



## Nová ochrana whistleblowerov

Dňa 1.3.2019 vstúpil do účinnosti zákon č. 54/2019 Z.z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti, ktorý možno označiť ako zákon o ochrane whistleblowerov. Nová právna úprava má ambíciu reagovať na aplikačné nedostatky predchádzajúceho právneho stavu v tejto oblasti. Cieľom tohto príspevku je poskytnúť základný prehľad novej právnej úpravy a to najmä so zameraním na možnosti samotného oznamovateľa.

### ÚVOD DO PROBLEMATIKY

Pri výklade ustanovení zákona č. 54/2019 Z.z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti (ďalej len „zákon“) predstavuje ústredný pojem anglický výraz „whistleblower“ (z anglických slov píšťalka a písať), ktorý zákon používa v podobe „oznamovateľ protispoločenskej činnosti“. Zákon **whistleblowera** definuje ako **fyzickú osobu**, „(...) ktorá **v dobrej viere**<sup>1</sup> urobí oznámenie orgánu príslušnému na prijatie oznámenia, úradu alebo zamestnávateľovi; za oznamovateľa sa považuje **aj blízka osoba** oznamovateľa, ktorá je **v pracovnoprávnom vzťahu** k tomu istému zamestnávateľovi ako oznamovateľ, k zamestnávateľovi, ktorý je závislou osobou vo vzťahu k zamestnávateľovi oznamovateľa alebo k zamestnávateľovi, ktorý je založený alebo zriadený zamestnávateľom oznamovateľa.“

**Európska komisia** vo svojich informačných materiáloch whistleblowerov definuje ako osoby, ktoré prehovorí, keď sa v kontexte svojej práce stretnú s nesprávnym konaním, ktoré môže poškodiť verejný záujem, napr. v oblasti poškodzovania životného prostredia, verejného zdravia, ochrany spotrebiteľa alebo finančných záujmov Európskej únie.<sup>2</sup> V rámci ochrany whistleblowerov je potrebné uviesť, že v apríli 2018 prijala Európska komisia balík opatrení, ktorý by prostredníctvom novej smernice mal viesť k zvýšeniu ochrany whistleblowerov na národnej aj celoúnijnej úrovni. Primárny dôvod ohrozenia oznamovateľov protispoločenskej činnosti vidí Európska komisia najmä v demotivácii whistleblowerov potenciálnymi negatívnymi následkami v ich pracovnom živote, či hrozbou vlečúcich sa súdnych konaní. Podľa štatistík Eurobarometra len 15% občanov členských štátov Európskej únie má vedomosť o existujúcich pravidlách ochrany a **až 81% z nich sa vyjadrilo, že nenahlásilo korupciu, ktorú zažili alebo ktorej boli svedkom**. Na komplexnú úpravu whistleblowingu na úrovni Európskej únie si však budeme musieť ešte počkať.

Slovenský zákonodarca patrí v ochrane protispoločenskej činnosti medzi premiantov Európskej únie, keďže väčšina členských štátov nedisponuje komplexnou úpravou v tejto oblasti. Hlavným cieľom

<sup>1</sup>Konaním v dobrej viere sa v zmysle zákona rozumie „(...)konanie fyzickej osoby, ktorá vzhľadom na okolnosti, ktoré sú jej známe, a vedomosti, ktoré v čase oznámenia má, sa odôvodnene domnieva, že uvádzané skutočnosti sú pravdivé; v pochybnostiach sa konanie považuje za konanie v dobrej viere, dovtedy, kým sa nepreukáže opak.“

<sup>2</sup>EUROPEAN COMMISSION: Whistleblowerprotection. Dostupné online:  
<[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/placeholder\\_11.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/placeholder_11.pdf)>.

novej úpravy (nahrádzajúcej zákon č. 307/2014 Z.z.) je zvýšiť spoločenské povedomie o whistleblowingu a priamoúmerne tomu aj využívanie nového zákona v praxi. Dôležitou zmenou je tiež zriadenie špecializovaného štátneho orgánu - Úradu na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti (ďalej len „úrad“), ktorý na úseku ochrany pred protispoločenskou činnosťou prevezme (a v niektorých aspektoch aj prevýši) oprávnenia inšpekcie práce.

### **PODMIENKY POSKYTNUTIA OCHRANY**

Pre poskytnutie ochrany musí whistleblower samozrejme splniť zákonom požadované náležitosti. Atribúty poskytnutia ochrany možno nevyčerpávajúcim spôsobom zhrnúť na tie, ktoré sa vzťahujú **na osobu oznamovateľa** a na tie, ktoré sa vzťahujú na **charakter samotného oznámenia**. Základné definičné znaky whistleblowera sú: (i) v súvislosti s výkonom svojho zamestnania, povolania, postavenia alebo funkcie (ii) sa dozvie o protispoločenskej činnosti a (iii) urobil o tom oznámenie (iv) v dobrej viere. Ochrana je poskytovaná aj blízkej osobe oznamovateľa, ktorá je v pracovnoprávnom vzťahu k identickému zamestnávateľovi; týmto osobám však nemôže byť poskytnutá odmena. Za účelom poskytnutia ochrany a odmeny musí kvalita notifikácie whistleblowera spadať pod definičné kritériá **kvalifikovaného oznámenia**, za ktoré sa považuje oznámenie, ktoré môže prispieť alebo prispelo k objasneniu závažnej protispoločenskej činnosti (za ktorú sa považuje len spáchanie vymedzených druhov trestných činov a správnych deliktov) alebo k zisteniu jej páchatel'a.

**Negatívne podmienky** stanovujú, že zákon sa nebude vzťahovať na niektoré druhy utajovaných skutočností či tajomstiev, medzi ktoré patrí utajovanie zdravotnej dokumentácie, mlčanlivosť príslušníkov spravodajských služieb či mlčanlivosť pri poskytovaní právnych služieb. Zákon sa nedotýka ani povinnosti oznámenia a prekazenia trestného činu.

Poskytnutie ochrany je možné **len na žiadosť** oznamovateľa, ktorý ju môže podať hneď pri oznámení alebo v rámci správneho alebo trestného konania. V dimenziách trestného konania rozhoduje o priznaní ochrany vždy **prokurátor**. Pokiaľ prokurátor vyhodnotí, že oznámenie spĺňa atribúty kvalifikovaného oznámenia, bezodkladne mu poskytne ochranu. Vznik ochrany je datovaný na deň doručenia oznámenia o poskytnutí ochrany zamestnávateľovi - v tomto momente sa oznamovateľ stáva chráneným. Pokiaľ chce whistleblower zostať utajený pred svojim zamestnávateľom, môže prokurátora požiadať o vydanie **písomného potvrdenia** o tom, že urobil kvalifikované oznámenie. Oznámenie o vydaní potvrdenia sa zamestnávateľovi žiadnym spôsobom nedeclaruje. Zákon stanovuje aj **opravný prostriedok** pre oznamovateľa, ktorému nebola poskytnutá ochrana. Tento môže požiadať sám alebo prostredníctvom úradu o prieskum nadriadeného prokurátora, ktorý má povinnosť rozhodnúť do 15 dní od doručenia žiadosti o prieskum. Pokiaľ je protispoločenská činnosť predmetom oznámenia v rámci správneho konania, o žiadosti rozhodne **orgán príslušný na konanie o správnom delikte**. Ostatný priebeh konania je s potrebnými inštitucionálnymi zámenami identický ako v trestnom konaní.

**Z materiálneho hľadiska** možno poskytnutú ochranu diverzifikovať nasledovne:

1. ochrana **ex ante**, alebo **predbežná ochrana** - jej obsahom je ochrana whistleblowera pred diskriminujúcimi právnymi úkonmi a rozhodnutiami zo strany zamestnávateľa. Z tohto dôvodu bude v prípade nesúhlasného stanoviska oznamovateľa (resp. v prípade absencie jeho

súhlasu) rozhodovať o platnosti právneho úkonu úrad. Žiadosť o udelenie súhlasu podáva úradu zamestnávateľ, ktorého sprevádza dôkazné bremeno preukázania, že pracovnoprávny úkon nemá žiadnu súvislosť s oznámením whistleblowera. Pokiaľ úrad s právnym úkonom nevysloví súhlas, je neplatný. Rozhodnutie úradu **nie je možné napadnúť odvolaním**, môže však podliehať súdnemu prieskumu a prieskumu v rámci mimoriadnych opravných prostriedkov.

2. ochrana **ex post**, alebo **následná ochrana** - tento druh ochrany zahŕňa prípady, kedy pracovnoprávny úkon už bol uskutočnený a oznamovateľ s ním nesúhlasí a zároveň sa domnieva, že tento úkon bol vykonaný v súvislosti s jeho oznámením. V takom prípade môže whistleblower podať žiadosť úradu o pozastavenie účinnosti predmetného pracovného úkonu. Na podanie žiadosti je pre whistleblowera určená 15-dňová subjektívna lehota plynúca odo dňa, keď sa oznamovateľ o pracovnoprávnom úkone dozvedel. Dôkazné bremeno preukázania neexistencie príčinnej súvislosti medzi úkonom a oznámením spočíva na zamestnávateľovi. Ak sa mu to nepodarí, úrad **pozastaví účinnosť** dotknutého pracovnoprávneho úkonu o čom vydá potvrdenie, v ktorom poučí oznamovateľa o možnosti podať na súd **návrh na nariadenie neodkladného opatrenia**. Na to má oznamovateľ 30-dňovú lehotu, ktorá začína plynúť dňom doručenia potvrdenia. Pokiaľ v tejto lehote whistleblower nepodá návrh na nariadenie neodkladného opatrenia, pozastavenie účinnosti pracovnoprávneho úkonu sa skončí. V opačnom prípade sa pozastavenie účinnosti predĺži až pokým rozhodnutie o neodkladnom opatrení nadobudne vykonateľnosť.

### **ODMENA**

Za vykonanie kvalifikovaného oznámenia **môže** byť whistleblowerovi priznaná odmena. Ako uvádza zákonodarca v dôvodovej správe k zákonu, odmena „(...) nemá byť len motivačným faktorom na podávanie oznámení o protispoločenskej činnosti, ale svojím mechanizmom priznávania má vyjadriť aj naplnenie verejného záujmu tým, že súvisí s rozsahom uchráneného majetku (napríklad v prípade korupčných trestných činov) alebo vráteného majetku (...).“

Predpokladom na priznanie odmeny je skutočnosť, že kvalifikované oznámenie viedlo (i) v *trestnom konaní* k podaniu obžaloby, návrhu na schválenie dohody o vine a treste, schváleniu zmieru alebo k (podmienečnému) zastaveniu trestného stíhania, resp. (ii) v *správnom konaní* k právoplatnému rozhodnutiu o spáchaní správneho deliktu. Tieto skutočnosti je povinný orgán poskytujúci ochranu žiadateľovi oznámiť.

Pri priznávaní odmeny platí tzv. dispozičný princíp, t.j. je ju možné priznať len na základe samostatnej **žiadosti whistleblowera**. Pre uplatnenie práva na odmenu platná legislatíva stanovuje 6-mesačnú prekluzívnu lehotu, ktorá začína plynúť odo dňa oznámenia oprávneného orgánu o vyriešení kvalifikovaného oznámenia v zmysle predchádzajúceho odseku.

O žiadosti rozhoduje výlučne úrad. Zákonodarca mantinely jeho rozhodovania určuje kritériami ako miera zásluh oznamovateľa, jeho ušlý zisk či hodnota uchráneného majetku. Tieto určovatele však do istej miery nadobúdajú na vágnosti **nenárokovateľným charakterom** odmeny ako aj **vylúčením súdneho prieskumu** rozhodnutia úradu. Dotknutí oznamovatelia môžu poukazovať najmä na politickú kreáciu úradu, v ktorej potencionálne identifikujú dôvody priznania nižšej odmeny, resp. jej nepriznania. Pre úplnosť dodávame, že úrad má povinnosť rozhodnúť do 3 mesiacov od doručenia žiadosti a výška odmeny v maximálnom rozsahu môže dosiahnuť 50-násobok minimálnej mzdy.

## ZÁVER

Ambíciou tohto krátkeho príspevku bolo abstrahovanie primárnych zákonných oprávnení whistleblowera v súvislosti s prijatím nového zákona o ochrane whistleblowerov. Zameranie smerovalo najmä na tie právne normy, ktorých aplikabilita sa oznamovateľov priamo dotýka a ktorá bude mať praktický aj motivačný dosah na ich život.

Zákonodarca (minimálne) v dôvodovej správe vyjadruje záujem na popularizácii whistleblowingu, ktorý by okrem ochrany (verejných) financií mal viesť k prevenčnému pôsobeniu vo vzťahu ku kriminálnym a deliktuálnym aktom v rámci zamestnania. Samotná utilita zákona však okrem všeobecného povedomia občianskej spoločnosti bude podľa názoru autora priamo úmerná aj nezávislej činnosti úradu. Výraznejšiu osvetu whistleblowingu možno očakávať aj v súvislosti s načrtnutou legislatívnou iniciatívou Európskej komisie v tejto oblasti.

Autor: **Mgr. Andrej Kostroš**

**advokátsky koncipient v Advokátskej kancelárií JUDr. Jakub Mandelík, s.r.o.**