) *Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia*, Łódź-Warszawa 2021.

Skupień D., *Polish draft act on the protection of persons who report breaches of law – selected issues* in G. Bargain, C. Koumpli (eds.), *L'avenir de la protection des lanceurs d'alerte dans l'Union européenne*, Le Kremlin-Bicêtre 2023.

Szewczyk H., *Whistleblowing. Zgłaszanie nieprawidłowości w stosunkach zatrudnienia* [Whistleblowing. Reporting about Irregularities in Employment Relationships], Warszawa 2020.

Thüsing G., Forst G., *Whistleblowing Around the World: A Comparative Analysis of Whistleblowing in 23 Countries* in G. Thüsing, G. Forst (eds.), *Whistleblowing – A Comparative Study*, Cham 2016.

Varga P, Zoričaková V., *Slovak Whistleblowing Law after Revision – a Step Forward?* In D. Skupień (ed.) *Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia*, Łódź-Warszawa 2021.

Contact details of the author - email

Dr hab. Dagmara Skupień, Associate Professor

Department of European, International and Collective Labour Law

Faculty of Law and Administration

University of Lodz

e-mail: dskupien@wpia.uni.lodz.pl

ORCID: 0000-0003-3620-5377

OCHRANA OZNAMOVATEĽOV VS. OCHRANA OSOBNÝCH ÚDAJOV – SMERNICA VS. NARIADENIE¹

WHISTLEBLOWER PROTECTION VS. PERSONAL DATA PROTECTION – DIRECTIVE VS. REGULATION

doc. JUDr. Peter Varga, PhD.

Trnavská univerzita, Právnická fakulta

Abstrakt

Smernica 2019/1937 a nariadenie 2016/679 predstavujú dôležité nástroje na ochranu jednotlivcov v rôznych oblastiach. Ich súčasná aplikácia si však vyžaduje komplexné riešenia, ktoré dokážu zosúladiť ochranu oznamovateľov s pravidlami ochrany osobných údajov. V praxi je nevyhnutné, aby organizácie implementovali mechanizmy na vyváženie týchto dvoch prístupov a zabezpečili tak efektívne plnenie požiadaviek oboch právnych rámcov.

Kľúčové slová: GDPR, smernica 2019/1937, oznamovateľ, whistleblowing, právo na informácie, právo na zabudnutie

Abstract

Directive 2019/1937 and Regulation 2016/679 represent important tools for the protection of individuals in various areas. However, their current application requires comprehensive solutions that can align the protection of whistleblowers with data protection rules. In practice, it is essential for organizations to implement mechanisms to balance these two approaches and ensure the effective fulfilment of the requirements of both legal frameworks.

Key words: GDPR, directive 2019/1937, whistleblower, right to information, right to be forgotten

¹ Tento článok vznikol v rámci riešenia grantového projektu VEGA č. 1/0519/22 s názvom „Whistleblowing ako prejav etickej spoločnosti alebo aké zlé je byť dobrý?“

1. Účel smernice 2019/1937 a nariadenia 2016/679

Prijatie novej smernice 2019/1937 o ochrane osôb, ktoré oznamujú porušenia práva Únie nespôsobilo zmenu ani zánik starších právnych predpisov. V tomto kontexte je nevyhnutné zaoberať sa ochranou osobných údajov v aktuálnej právnej úprave v kontexte oznamovania protispoločenského konania a nekalých praktík. Už pred prijatím smernice 2019/1937 bola výzva pre mnohé subjekty zosúladiť sa s nariadením (EÚ) 2016/679 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a voľnom pohybe takýchto údajov a o zrušení smernice 95/46/ES. Aby sa labyrint právnych predpisov a povinností ešte viac skomplikoval, tak po prijatí smernice bude nevyhnutné pracovať tak so smernicou ako aj GDPR a nájsť medzi nimi vzájomnú symbiózu a vyváženosť práv a povinností stanovených v jednotlivých právnych predpisoch. Uvedomujúc si vzájomné prieniky medzi obidvomi právnymi predpismi prijal Európsky dozorný úradník pre ochranu údajov (EDPS)² Usmernenia o spracúvaní osobných údajov v rámci postupu oznamovania³.

1. 1. Účel smernice 2019/1937

Hlavným cieľom smernice Európskeho parlamentu a Rady 2019/1937 o ochrane osôb, ktoré oznamujú porušenia práva Únie⁴ (ďalej len „smernica“), je posilniť ochranu oznamovateľov (tzv. whistleblowerov). Táto smernica zabezpečuje rámec na ochranu jednotlivcov, ktorí upozorňujú na nezákonné alebo neetické praktiky v rôznych oblastiach verejného aj súkromného sektora. Poskytuje záruky proti odplate, diskriminácii alebo iným negatívnym dôsledkom, ktoré by mohli vyplývať z ich konania.

Zo samotného textu smernice vyplýva, že bola prijatá s cieľom *posilniť presadzovanie práva a politík Európskej únie v kľúčových oblastiach stanovením spoločných minimálnych noriem, ktorými sa zabezpečí vysoká úroveň ochrany osôb nahlasujúcich porušenia práva Únie*. Tieto normy vytvárajú základ pre jednotný prístup členských štátov k ochrane whistleblowerov a zdôrazňujú potrebu minimálnych štandardov na národnej úrovni.

Z pohľadu vecnej pôsobnosti smernica zahŕňa ochranu osôb, ktoré nahlasujú porušenie práva EÚ v určených oblastiach, pričom sa kladie dôraz na stanovenie minimálneho štandardu ochrany. Podľa článku 6 smernice musí byť nahlasujúca osoba presvedčená, že informácie, ktoré poskytla,

² Wojciech Wiewiórowski je Európskym dozorným úradníkom pre ochranu údajov. Bol vymenovaný spoločným rozhodnutím Európskeho parlamentu a Rady 5. decembra 2019 na obdobie piatich rokov. Viac informácií: https://www.edps.europa.eu/about-edps/members-mission/supervisors/wojciech-wiewi%C3%B3rowski_en

³ Dostupné na webovom sídle EDPS: https://www.edps.europa.eu/sites/default/files/publication/19-12-17_whistleblowing_guidelines_en.pdf

⁴ Ú. v. EÚ L 305, 26/11/2019, s. 17 – 56.

boli v čase nahlásenia pravdivé a zároveň patria do rozsahu pôsobnosti tejto smernice. Navyše, ochrana sa vzťahuje na rôzne formy nahlasovania, vrátane interného⁵, externého⁶ a zverejnenia informácií⁷.

Špecifikom smernice je aj to, že pracuje s konceptom *verejného záujmu*, ktorý možno vnímať ako ochranu blaha spoločnosti a všeobecného záujmu EÚ, najmä v oblastiach, kde porušovanie práva môže vážne poškodiť verejné záujmy. Tento koncept je uvedený v recitáloch smernice⁸ a hrá kľúčovú úlohu pri jej implementácii. Na rozdiel od GDPR, v ktorého ustanoveniach sa pojem verejný záujem priamo nevyskytuje, je evidentný rozdielny prístup oboch právnych predpisov vo vzťahu k ich účelom.

1. 2. Účel nariadenia 2016/679

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady 2016/679 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov⁹ (ďalej len „GDPR“) si kladie za cieľ zabezpečiť ochranu základných práv a slobôd fyzických osôb pri spracúvaní ich osobných údajov, stanoví pravidlá spracúvania osobných údajov s dôrazom na dodržiavanie zásad transparentnosti, zákonnosti a spravodlivosti¹⁰ a keďže ide o právny nástroj EÚ tak v neposlednom rade aj zaručiť voľný pohyb osobných údajov v rámci Európskej únie a zabrániť narušeniam tohto pohybu¹¹.

Osobné údaje majú v zmysle GDPR širokú definíciu, keďže za osobný údaj sa považuje akákoľvek informácia týkajúca sa identifikovanej alebo identifikovateľnej fyzickej osoby¹². Identifikácia môže byť realizovaná priamo, napríklad prostredníctvom mena alebo identifikačného čísla, alebo nepriamo, prostredníctvom údajov ako sú lokalizačné údaje, online identifikátory či iné atribúty špecifické pre fyzickú, fyziologickú, genetickú, mentálnu, ekonomickú, kultúrnu alebo sociálnu identitu osoby. Široká

⁵ Článok 6 smernice.

⁶ Článok 10 smernice.

⁷ Článok 15 smernice.

⁸ Recitál 3 a 14 smernice.

⁹ Ú. v. EÚ L 119, 4.5.2016, s. 1 – 88.

¹⁰ Článok 5 ods. 1 písm. a) GDPR.

¹¹ Článok 1 ods. 3 GDPR: *Voľný pohyb osobných údajov v rámci Únie sa nesmie obmedziť ani zakázať z dôvodov súvisiacich s ochranou fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov.*

¹² Článok 4 bod 1. GDPR: *„osobné údaje“ sú akékoľvek informácie týkajúce sa identifikovanej alebo identifikovateľnej fyzickej osoby (ďalej len „dotknutá osoba“); identifikovateľná fyzická osoba je osoba, ktorú možno identifikovať priamo alebo nepriamo, najmä odkazom na identifikátor, ako je meno, identifikačné číslo, lokalizačné údaje, online identifikátor, alebo odkazom na jeden či viaceré prvky, ktoré sú špecifické pre fyzickú, fyziologickú, genetickú, mentálnu, ekonomickú, kultúrnu alebo sociálnu identitu tejto fyzickej osoby.*

definícia osobných údajov zabezpečuje, že sa zohľadnia všetky moderné technológie, ktoré umožňujú zber a spracovanie rôznych typov informácií, čím poskytuje komplexnú ochranu v kontexte rýchleho technologického pokroku.

Primárnym účelom GDPR je ochrana fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov, ktorá je okrem iného zakotvená aj v Charte základných práv Európskej únie a Zmluve o fungovaní Európskej únie. Právo na ochranu osobných údajov je uznané ako základné právo, avšak nejde o právo absolútne¹³. Pri jeho uplatňovaní je potrebné posúdiť jeho funkciu v spoločnosti a nájsť rovnováhu medzi ochranou osobných údajov a ostatnými základnými právami. Tento prístup je v súlade so zásadou proporcionality, ktorá vyžaduje, aby ochrana údajov nebránila legitímnym cieľom, ako sú verejný záujem či bezpečnosť. Samozrejme v kontexte práva EÚ je dôležitým účelom GDPR aj zabezpečenie voľného pohybu osobných údajov v rámci EÚ, prípadne EHP bez obmedzení a pri zachovaní vysokej úrovne ochrany dotknutých osôb.

Z hľadiska vecnej pôsobnosti sa GDPR vzťahuje na široké spektrum spracovateľských činností¹⁴ zahŕňajúcich osobné údaje, pričom sa uplatňuje na automatizované aj neautomatizované spracovanie osobných údajov. Spracovateľské operácie zahŕňajú zber, zaznamenávanie, organizovanie, štruktúrovanie, uchovávanie, úpravu, získavanie, konzultovanie, používanie, zverejnenie, prenos, šírenie alebo iné sprístupnenie, ako aj vymazanie alebo zničenie osobných údajov. Výnimky z pôsobnosti GDPR sú striktne definované v článku 2 ods. 2 a týkajú sa napríklad spracúvania osobných údajov na výlučne osobné alebo domáce účely.

Pri uplatňovaní GDPR je nevyhnutné zohľadniť základnú zásadu fungovania EÚ ktorou je zásada proporcionality. Podľa článku 5 ods. 4 Zmluvy o Európskej únii ZEÚ obsah a forma činnosti EÚ neprekračujú rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie cieľov zmlúv. Táto zásada proporcionality je kľúčová pri uplatňovaní GDPR, aby sa zabezpečilo, že spracúvanie osobných údajov je primerané a neprekračuje potrebný rozsah nevyhnutného spracúvania. Rovnako je dôležitá zásada zodpovednosti prevádzkovateľa, ktorý má objektívnu zodpovednosť za preukázanie súladu s GDPR. To zahŕňa transparentnosť a jednoznačnosť vo vzťahu k spracúvaniu osobných údajov. Prevádzkovateľ musí byť schopný preukázať, že

¹³ Pozri rozsudok Súdneho dvora (veľká komora) zo 16. júla 2020 vo veci C-311/18, Data Protection Commissioner proti Facebook Ireland Limited a Maximillianovi Schremsovi (ECLI: EU:C:2020:559), bod 172: *Práva zakotvené v článkoch 7 a 8 Charty však nie sú absolútnymi výsadami, ale musia sa vnímať vo vzťahu k ich úlohe v spoločnosti.*

¹⁴ Článok 4 bod 2. GDPR.

dodržiava všetky požiadavky GDPR a že osobné údaje sú spracúvané v súlade s právnymi predpismi¹⁵.

1. 3. Smernica vs. Nariadenie

Obidva pramene práva predstavujú právne nástroje sledujúce rôzne ciele, riešia rôzne oblasti práva, čo však vedie k otázkam o ich vzájomnej kompatibilita a k interakcii pri praktickom uplatňovaní práva.

Medzi obidvomi prameňmi práva však možno nájsť aj diskrepancie z dôvodu sledovania rôznych účelov. Smernica 2019/1937 a GDPR sa zaoberajú odlišnými aspektmi práva, prichádzajú však v aplikačnej praxi do vzájomnej interakcie. Smernica 2019/1937 rieši explicitne v článku 17 vzťah k nariadeniu GDPR, keďže „vyžaduje, aby spracúvanie osobných údajov v rámci vyšetrovania oznamovaných porušení bolo vždy v súlade s pravidlami GDPR. Napriek tejto požiadavke dochádza k ťažkostiam pri zosúladení ochrany oznamovateľov s princípmi ochrany osobných údajov. Keďže tieto právne predpisy chránia odlišné záujmy (smernica sa zameriava na ochranu oznamovateľov a GDPR prioritizuje ochranu osobných údajov pred neoprávneným spracúvaním), tieto odlišné priority môžu viesť ku konfliktom, najmä v prípadoch, keď je potrebné identifikovať oznamovateľa alebo iné zúčastnené strany.

Vzťah k ochrane osobných údajov a k nariadeniu GDPR je v smernici 2019/1937 uvádzaný pri vyšetrovaní, kedy je nevyhnutné zabezpečiť, aby všetky procesy spracúvania údajov rešpektovali ustanovenia GDPR. To zahŕňa minimalizáciu zhromažďovaných údajov, zabezpečenie ich bezpečnosti a obmedzenie prístupu k nim len na nevyhnutné subjekty. Existujúca právna úprava požaduje súčasné dodržiavanie smernice a GDPR, vyžaduje si to starostlivú koordináciu a dôkladné posúdenie každého prípadu. Kľúčovým aspektom je vytvorenie jasných interných politík a postupov, ktoré umožnia splniť požiadavky oboch právnych aktov bez narušenia ich cieľov.

Smernica 2019/1937 a nariadenie GDPR predstavujú dôležité nástroje na ochranu jednotlivcov v rôznych oblastiach. Ich súčasná aplikácia si však vyžaduje komplexné riešenia, ktoré dokážu zosúladiť ochranu oznamovateľov s pravidlami ochrany osobných údajov. V praxi je nevyhnutné, aby organizácie implementovali mechanizmy na vyváženie týchto dvoch prístupov a zabezpečili tak efektívne plnenie požiadaviek oboch právnych rámcov. Pre aplikáciu práva a riešenie kolíznych situácií je potrebné vychádzať zo základných interpretačných metód práva EÚ prostredníctvom ktorých dochádza k vypĺňaniu medzier v práve. Interpretačné metódy sa využívajú najmä v prípadoch, keď existuje nejasnosť alebo nedostatok v le-

¹⁵ Článok 5 ods. 2 GDPR: *Prevádzkovateľ je zodpovedný za súlad s odsekom 1 a musí vedieť tento súlad preukázať („zodpovednosť“).*

gislatíve a ich cieľom je zabezpečiť efektívne uplatnenie práva a odstrániť potenciálne negatívne dôsledky vznikajúce z právneho vákua¹⁶.

Okrem štandardných interpretačných metód sa v prípade konfliktu medzi právnymi normami uplatní zásada proporcionality, ktorá vyžaduje, aby prijaté opatrenia boli primerané sledovanému cieľu a nepresahovali rámec nevyhnutný na jeho dosiahnutie. V kontexte ochrany základných práv a slobôd fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov zásada proporcionality zohráva kľúčovú úlohu pri hľadaní rovnováhy medzi ochranou údajov a inými legítimnými záujmami¹⁷.

2. Európsky dozorný úradník pre ochranu údajov

Európsky dozorný úradník pre ochranu údajov (EDPS)¹⁸ zodpovedá za monitorovanie a zabezpečenie uplatňovania ustanovení právnych ak-

¹⁶ Osobitne je potrebné spomenúť teleologický výklad, ktorý sa sústreďuje na účel a cieľ právnej normy. Táto metóda je kľúčová v situáciách, kde nie je právna úprava dostatočne jasná, ako napríklad vo vzťahu smernice 2019/1937 k GDPR. *Teleologický* prístup podporuje dosiahnutie cieľov právnej úpravy a pomáha vyhnúť sa negatívnym následkom, ktoré by mohli vzniknúť pri doslovnom výklade zákona. *Systematický* výklad skúma právnu normu v širšom kontexte právneho systému, pričom slúži na pochopenie vzájomných interakcií medzi jednotlivými právnymi aktmi, prostredníctvom ktorého sa má zabezpečiť ich súlad. *Komparatívna* metóda výkladu práva zahŕňa posúdenie vplyvu rôznych prameňov práva, ktoré sa zaoberajú rovnakou oblasťou, napríklad spracúvaním osobných údajov. Tento prístup umožňuje získať širšiu perspektívu a identifikovať osvedčené postupy z iných právnych systémov.

¹⁷ Pozri rozsudok Súdneho dvora (veľká komora) zo 16. júla 2020 vo veci C-311/18, Data Protection Commissioner proti Facebook Ireland Limited a Maximillianovi Schremsovi (ECLI: EU:C:2020:559), bod 174: *Okrem toho podľa článku 52 ods. 1 prvej vety Charty, akékoľvek obmedzenie výkonu práv a slobôd uznaných v tejto Charte musí byť ustanovené zákonom a rešpektovať podstatu týchto práv a slobôd. Podľa článku 52 ods. 1 druhej vety Charty možno pri dodržaní zásady proporcionality tieto práva a slobody obmedziť len vtedy, ak je to nevyhnutné a skutočne to zodpovedá cieľom všeobecného záujmu, ktoré sú uznané Úniou, alebo ak je to potrebné na ochranu práv a slobôd iných.* Bod 176: *Napokon na splnenie požiadavky proporcionality, podľa ktorej výnimky z ochrany osobných údajov a jej obmedzenia musia pôsobiť v rámci toho, čo je striktné nevyhnutné, musí dotknutá právna úprava obsahujúca zásah stanoviť jasné a presné pravidlá, ktoré budú upravovať rozsah a uplatnenie predmetného opatrenia a ukladať minimálne požiadavky tak, aby osoby, ktorých údaje boli prenesené, mali dostatočné záruky umožňujúce im účinne chrániť ich osobné údaje pred rizikami zneužitia. Táto právna úprava musí najmä vymedziť okolnosti a podmienky, za akých možno prijať opatrenie upravujúce spracovanie takýchto údajov, čím zaručí, aby zásah nešiel nad rámec toho, čo je striktné nevyhnutné. Nevyhnutnosť disponovať takými zárukami je o to dôležitejšia v prípade, keď sú osobné údaje spracúvané automaticky.*

¹⁸ EDPS je upravený v nariadení Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/1725 z 23. októbra 2018 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov inštitúciami, orgánmi, úradmi a agentúrami Únie a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 45/2001 a rozhodnutie č. 1247/2002/ES (Ú. v. EÚ L 295, 21.11.2018, s. 39 – 98).

tov EÚ týkajúcich sa ochrany základných práv a slobôd fyzických osôb so zreteľom na spracúvanie osobných údajov inštitúciou alebo orgánom EÚ, a za poradenstvo pre inštitúcie a orgány EÚ a dotknuté osoby vo všetkých veciach týkajúcich sa spracúvania osobných údajov. Právomoci EDPS sú upravené v článku 57 nariadenia 2018/1725¹⁹, pričom zahŕňajú najmä monitorovanie súladu s právnymi predpismi, pričom za tým účelom vykonáva audity, vydáva stanoviská a monitoruje praktické uplatňovanie zásad ochrany údajov, plní poradenskú funkciu, keďže poskytuje inštitúciám a orgánom EÚ konzultácie týkajúce sa ochrany osobných údajov pri navrhovaní nových politík, noriem a právnych predpisov, ktoré sa týkajú spracúvania osobných údajov, rieši sťažnosti fyzických osôb, ak sa domnievajú, že ich práva na ochranu osobných údajov boli porušené, zabezpečuje zvyšovanie povedomia o právach na ochranu osobných údajov medzi verejnosťou, ako aj medzi zamestnancami inštitúcií EÚ.

I napriek tomu, že osobná pôsobnosť nariadenia 2018/1725 a EDPS sa vťahujú na spracúvanie osobných údajov všetkými inštitúciami a orgánmi EÚ²⁰, možno považovať usmernenia vydávané EDPS za inšpirujúce aj pre súkromnú sféru, keďže je veľmi nepravdepodobné, že konanie súkromnoprávnymi subjektmi v súlade s odporúčaniami pre inštitúcie EÚ v oblasti ochrany osobných údajov by predstavovalo nezákonné konanie, ktoré by bolo sankcionované orgánmi dozoru.

2. 1. Usmernenia o spracúvaní osobných údajov v rámci postupu oznamovania

Usmernenia o spracúvaní osobných údajov v rámci postupu oznamovania (12/2019)²¹ poskytujú rámec pre inštitúcie, orgány a agentúry Európskej únie s cieľom zabezpečiť dodržiavanie povinností týkajúcich sa ochrany osobných údajov počas implementácie a realizácie postupov oznamovania. Zahŕňajú špecifické odporúčania, ktoré majú minimalizovať riziká a zároveň garantovať zákonné a bezpečné spracúvanie údajov. Usmernenia poskytujú praktické pokyny inštitúciám, orgánom a agentúram EÚ pred aj po zavedení postupu pre oznamovanie nekalých praktík, aby sa zabezpečilo, že budú dodržiavať povinnosti týkajúce sa ochrany údajov. Usmernenia môžu predstavovať prínos aj pre súkromnoprávne subjekty, keďže ich reš-

¹⁹ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/1725 z 23. októbra 2018 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov inštitúciami, orgánmi, úradmi a agentúrami Únie a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 45/2001 a rozhodnutie č. 1247/2002/ES. Publikované v Ú.v. EÚ L 295, 21/11/2018, s. 39 – 98.

²⁰ Článok 2 ods. 1 nariadenia 2018/1725.

²¹ Dostupné na webovom sídle EDPS: https://www.edps.europa.eu/sites/default/files/publication/19-12-17_whistleblowing_guidelines_en.pdf

pektovanie dokáže zabezpečiť súlad s nariadením GDPR. Medzi najdôležitejšie odporúčania vyplývajúce z Usmernení možno zaradiť:

a) *Vytvorenie bezpečných a dôverných oznamovacích kanálov*²²

Je potrebné zabezpečiť, aby existovali jasne definované interné aj externé oznamovacie kanály. Tieto kanály musia byť navrhnuté tak, aby poskytovali bezpečné a dôverné prostredie pre oznamovanie vrátane zabezpečenia ochrany prijatých informácií. Identita oznamovateľov, ktorí v dobrej viere oznamujú závažné nekalé praktiky alebo nezrovnalosti, by mala byť chránená s najvyššou dôvernosťou, aby sa predišlo odvetným opatreniam. Zverejnenie ich identity by malo byť povolené len vo výnimočných prípadoch, ako je súhlas oznamovateľa, počas následných trestných konaní alebo ak oznamovateľ úmyselne poskytne nepravdivé vyhlásenie. V takýchto prípadoch môžu byť osobné údaje zverejnené len súdnym orgánom. Rovnako by mali byť chránené aj osoby, proti ktorým oznámenie smeruje, aby boli chránené pred stigmatizáciou a viktimizáciou. Oznámenia nekalých praktík môžu tiež obsahovať osobné informácie o tretích stranách, ako sú svedkovia alebo kolegovia, ktoré by mali byť chránené počas celého postupu.

Každý kanál by mal mať presne špecifikovaný účel, pričom oznamovatelia musia byť informovaní o tom, ako sa budú ich údaje spracúvať. Prístup k informáciám musí byť prísne obmedzený na tých, ktorí ich potrebujú vedieť, vrátane povinnosti mlčanlivosti tých osôb, ktoré sú poverené prešetrovaním oznámenia. Osobné informácie musia byť bezpečne uložené a všetky údaje uchovávané na štatistické účely by mali byť anonymizované, aby sa predišlo nepriamej identifikácii.

b) *Ochrana pred zneužitím a stanovenie účelu*²³

Aby sa predišlo zneužívaniu postupu oznamovania nekalých praktík, je nevyhnutné jasne špecifikovať jeho účel v interných predpisoch. Interné predpisy by mali explicitne popisovať, v akých situáciách sa majú používať kanály na oznamovanie nekalých praktík a v akých nie. Vo všeobecnosti by sa tieto kanály nemali používať pri osobných nezhodách, keď sa zamestnanci môžu obrátiť na personálne oddelenie, mediačnú službu. Interné pravidlá by mali tiež popisovať, že citlivé informácie, ako je rasový alebo etnický pôvod, politické názory, náboženské alebo filozofické presvedčenie, členstvo v odboroch a údaje týkajúce sa zdravia alebo sexuálneho života, ktoré nie sú relevantné pre daný prípad, by nemali byť zhromažďované. To pomôže predísť zhromažďovaniu nadmerných osobných informácií.

V zásade by oznamovanie nekalých praktík nemalo byť anonymné. Oznamovatelia by mali byť vyzvaní, aby sa identifikovali, nielen aby sa

²² Pozri bod 2. Usmernení.

²³ Pozri bod 3. Usmernení.

predišlo zneužívaniu postupu, ale aj aby sa zabezpečila ich účinná ochrana pred odvetnými opatreniami. To tiež umožní lepšie riadenie prípadu, ak bude potrebné zhromaždiť ďalšie informácie.

c) *Minimalizácia údajov*²⁴

Usmernenia zdôrazňujú zásadu minimalizácie údajov, ktorá predpokladá, že sa majú spracúvať iba údaje, ktoré sú primerané, relevantné a nevyhnutné pre riešenie konkrétneho prípadu.

Akékoľvek zhromažďovanie nadbytočných údajov je v rozpore s touto zásadou, čo je obzvlášť dôležité v prípade osobitnej kategórie osobných údajov. V tejto súvislosti sa ako dobrá prax odporúča školenie o ochrane osobných údajov tých osôb, ktoré zodpovedajú za prešetrovanie oznámení.

d) *Vymedzenie pojmu osobný údaj*²⁵

Osobné údaje sú definované ako akékoľvek informácie, ktoré sa týkajú identifikovanej alebo identifikovateľnej fyzickej osoby. Zahŕňajú nielen informácie o súkromnom a rodinnom živote jednotlivca, ale aj informácie o jeho aktivitách, ako sú pracovné vzťahy a ekonomické alebo sociálne správanie. Toto je potrebné zohľadniť napríklad pri určovaní rozsahu práva jednotlivca na prístup k údajom. Vo väčšine prípadov osobné údaje zahŕňajú identifikačné údaje (napríklad kontaktné údaje), ale aj informácie týkajúce sa správania jednotlivca.

Údaje obsiahnuté v oznámení nemusia súvisieť len s jednou osobou, keďže v oznámení môžu byť uvádzané aj osobné iných osôb – svedkov alebo iných tretích strán.

e) *Transparentnosť spracovania – informovanie všetkých kategórií jednotlivcov*²⁶

Inštitúcie by mali implementovať dvojkrokový proces informovania dotknutých osôb. Prvým krokom je základné oznámenie, že dochádza k spracovaniu osobných údajov. Druhým krokom je detailné informovanie o tom, akým spôsobom a za akých podmienok budú osobné údaje spracúvané. Umiestnenie informácie o spracúvaní osobných údajov alebo oznámenia o ochrane údajov na webovom sídle sa síce odporúča, ale EDPS to nepovažuje za dostatočné, keďže argumentuje, že tieto informácie môžu byť prehliadnuté. Odporúča priame poskytnutie konkrétneho oznámenia o ochrane údajov čo najskôr, napríklad prostredníctvom e-mailovej správy. Medzi tieto dotknuté subjekty patria zvyčajne oznamovateľ, svedkovia, tretie strany (zamestnanci) a osoby, proti ktorým oznámenie smeruje.

Je dôležité informovať všetky zainteresované osoby, s kým budú ich osobné údaje zdieľané (potenciálni príjemcovia alebo kategórie príjemcov).

²⁴ Pozri bod 4. Usmernení.

²⁵ Pozri bod 5. Usmernení.

²⁶ Pozri bod 6. Usmernení.

Oznámenie o ochrane údajov by ich malo tiež informovať oznamovateľa o dôsledkoch zneužitia postupu oznamovania nekalých praktík (napríklad ak oznamovateľ úmyselne poskytne nepravdivé vyhlásenie), ako sú disciplinárne opatrenia.

Osobe, proti ktorej oznámenie smeruje, je potrebné citlivo poskytovať informácie, aj s ohľadom na možnosť zmarenia prešetrenia oznámenia, môže byť preto potrebné obmedziť poskytovanie konkrétnych informácií, samozrejme vždy s ohľadom na konkrétne okolnosti prípadu. Obmedzenie poskytnutia informácií však musia byť odôvodnené a musí byť preukázané riziko, že poskytnutie informácií by narušilo postup prešetrenia oznámenia.

Svedkovia taktiež musia byť informovaní, najneskôr pred vykonaním samotného úkonu, napríklad pred ich vypočutím inštitúciou.

f) *Obmedzenie práva jednotlivca na prístup k osobným údajom*²⁷

Pri posudzovaní práv na prístup k osobným údajom je nevyhnutné zohľadniť status žiadateľa a fázu vyšetrovania. Úroveň a citlivosť informácií, ktoré sú uchovávané (a akékoľvek súvisiace riziká pri ich zverejnení), sa budú líšiť v závislosti od toho, či žiadosť podáva osoba, proti ktorej oznámenie smeruje, oznamovateľ, svedok alebo tretie strany. Akékoľvek nesprístupnenie informácie musí byť odôvodnené s ohľadom na zákonnosť reflektujúc jeho nevyhnutnosť a proporcionalitu. Pri poskytovaní informácií o spracúvaní osobných údajov je nevyhnutné odstrániť osobné údaje iných osôb (napr. oznamovateľa, svedkovia), okrem situácií, ak napríklad oznamovateľ súhlasí so takýmto zverejnením, alebo ak to vyžaduje následné trestné konanie alebo ak oznamovateľ úmyselne poskytne nepravdivé informácie v oznámení. Pokiaľ hrozí riziko identifikácie tretích strán, tak takéto informácie nie je možné sprístupniť.

g) *Obmedzenie prenosu údajov*²⁸

Prenos osobných údajov na tretie strany je prípustný len vtedy, ak je to nevyhnutné na legitímne účely. Prijemca údajov musí byť riadne overený a musia sa dodržiavať pravidlá týkajúce sa zdieľania údajov.

h) *Uchovávanie údajov*²⁹

Osobné údaje by nemali byť uchovávané dlhšie, než je nevyhnutné vzhľadom na účel spracúvania. Preto by sa mali uplatňovať rôzne obdobia uchovávania v závislosti od oznámených informácií a spôsobu riešenia prípadu. Osobné údaje, ktoré nie sú relevantné pre prešetrenie prípadu je potrebné bezodkladne vymazať. V prípade uchovávania nepotrebných

²⁷ Pozri bod 7. Usmernení.

²⁸ Pozri bod 8. Usmernení.

²⁹ Pozri bod 9. Usmernení.

informácií hrozí porušenie zásady minimalizácie uchovávanania osobných údajov.

i) *Organizačné a technické bezpečnostné opatrenia*³⁰

Každý prevádzkovateľ má povinnosť implementovať vhodné technické a organizačné opatrenia na zabezpečenie úrovne bezpečnosti primeranej rizikám spojeným so spracovaním a povahou spracovávaných osobných údajov. Bezpečnostné opatrenia musia odrážať citlivú povahu spracovávaných osobných údajov. V tomto kontexte je nevyhnutné zaviesť vhodné bezpečnostné opatrenia na účinné zabránenie prístupu neoprávnených osôb k osobným údajom a na zaručenie ich integrity. Potreba týchto bezpečnostných opatrení musí byť analyzovaná s ohľadom na riziká spojené s postupom oznamovania nekalých praktík, buď vo forme manuálneho alebo automatického hodnotenia rizík informačnej bezpečnosti. Po určení rizík spojených s osobnými údajmi môže byť vykonaná následná analýza na určenie opatrení, ktoré sa majú implementovať, pričom sa zohľadnia aj náklady na tieto bezpečnostné opatrenia a ich realizovateľnosť. Vzhľadom na neustály vývoj je potrebné riziká neustále vyhodnocovať a následne k nim prijať adekvátne bezpečnostné opatrenia.

j) *Zodpovednosť*³¹

Zodpovednosť prevádzkovateľa znamená povinnosť dodržiavať svoje povinnosti týkajúce sa ochrany osobných údajov. Je povinnosťou prevádzkovateľa preukázať súlad s právnymi predpismi na ochranu osobných údajov. Táto zodpovednosť prevádzkovateľa sa nevzťahuje len oznamovanie protispoločenskej činnosti ale na všetky spracúvania osobných údajov. V tomto prípade ide o objektívnu zodpovednosť prevádzkovateľa.

Každý prevádzkovateľ musí dodržiavať povinnosť transparentného spracúvania osobných údajov, musí preukázať splnenie informačnej povinnosti voči dotknutým osobám. Dotknuté osoby majú právo na transparentné spracúvanie svojich osobných údajov, vrátane účelov spracúvania.

3. Stret smernice 2019/137 a GDPR: Anonymné oznamovanie vs. právo na informácie

3. 1. Anonymné oznamovanie

Smernica 2019/137 o ochrane osôb, ktoré oznamujú porušenia práva Únie, stanovuje, že kanály na prijímanie nahlásení musia byť navrhnuté, zriadené a prevádzkované bezpečným spôsobom. Tento spôsob musí zabezpečiť ochranu dôvernosti informácií o totožnosti nahlásajúcej osoby a akejkolvek tretej strany spomenutej v nahlásení. Zároveň musí zabrániť

³⁰ Pozri bod 10. Usmernení.

³¹ Pozri bod 11. Usmernení.

prístupu k týmto informáciám zo strany neoprávnených zamestnancov. Tento prístup je kľúčový na zabezpečenie dôveryhodnosti oznamovacích kanálov a ochrany oznamovateľov pred možnými odvetnými opatreniami.

3. 2. GDPR – právo na informácie

V súlade s GDPR majú jednotlivci právo na poskytnutie transparentných informácií o spracúvaní ich osobných údajov. Tieto informácie musia byť poskytnuté bezodkladne, prípadne do jedného mesiaca, s možnosťou predĺženia o ďalšie dva mesiace vo výnimočných prípadoch. Podľa článku 14 ods. 2 písm. f) GDPR musia byť jednotlivci informovaní o zdroji ich osobných údajov, prípadne o tom, či údaje pochádzajú z verejne prístupných zdrojov.

Článok 14 ods. 5 písm. b) GDPR stanovuje výnimky z informačnej povinnosti, ak je spracúvanie osobných údajov nevyhnutné na účely archivácie vo verejnom záujme, na účely vedeckého alebo historického výskumu či na štatistické účely. Tieto výnimky sa uplatňujú, ak je pravdepodobné, že povinnosť informovať jednotlivcov by znemožnila alebo závažným spôsobom sťažila dosiahnutie cieľov takéhoto spracúvania. V takýchto prípadoch je nevyhnutné preukázať verejný záujem na spracúvaní osobných údajov.

Stret smernice 2019/1937 a GDPR prináša výzvy v oblasti ochrany osobných údajov a zabezpečenia dôvernosti informácií. Zabezpečenie dôvernosti a ochrany osobných údajov je kľúčové pre dôveryhodnosť oznamovacích kanálov a ochranu oznamovateľov. Zároveň je nevyhnutné dodržiavať právo na informácie a transparentnosť v súlade s GDPR, pričom je potrebné zohľadniť výnimky z informačnej povinnosti v prípadoch verejného záujmu.

3. 3. GDPR – právo byť zabudnutý

Podľa článku 17 ods. 1 písm. a) GDPR majú fyzické osoby právo na vymazanie svojich osobných údajov bez zbytočného odkladu, ak tieto údaje už nie sú potrebné na účely, na ktoré sa získavali alebo inak spracúvali. Toto právo je kľúčové pre ochranu súkromia jednotlivcov a zabezpečuje, že osobné údaje nie sú uchovávané dlhšie, než je nevyhnutné. GDPR upravuje aj výnimky z práva na vymazanie osobných údajov. GDPR zároveň v článku 17 ods. 3 písm. b) stanovuje výnimky z práva na vymazanie osobných údajov. Tieto výnimky sa uplatňujú, ak je spracúvanie nevyhnutné na plnenie zákonnej povinnosti podľa práva EÚ alebo práva členského štátu, ktorému prevádzkovateľ podlieha, alebo na splnenie úlohy realizovanej vo verejnom záujme alebo pri výkone verejnej moci zverenej prevádzkovateľovi. Tieto výnimky zabezpečujú, že dôležité údaje môžu byť uchovávané na účely, ktoré sú v súlade s verejným záujmom. Na druhej strane, smernica

2019/1937 o ochrane osôb, ktoré oznamujú porušenia práva Únie, v článku 12 ods. 1 písm. b) stanovuje, že externé kanály nahlasovania musia umožniť trvalé uchovávanie informácií v súlade s článkom 18 na účely vykonania ďalšieho vyšetrovania. Toto ustanovenie zabezpečuje, že informácie potrebné na vyšetrovanie sú uchovávané dostatočne dlho na to, aby mohli byť riadne preskúmané a vyhodnotené.

Záver

Stret smernice 2019/1937 a GDPR prináša významné výzvy v oblasti ochrany osobných údajov a zabezpečenia dôvernosti informácií. Na jednej strane smernica 2019/1937 stanovuje, že kanály na prijímanie oznámení musia byť navrhnuté, zriadené a prevádzkované bezpečným spôsobom, ktorý zabezpečuje ochranu dôvernosti informácií o totožnosti nahlasujúcej osoby a akejkoľvek tretej strany spomenutej v oznámení. Tento prístup je kľúčový na zabezpečenie dôveryhodnosti oznamovacích kanálov a ochranu oznamovateľov pred možnými odvetnými opatreniami.

Na druhej strane, GDPR poskytuje jednotlivcom právo na poskytnutie transparentných informácií o spracúvaní ich osobných údajov. Toto právo zahŕňa aj právo na vymazanie osobných údajov bez zbytočného odkladu, ak tieto údaje už nie sú potrebné na účely, na ktoré sa získavali alebo inak spracúvali. GDPR tiež stanovuje výnimky z práva na informácie a práva na vymazanie osobných údajov, ak je spracúvanie nevyhnutné na plnenie zákonnej povinnosti alebo na splnenie úlohy realizovanej vo verejnom záujme.

Zabezpečenie dôvernosti a ochrany osobných údajov je kľúčové pre dôveryhodnosť oznamovacích kanálov a ochranu oznamovateľov. Zároveň je nevyhnutné dodržiavať právo na informácie a transparentnosť v súlade s GDPR, pričom je potrebné zohľadniť výnimky z informačnej povinnosti v prípadoch verejného záujmu. Tento komplexný prístup zabezpečuje, že osobné údaje sú spracúvané v súlade s právnymi predpismi a že sú chránené práva jednotlivcov.

Literatúra

BARANCOVÁ Helena a kol.: Zákoník práce. Komentár. 2. vydanie, C.H.Beck, Bratislava 2019 ISBN 978-80-89603-78-7

DEBRECENIOVÁ Janka: Antidiskriminačný zákon. Komentár. Občan a demokracia, Bratislava 2008 ISBN 978-80-89140-16-9

KRIŽAN Viktor: Antidiscrimination law (equality of treatment): introduction. In: Implementation and enforcement of EU labour law in the Visegrad countries, Palacký University, Olomouc 2014. p. 31-43. ISBN 978-80-244-4026-2

NECHALA Pavel.: Chránené oznamovanie (whistleblowing). Inštitút pre verejné otázky, Bratislava 2014. ISBN 80-89345-49-6

MIČUDOVÁ Tatiana: Zákon o oznamovaní protispoločenskej činnosti. Komentár. Wolters Kluwer, Bratislava 2016 ISBN 978-80-8168-476-0

MIČUDOVÁ Tatiana: Zákon o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti. Komentár. Wolters Kluwer, Bratislava 2019 ISBN 978-80-571-0133-8

OLŠOVSKÁ Andrea, HRUŠOVSKÁ Veronika: Whistleblowing na pracovisku - právna úprava, teória a prax na Slovensku = Whistleblowing at the workplace - legislation, theory and practice in Slovakia. In: Whistleblowing. - Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013 p. 127-143. - ISBN 978-80-7478-393-7

PICHRT Jan (ed.): Whistleblowing. Wolters Kluwer ČR, Praha 2013. ISBN 978-80-7478393-7

Kontaktné údaje na autora – email:

doc. JUDr. Peter Varga, PhD.

Katedra medzinárodného práva a európskeho práva

Právnická fakulta

Trnavská univerzita v Trnave

e-mail: peter.varga@truni.sk

ORCID: 0000-0003-4252-6134

**Aktuálne výzvy právnej úpravy ochrany oznamovateľov protispoločenskej činnosti
v EÚ a v SR**

Trnava 2024

Vydala: Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta

Zostavil: doc. JUDr. Peter Varga, PhD.

Počet strán: 110

Sadzba Michal Mojžiš, Graft 3

ISBN 978-80-568-0713-2