



Ústavný súd Slovenskej republiky
Hlavná 110
042 65 Košice

K sp. zn.:
PL. ÚS 19/2025

Naše číslo
5964/2025/KVOP
(4528/2026/KVOP)

Bratislava
05.03.2026

Stanovisko verejného ochrancu práv ku konaniu ústavného súdu o súlade právnych predpisov: Zákon z 9. decembra 2025 o Úrade na ochranu obetí trestných činov a oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov (parlamentná tlač 1123)

Vážený Ústavný súd Slovenskej republiky,

v postavení verejného ochrancu práv predkladám Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „Ústavný súd“) toto stanovisko ako amicus curiae v rozsahu, v akom sa posudzovaná právna úprava dotýka ochrany slobody prejavu podľa čl. 26 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a čl. 10 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“). Stanovisko nadväzuje na moje vyjadrenie z 15. decembra 2025, ktorého účelom bolo predložiť ústavnému súdu argumenty relevantné pre rozhodovanie o pozastavení účinnosti napadnutého zákona. Ústavný súd následne uznesením č. k. PL. ÚS 19/2025-48 zo 17. decembra 2025 prijal návrh na ďalšie konanie v celom rozsahu a pozastavil účinnosť napadnutého zákona.

Toto stanovisko nesmeruje k hodnoteniu politickej vhodnosti napadnutej právnej úpravy ani k posúdeniu jej účelnosti ako takej; jeho cieľom je prispieť k ústavnoprávnemu posúdeniu možných dopadov napadnutej právnej úpravy na praktickú vykonateľnosť a efektívnosť ochrany oznamovateľov protispoločenskej činnosti ako špecifickej formy výkonu slobody prejavu, najmä v situáciách, keď oznamovanie slúži verejnému záujmu. Zároveň zdôrazňujem, že nepovažujem za svoju úlohu posudzovať skutkové a legislatívne východiská ani hodnotiť primeranosť jednotlivých legislatívnych riešení. Predkladám analytický rámec, ktorý môže byť použitý pri posudzovaní otázky, či napadnutá právna úprava predstavuje zásah do čl. 10 Dohovoru a čl. 26 ústavy, a ak áno, či taký zásah spĺňa požiadavky, kladené ústavou a dohovorom.

I. OCHRANA OZNAMOVATEĽOV AKO SÚČASŤ SLOBODY PREJAVU PODĽA ČL. 10 DOHOVORU

A. Všeobecné východiská

Európsky súd pre ľudské práva (ďalej len „ESĽP“) dlhodobo konštatuje, že oznamovanie nezákonností, zneužívania právomocí alebo závažných pochybení vo fungovaní verejných inštitúcií môže predstavovať prejav chránený čl. 10 Dohovorom. Čl. 10 zaručuje každému právo na slobodu prejavu, ktoré zahŕňa slobodu zastávať názory, prijímať a rozširovať informácie a myšlienky bez zasahovania štátnych orgánov. ESĽP vo svojej ustálenej judikatúre konštatuje, že sloboda prejavu je jedným zo základných pilierov demokratickej spoločnosti a jednou zo základných podmienok jej pokroku a sebarealizácie každého jednotlivca.

Východiskovým rozhodnutím je rozsudok Veľkej komory vo veci Guja proti Moldavsku (12. februára 2008, č. 14277/04), v ktorom ESĽP vytvoril základné kritériá posudzovania toho, kedy je postih oznamovateľa zlučiteľný s čl. 10 a kedy už predstavuje porušenie Dohovoru. ESĽP opakovane potvrdil, že čl. 10 Dohovoru sa vzťahuje aj na pracovné prostredie a chráni aj prejavy uskutočnené v pracovnoprávných vzťahoch. Sloboda prejavu sa tak vzťahuje aj na oznamovanie protiprávneho konania, o ktorom sa jednotlivec dozvedel pri výkone svojho povolania. Súd v tejto veci konštatoval, že štátny zamestnanec sa pri výkone svojej práce môže dozvedieť o interných informáciách, vrátane utajovaných skutočností, ktorých zverejnenie zodpovedá silnému verejnému záujmu (Guja proti Moldavsku, bod 72).

Zmyslom tejto judikatúry nie je poskytnúť bezpodmienečnú imunitu akémukoľvek sprístupneniu informácií, ale vyvážiť legitímne záujmy zamestnávateľa (vrátane štátu) na lojalite, zachovaní dôvernosti alebo ochrane dobrého mena s potrebou, aby sa v demokratickej spoločnosti mohli účinne odhaľovať porušenia práva a vážne zlyhania vo verejnej správe. Z rozhodnutia Guja a jeho následného vývoja v judikatúre (najmä Heinisch proti Nemecku, 21. júla 2011, č. 28274/08; a Halet proti Luxembursku, veľká komora, 14. februára 2023, č. 21884/18) vyplýva, že čl. 10 nechráni iba samotný obsah prejavu, ale v širšom zmysle aj reálne podmienky, za ktorých sa jednotlivec môže rozhodnúť upozorniť na otázku verejného záujmu bez neprimeraného rizika represie.

V tejto perspektíve sa ochrana oznamovateľov javí ako súčasť širšej architektúry „demokratickej odolnosti“: umožňuje, aby sa informácie o zneužití moci alebo o porušovaní práva dostávali do kontrolných a nápravných mechanizmov, čo má význam nielen pre ochranu jednotlivcov, ale aj pre legitimitu a dôveryhodnosť verejných inštitúcií.

B. Šesť kritérií posudzovania proporcionality (test podľa Guja)

V rozsudku Guja proti Moldavsku ESĽP stanovil šesť kritérií, na základe ktorých posudzuje proporcionality zásahu do slobody prejavu oznamovateľov. Tieto kritériá boli ďalej konsolidované a spresnené v rozsudku veľkej komory vo veci Halet proti Luxembursku (body 120 – 154). ESĽP pritom opakovane potvrdil, že medzi týmito kritériami neexistuje hierarchia a posudzujú sa samostatne.

Po prvé, ESĽP posudzuje kanály, ktoré oznamovateľ využil na odhalenie informácií. V zásade je uprednostnený interný kanál; priame externé oznámenie je však odôvodnené, ak interný kanál nie je spoľahlivý alebo účinný, ak hrozí riziko odvetných opatrení alebo ak sa oznámenie týka samotnej

podstaty činnosti zamestnávateľa (Guja proti Moldavsku, body 80 – 83; Heinisch proti Nemecku, bod 74; Halet proti Luxembursku, bod 122).

Po druhé, súd posudzuje verejný záujem na odhalených informáciách. Existuje len veľmi obmedzený priestor na zásah do slobody prejavu v otázkach verejného záujmu (Halet proti Luxembursku, bod 131). Informácie o korupcii, zneužívaní verejnej moci alebo o fungovaní orgánov verejnej správy predstavujú par excellence záležitosť verejného záujmu (Guja proti Moldavsku, bod 88; Bucur a Toma proti Rumunsku, 8. januára 2013, č. 40238/02, bod 101 - 103).

Po tretie, ESĽP posudzuje autenticitu a spoľahlivosť odhalených informácií. Oznamovateľ má povinnosť si v rámci možností overiť, že informácie sú presné a spoľahlivé. Dôležité je však, že ESĽP nevyžaduje úplnú istotu o pravdivosti oznámenia – postačuje, ak mal oznamovateľ v čase oznámenia oprávnené dôvody domnievať sa, že informácie sú pravdivé (Heinisch proti Nemecku, body 66 – 67 a body 80 - 81; Gawlik proti Lichtenštajnsku, 16. februára 2021, č. 23922/19, bod 75 - 76).

Po štvrté, súd skúma dobrú vieru oznamovateľa. Oznámenie motivované osobnou averziou, snahou o obohatenie sa alebo snahou poškodiť zamestnávateľa nepožíva rovnakú ochranu (Halet proti Luxembursku, bod 128; Guja proti Moldavsku, bod 77, Marchenko proti Ukrajine, 19. februára 2009, č. 4063/04, bod 47).

Po piate, ESĽP zvažuje ujmu, ktorá vznikla dotknutým osobám v dôsledku odhalenia informácií, oproti verejnému záujmu na ich zverejnení (Halet proti Luxembursku, body 145 – 148, a k aplikácii kritéria body 193 – 203; Heinisch proti Nemecku, body 88–90).

Po šieste, ESĽP posudzuje závažnosť sankcie uloženej oznamovateľovi. Niektoré kritériá ako prednosť interných pred externými kanálmi oznamovania a posudzovania motívov oznamovateľov prijatím Smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) o ochrane osôb, ktoré nahlasujú porušenia práva Únie 2019/1937 už pre členské štáty EÚ už nie sú pre uznanie práv oznamovateľa podstatné. Judikatúra ESĽP je však práve v bode závažnosti sankcie z hľadiska napadnutého zákona **mimoriadne relevantná**.

II. ZASTRAŠUJÚCI ÚČINOK (CHILLING EFFECT) A SANKCIE VOČI OZNAMOVATEĽOM

Šieste kritérium posudzovania proporcionality – závažnosť sankcie – je kľúčovým prvkom judikatúry ESĽP v oblasti ochrany oznamovateľov. ESĽP opakovane zdôraznil, že neprimeraná sankcia uložená oznamovateľovi je spôsobilá vyvolať zastrešujúci účinok (chilling effect) nielen voči samotnému oznamovateľovi, ale voči každému, kto by v budúcnosti zvažoval oznámenie protiprávneho konania.

Vo veci Kudeshkina proti Rusku (26. februára 2009, č. 29492/05) ESĽP posudzoval odvolanie sudkyne z funkcie za verejnú kritiku justičného systému a konkrétne za obvinenia z nátlaku na sudcov. Súd konštatoval, že uložená sankcia – najprísnejšia možná disciplinárna sankcia – bola neprimerane prísna a mohla mať zastrešujúci účinok na sudcov, ktorí by chceli participovať

na verejnej diskusii o efektívnosti súdnych inštitúcií. Tento zastrašujúci účinok je podľa súdu na škodu spoločnosti ako celku (Kudeshkina proti Rusku, body 98 – 100).

Vo veci Heinisch proti Nemecku ESLP posudzoval prípad opatrovateľky v zariadení pre seniorov, ktorá bola prepustená za podanie trestného oznámenia na svojho zamestnávateľa kvôli nedostatočnej starostlivosti o pacientov. Súd konštatoval, že prepustenie ako najprísnejšia pracovnoprávna sankcia malo nielen negatívne dôsledky na kariéru sťažovateľky, ale mohlo mať závažný zastrašujúci účinok na ostatných zamestnancov, ktorí by mohli byť odradení od oznamovania nedostatkov v inštitucionálnej starostlivosti. Vzhľadom na mediálne pokrytie prípadu mohol mať tento zastrašujúci účinok vplyv aj na zamestnancov v celom sektore starostlivosti o seniorov (Heinisch proti Nemecku, bod 91).

Vo veci Halet proti Luxembursku ESLP uviedol, že akékoľvek neprimerané obmedzenie slobody prejavu „efektívne vyvoláva riziko zabránenia alebo paralýzy akéhokoľvek budúceho odhalenia informácií vo verejnom záujme zo strany oznamovateľov, tým, že ich odradí od nahlásenia protiprávneho alebo pochybného konania" (Halet proti Luxembursku, bod 204, s odkazom na Görmüş a ďalší proti Turecku). Veľká komora pritom zohľadnila nielen priamu sankciu (trestnoprávnu pokutu), ale aj nepriame následky – stratu zamestnania a trestné konanie s výraznou mediálnou pozornosťou, a konštatovala, že tieto v súhrne vyvolávajú neprípustný zastrašujúci účinok.

Jeden z novších rozsudkov ESLP vo veci Hrachya Harutyunyan proti Arménsku (27. augusta 2024, č. 15028/16) potvrdzuje, že ochrana oznamovateľov môže pretrvať aj po skončení pracovného pomeru, ak oznamovaná informácia bola získaná v rámci predchádzajúceho pracovného vzťahu a ujma je dôsledkom oznámenia. ESLP kritizoval, že arménske súdy posúdili oznámenie podané cez interný (a deklarované dôverný) oznamovací mechanizmus ako bežný defamačný spor o zásah do cti a reputácie bez toho, aby vykonali posúdenie podľa čl. 10 a relevantných kritérií (Guja/Halet). Taký formalistický prístup môže mať zastrašujúci účinok na interné oznamovanie a oslabiť verejnú kontrolu a demokratickú zodpovednosť.

III. POZITÍVNE ZÁVÄZKY ŠTÁTU VO VZŤAHU K OCHRANE OZNAMOVATEĽOV

Judikatúra ESLP neobsahuje len negatívne záväzky štátu (zdržať sa neprimeraných zásahov do slobody prejavu oznamovateľov), ale tiež pozitívne záväzky – povinnosť vytvoriť právny rámec, ktorý oznamovateľov účinne chráni pred odvetnými opatreniami.

Vo veci Heinisch proti Nemecku (bod 44) ESLP konštatoval, že aj v prípadoch, kedy vzťah medzi zamestnávateľom a zamestnancom je regulovaný súkromným právom, má štát pozitívnu povinnosť chrániť právo na slobodu prejavu aj v sfére vzťahov medzi súkromnými osobami. Táto požiadavka sa analogicky vzťahuje aj na situácie, v ktorých je zamestnávateľom štát alebo verejnoprávna inštitúcia.

Vo veci Guja proti Moldavsku (č. 2) (27. februára 2018, č. 1085/10) ESLP posudzoval situáciu, v ktorej bol sťažovateľ po prvom rozsudku veľkej komory formálne obnovený vo funkcii, ale v skutočnosti bol do desiatich dní opätovne prepustený. Súd konštatoval, že druhé prepustenie malo všetky znaky pokračujúceho odvetného opatrenia v reakcii na jeho oznamovateľskú činnosť z roku

2003. Vnútroštátne súdy prispeli k porušeniu jeho práv tým, že odmietli preskúmať jeho tvrdenia a obmedzili sa prevažne na formálne pracovnoprávne otázky.

Tento rozsudok má priamy význam pre posudzovanú vec, pretože demonštruje, že ESLP nepovažuje za zlučiteľné s čl. 10 Dohovoru ani formálne „legitímne“ opatrenia, ak ich materiálnym účelom je odvetné opatrenie voči oznamovateľovi alebo oslabenie jeho ochrany. Relevantné nie je formálne zdôvodnenie zásahu, ale jeho skutočný účel a reálny dopad na ochranu oznamovateľa.

IV. ANALYTICKÝ RÁMEC PRE POSÚDENIE NAPADNUTEJ PRÁVNEJ ÚPRAVY

V posudzovanej veci sa jadro ústavnoprávnej otázky môže, podľa môjho názoru, nachádzať v tom, že ide o legislatívnu úpravu, ktorá môže **meniť štrukturálne nastavenie ochrany oznamovateľov**. Judikatúra ESLP vychádza z toho, že zásah do slobody prejavu môže vzniknúť aj nepriamo, prostredníctvom legislatívnych alebo inštitucionálnych opatrení, ktoré vytvárajú odrádzajúci účinok na uplatňovanie práva. ESLP v rôznych kontextoch upozorňuje na význam systémových záruk a na to, že aj opatrenia, ktoré formálne nepôsobia ako „sankcia“, môžu mať v praxi účinok porovnateľný so sankcionovaním prejavu, pokiaľ rozumného jednotlivca odradia od toho, aby sa prejavil.

Rozsudok Veľkej komory vo veci Baka proti Maďarsku (23. júna 2016, č. 20261/12) ilustruje, že pri posudzovaní zásahu do čl. 10 súd hodnotí aj ústavno-legislatívne a inštitucionálne opatrenia, ktoré sa dotýkajú postavenia osoby zohrávajúcej významnú úlohu vo verejnej debate, a osobitne skúma, či tieto opatrenia nevytvárajú odrádzajúci účinok. Analogicky preto v konaní o súlade právnej normy s ústavou a s Dohovorom nestačí skúmať len deklarované textové garancie, ale aj to, či napadnutá úprava – svojou konštrukciou, predvídateľnosťou a procesnými zárukami – neznižuje praktickú účinnosť ochrany natoľko, že vzniká objektívne riziko „chilling effect“ vo vzťahu k osobám, ktoré majú byť čl. 10 chránené.

Pri aplikácii tohto rámca považujem za primerané postupovať procesne zdržanlivo, t. j. **nepredpokladať automaticky protiústavnosť iba z faktu, že dochádza k zmene právnej úpravy alebo k reorganizácii inštitúcie**. Zmena právnej úpravy môže byť odôvodnená legitímnym cieľom. Avšak veľmi podstatné je, **či konkrétne nastavenie vytvára reálne riziko, že ochrana oznamovateľov bude slabšia v tej miere, že to zasiahne do slobody prejavu**.

V tomto smere pokladám za kľúčové posúdenie troch navzájom prepojených prvkov: (a) miery právnej istoty pre oznamovateľa, (b) inštitucionálnej nezávislosti a nestrannosti ochranného mechanizmu a (c) existencie dostatočných procesných záruk, ktoré zabraňujú zneužitiu proti oznamovateľom. Tieto tri prvky spoločne tvoria prostredie, v ktorom sa jednotliviec rozhoduje, či prehovorí alebo zostane ticho.

A. Právna istota

Právna istota v tomto kontexte znamená, že oznamovateľ musí vedieť vopred v rozumnej miere predvídať, aký typ ochrany mu právny poriadok poskytne, aké sú podmienky jej priznania, aké sú hranice jej trvania a aké sú mechanizmy jej preskúmania. Nejde o to, aby ochrana bola absolútne nemenná; ide o to, aby prípadná revízia ochrany mala jasné pravidlá, bola viazaná na zákonné dôvody a bola sprevádzaná procesnými zárukami proti svojvôli.

Ak by právna úprava vytvárala priestor na nejasné alebo široko formulované dôvody spätného prehodnocovania ochrany, alebo by umožňovala, aby oznamovateľ čelil opakovaným a nepredvídateľným zásahom do svojho statusu bez stabilných pravidiel, môže sa tým **znižovať praktická účinnosť ochrany**. Takáto neistota je relevantná z hľadiska čl. 10 preto, lebo rozhodovanie o oznamovaní sa deje v okamihu, keď jednotlivец zvažuje osobné, profesijné a často aj psychologické následky. Ak sa ochrana javí ako neistá alebo ľahko spochybniteľná, rozumný zamestnanec môže uprednostniť mlčanie, hoci by inak oznámenie vo verejnom záujme urobil. Iným spôsobom zásahu môže byť vytvorenie prostredia, ktoré zmení právne garancie doteraz štátom poskytnutej ochrany a umožní zásah, s ktorým oznamovateľ pôvodne nepočítal, keď zvažoval, či využije svoje právo na slobodu prejavu.

B. Inštitucionálna nezávislosť

Inštitucionálna nezávislosť ochranného mechanizmu je druhým prvkom, ktorý má priamu väzbu na dôveru oznamovateľov v systém. Z judikatúry ESLP v širšom zmysle vyplýva, že ak má byť právo účinné, nemôže zostať len na papieri; musí existovať orgán alebo postup, ktorý pôsobí nestranne, predvídateľne a odolne voči vonkajším tlakom.

V oblasti whistleblowingu má táto požiadavka praktický význam: oznamovatelia často upozorňujú na zlyhania v rámci hierarchických štruktúr, kde je výrazná asymetria moci. Ak by napadnutá právna úprava (či už priamo alebo nepriamo) viedla k oslabenému vnímaniu nezávislosti orgánu, ktorý je garantom ochrany napríklad tým, že by znížila stabilitu jeho vedenia, posilnila možnosť zásahu exekutívy do jeho rozhodovania alebo vytvorila mechanizmy, ktoré sa môžu javiť ako personálne či procedurálne manipulovateľné, potom aj bez explicitného obmedzenia slobody prejavu môže vzniknúť reálny odrádzajúci účinok. Opäť zdôrazňujem, že samotná zmena inštitucionálneho modelu nie je automaticky problémom, **pokiaľ zároveň neporušuje záväzky vyplývajúce z členstva v Európskej únii**. Z hľadiska čl. 10 je rozhodujúce, či zmeny spolu **vytvárajú objektívny dojem, že oznamovateľ sa nebude môcť oprieť o stabilnú a nestrannú ochranu**.

C. Procesné záruky a prechodné ustanovenia

Tretím prvkom sú procesné záruky, vrátane prechodných ustanovení. V situáciách, keď legislatíva zasahuje do už existujúcich právnych vzťahov alebo do už prebiehajúcich konaní o ochrane, nadobúda význam otázka, či právo poskytuje jasné prechodné pravidlá a či nevytvára „medzeru“ ochrany. Ak by právna úprava spôsobila obdobie, v ktorom je ochrana oznamovateľa oslabená, nejasná alebo prakticky nevynútiteľná, potom aj krátkodobá neistota môže mať disproporčný vplyv na rozhodnutie jednotlivcov oznamovať.

Z hľadiska čl. 10 nie je rozhodujúca iba formálna existencia prostriedku ochrany, ale jeho praktická účinnosť – či je ochrana reálne dostupná, predvídateľná a poskytnutá včas. V oblasti whistleblowingu sa totiž oneskorená alebo neistá ochrana alebo ochrana, ktorá sa nepredvídateľne mení v čase, môže v praxi rovnať neúčinnosti, keďže represívne opatrenia (pracovnoprávne úkony, zhoršenie pracovných podmienok, šikanózne postupy) majú často okamžitý účinok a neskoršia rehabilitácia už nevie plne odstrániť všetky následky. Túto logiku preberajú aj európske štandardy: podľa Explanatory Memorandum k odporúčaniam Výboru ministrov Rady Európy CM/Rec(2014)7 o ochrane oznamovateľov sa zdôrazňuje potreba rýchleho a účinného prístupu k preskúmaniu a k náprave a zároveň sa upozorňuje, že čas je kľúčový, a preto majú byť dostupné aj dočasné opatrenia, najmä pri odvetách s ťažko zvrátiteľnými dôsledkami (CM/Rec(2014)7, Explanatory

Memorandum, body 39, 89). Podobne smernica (EÚ) 2019/1937 nastavuje ochranu oznamovateľov ako proces s konkrétnymi lehotami – spravidla potvrdenie prijatia do 7 dní a spätnú väzbu spravidla do 3 mesiacov (čl. 9 ods. 1 písm. b) a f).

V. NAPADNUTÝ ZÁKON Z PERSPEKTÍVY ČL. 10 DOHOVORU

A. Ustanovenia §§ 7a a 7b – preskúvanie udelenej ochrany a otázka právnej istoty

Ustanovenia § 7a a § 7b napadnutého zákona (čl. III, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 54/2019 Z. z.) zavádzajú povinnosť prokurátora a správneho orgánu priebežne preskúmať, či kvalifikované oznámenie, na základe ktorého bola ochrana poskytnutá, stále spĺňa podmienku kvalifikovanosti a či bolo urobené v dobrej viere. Súčasne umožňujú zamestnávateľovi iniciovať takéto preskúmanie podnetom.

Vo vzťahu k čl. 10 Dohovoru a k už uvedenému prvku právnej istoty tieto ustanovenia vyvolávajú viacero závažných obáv.

Po prvé, kontinuálne preskúvanie už udelenej ochrany vytvára stav permanentnej neistoty, ktorý je v priamom rozpore so samotným zmyslom ochrany oznamovateľov. Ochrana sa oznamovateľovi poskytuje preventívne a predbežne – bezprostredne po podaní oznámenia – práve preto, aby sa zabránilo okamžitej odвете zo strany zamestnávateľa. Ak však oznamovateľ musí počítať s tým, že jeho ochrana môže byť kedykoľvek preskúmaná a zrušená, ochranný **mechanizmus stráca svoju preventívnu funkciu**. Oznamovateľ sa ocitá v situácii, v ktorej ochrana, o ktorú sa opiera, nie je stabilná, ale podmienená priebežným hodnotením, a to dokonca na podnet subjektu, proti ktorému môže oznámenie smerovať.

Tento stav je v priamom rozpore s princípmi, ktoré ESLP formuloval vo veci Halet proti Luxembursku. Veľká komora v tomto rozsudku zdôraznila, že akékoľvek opatrenie, ktoré je spôsobilé odradiť potenciálnych oznamovateľov od nahlásenia protiprávneho konania, predstavuje riziko pre slobodu prejavu chránenú čl. 10 Dohovoru. Mechanizmus umožňujúci zamestnávateľovi iniciovať preskúmanie a potenciálne zrušenie ochrany oznamovateľa je práve takým opatrením. Je totiž povinnosťou štátu, aby **oznamovateľovi poskytol právnu istotu v otázke posúdenia kvalifikovanosti podnetu**.

Po druhé, možnosť zamestnávateľa podať podnet na preskúmanie ochrany vnáša do vzťahu „oznamovateľ – orgán poskytujúci ochranu“ prvok sporu, ktorý je nezlučiteľný s ochrannou funkciou tohto mechanizmu. Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1937 (ďalej aj „smernica“) výslovne neupravuje procesné oprávnenie dotknutej osoby (zamestnávateľa) napadnúť rozhodnutie o poskytnutí ochrany oznamovateľovi. Napadnutý zákon teda ide nad rámec požiadaviek práva Európskej únie, a to v **neprospech oznamovateľa, čím znižuje úroveň jeho ochrany**.

Po tretie, napadnuté ustanovenia sú spôsobilé vyvolať zastrešujúci účinok v zmysle judikatúry ESLP. Potenciálny oznamovateľ, ktorý zvažuje podanie oznámenia o protispoločenskej činnosti, musí po prijatí napadnutého zákona kalkulovať s tým, že aj v prípade udelenia ochrany bude táto ochrana môcť byť kedykoľvek odňatá – a to nielen z iniciatívy štátneho orgánu, ale aj na podnet samotného zamestnávateľa, t. j. subjektu, proti ktorému oznámenie smeruje. Takáto legislatívna konštrukcia

vytvára štruktúrnu nerovnováhu v neprospech oznamovateľa a je spôsobilá odradiť racionálne uvažujúceho jednotlivca od realizácie jeho slobody prejavu.

Vo veci Bucur a Toma proti Rumunsku ESLP konštatoval, že všeobecný záujem na udržaní dôvery verejnosti v zákonnosť činnosti spravodajských služieb nemôže prevažovať nad silným verejným záujmom na odhalení tvrdených nezákonných odpočúvaní, ktorý bol v tejto veci rozhodujúci. Súd zároveň vytkol vnútroštátnym orgánom, že sa obmedzili na konštatovanie existencie utajenia a nevykonali potrebné váženie medzi ochranou utajovaných informácií a právom na slobodu prejavu v kontexte whistleblowingu; samotné utajenie preto v tejto veci nebolo automaticky dostatočným dôvodom na zásah. Z toho možno odvodiť, že aj iné formálne filtre či procesné mechanizmy, ktoré by v praxi viedli k oslabeniu ochrany oznamovateľa, musia byť odôvodnené a primerané na základe preukázaných relevantných dôvodov verejného záujmu.

B. Absencia prechodných ustanovení, retroaktivita a procesné záruky

Napadnutý zákon v čl. III neobsahuje prechodné ustanovenia. V dôsledku toho sa ustanovenia §§ 7a a 7b vzťahujú aj na ochrany udelené **pred nadobudnutím účinnosti** napadnutého zákona.

Z hľadiska čl. 10 Dohovoru a tretieho prvku analytického rámca – procesných záruk – je retroaktívna aplikácia mechanizmu preskúmania a rušenia ochrany **mimoriadne problematická**. Oznamovateľ, ktorý podal oznámenie a získal ochranu podľa dovtedy platného právneho rámca, konal v oprávnenej dôvere v stabilitu poskytnutej ochrany. Realizoval svoju slobodu prejavu v čase, keď právny poriadok takúto realizáciu chránil stabilným a predvídateľným spôsobom. Spätná zmena pravidiel v neprospech oznamovateľa je preto ešte závažnejším zásahom do slobody prejavu, ako zavedenie nových pravidiel len pre budúce oznámenia.

Vo veci Guja proti Moldavsku (č. 2) ESLP jednoznačne odmietol formálne opatrenia, ktoré materiálne slúžili na obchádzanie ochrany oznamovateľa, a konštatoval, že opätovné prepustenie bolo pokračovaním odvetných opatrení za oznamovateľskú činnosť. Obdobne, spätné preskúmanie a potenciálne rušenie ochrany oznamovateľov predstavuje de facto odvetné opatrenie umožnené legislatívnou cestou.

Absencia prechodných ustanovení súčasne vytvára práve tú „medzeru“ ochrany, na ktorú som poukázal v analytickej časti (časť IV bod C). Oznamovatelia, ktorí konali v dobrej viere a v súlade s platným právom, sa spätne **ocitajú v zhoršenom právnom postavení, bez jasných pravidiel prechodu a bez garancií**, že ich existujúca ochrana bude rešpektovaná. Takýto postup je v priamom rozpore so zákazom zastrešujúcich opatrení, ako ho formuloval ESLP v celom rade rozsudkov od Guja cez Heinisch a Kudeshkina až po Halet.

C. Zrušenie Úradu na ochranu oznamovateľov, zánik funkcie jeho vedenia a otázka inštitucionálnej nezávislosti

Napadnutý zákon v čl. I zrušuje Úrad na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti a zriaďuje nový Úrad na ochranu obetí trestných činov a oznamovateľov protispoločenskej činnosti, ktorý v plnom rozsahu preberá pôsobnosť zrušeného úradu. Funkcia predsedu a podpredsedu Úradu na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti zanikla ex lege ku dňu účinnosti napadnutého zákona.

Z hľadiska čl. 10 Dohovoru a druhého prvku analytického rámca – inštitucionálnej nezávislosti – táto zmena vyvoláva otázky, ktoré si zaslúžia pozornosť. Zdôrazňujem, že samotná zmena inštitucionálneho modelu nie je nevyhnutne problematická; zákonodarca má pri usporadúvaní verejnej správy určitý priestor uváženia. ESLP vo svojej judikatúre síce priamo neposudzuje inštitucionálne usporiadanie vnútroštátnych orgánov ochrany oznamovateľov, avšak opakovane zdôraznil, že účinná ochrana oznamovateľov je predpokladom efektívneho uplatňovania slobody prejavu.

Rozhodujúce je, či zmeny spolu vytvárajú objektívny dojem, že oznamovateľ sa **nebude môcť oprieť o stabilnú a nestrannú ochranu**. Ak inštitucionálna zmena vedie k oslabeniu reálnej schopnosti orgánu chrániť oznamovateľov, ak podkopáva dôveru oznamovateľov v stabilitu a nezávislosť orgánu, na ktorý sa obracajú, a ak je sprevádzaná okolnosťami, ktoré nasvedčujú zámeru zmeniť personálne vedenie tohto orgánu, je takáto zmena spôsobilá vyvolať zastrašujúci účinok v zmysle judikatúry ESLP.

Pripomínam, že ESLP vo veci Kudeshkina proti Rusku identifikoval zastrašujúci účinok nielen vo vzťahu k samotnému sťažovateľovi, ale aj vo vzťahu k širšej kategórii osôb – k sudcom, ktorí by chceli participovať na verejnej diskusii o efektívnosti justície. **Analogicky, legislatívne opatrenie**, ktoré vedie k výmene vedenia nezávislého orgánu ochrany oznamovateľov bez zákonom predpokladaných dôvodov, je spôsobilé vyvolať zastrašujúci účinok na samotných oznamovateľov, ktorí strácajú dôveru v nezávislosť a stabilitu orgánu, ktorému zverili svoju identitu a osobné údaje. Oznamovateľ, ktorý sa v dobrej viere obrátil na Úrad na ochranu oznamovateľov, tak urobil v oprávnenom očakávaní, že na čele tohto orgánu bude osoba zvolená zákonom stanoveným spôsobom, s funkčným obdobím garantujúcim nezávislosť od politických zmien. **Ad hoc personálna zmena na čele orgánu legislatívnou cestou** tieto očakávania zásadným spôsobom narúša a vytvára odôvodnené pochybnosti o tom, či nové vedenie bude konať nezávisle od politickej moci, ktorá ho do funkcie dosadila.

VI. MEDZINÁRODNÝ KONTEXT A KONVERGENCIA ŠTANDARDOV

Ochrana oznamovateľov ako, súčasť slobody prejavu, nie je izolovaným prvkom judikatúry ESLP, ale je ukotvená v širšom rámci európskych štandardov. Smernica (EÚ) 2019/1937 na túto líniu výslovne nadväzuje: v recitáli 31 konštatuje, že osoby, ktoré v pracovnom kontexte nahlasujú informácie o hrozbách alebo o poškodení verejného záujmu, realizujú svoje právo na slobodu prejavu a právo prijímať a rozširovať informácie. Smernica pritom explicitne vychádza z čl. 10 Dohovoru a zároveň sa opiera aj o čl. 11 Charty základných práv Európskej únie, a deklaruje, že čerpá z judikatúry ESLP k slobode prejavu, ako aj zo zásad vypracovaných Radou Európy.

Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy CM/Rec(2014)7 o ochrane oznamovateľov rovnako vychádza z čl. 10 Dohovoru a odporúča, aby členské štáty zaviedli normatívny, inštitucionálny a súdny rámec na ochranu oznamovateľov. Uznesenie 1729 (2010) Parlamentného zhromaždenia Rady Európy, na ktoré sa ESLP opakovane odvoláva (napríklad Heinisch proti Nemecku, bod 37; Gawlik proti Lichtenštajnsku, body 39 – 40; Halet proti Luxembursku, bod 55), zdôrazňuje význam oznamovania ako prostriedku posilnenia zodpovednosti a boja proti korupcii.

Napadnutý zákon je v rozpore s touto konvergenciou štandardov. Namiesto posilňovania ochrany oznamovateľov, ktoré je medzinárodným trendom a ku ktorému Slovenská republika pristúpila transpozíciou smernice, **napadnutý zákon ochranu oslabuje**. To nie je len otázka práva Európskej únie, ale aj otázka súladu s čl. 10 Dohovoru, ako ho interpretuje ESLP, pretože zníženie úrovne ochrany oznamovateľov je spôsobilé odradiť potenciálnych oznamovateľov od realizácie ich slobody prejavu.

ESLP vo veci Halet proti Luxembursku poukázal na vývoj ochrany oznamovateľov od rozsudku Guja, vrátane vývoja európskeho a medzinárodného právneho rámca (v tomto kontexte uvádza aj smernicu (EÚ) 2019/1937). Veľká komora konštatovala, že „považuje za vhodné potvrdiť a upevniť princípy stanovené v judikatúre s ohľadom na ochranu oznamovateľov, spresniac kritériá ich uplatňovania vo svetle súčasného európskeho a medzinárodného kontextu“ (Halet, bod 120). Napadnutý zákon smeruje presne opačným smerom.

VII. TEST PROPORCIONALITY

Ak Ústavný súd dospeje k záveru, že napadnutá právna úprava predstavuje zásah do slobody prejavu v zmysle čl. 10 Dohovoru alebo čl. 26 ústavy, je podľa môjho názoru potrebné posúdiť jej ústavnú akceptovateľnosť testom proporcionality. Aj pri tomto kroku považujem za vhodné postupovať vecne a procesne zdržanlivo: zákonodarca má pri nastavovaní organizácie verejnej správy určitú flexibilitu, avšak v oblasti, ktorá sa dotýka základných práv, musí preukázať, že zásah sleduje legitímny cieľ, je vhodný na jeho dosiahnutie a je nevyhnutný, t. j. nemožno ho dosiahnuť menej obmedzujúcimi prostriedkami.

Pri whistleblowingu má osobitný význam kritérium nevyhnutnosti, pretože ak právna úprava znižuje mieru ochrany alebo predvídateľnosť ochrany, musí byť veľmi presvedčivo vysvetlené, **prečo nebolo možné zvoliť riešenie**, ktoré by zachovalo alebo posilnilo dôveru oznamovateľov. Zároveň je namieste hodnotiť aj primeranosť v užšom zmysle: či výhody sledovaného cieľa prevažujú nad rizikom, že sa oslabí ochota oznamovať protispoločenskú činnosť a tým aj schopnosť spoločnosti odhaľovať porušovanie práva.

V kontexte napadnutého zákona možno identifikovať tri prvky, ktoré si vyžadujú posúdenie v rámci testu proporcionality. Po prvé, zavedenie mechanizmu priebežného preskúmavania ochrany vrátane možnosti zamestnávateľa iniciovať toto preskúmanie: ani deklarovaný cieľ (ochrana pred „zneužitím“ inštitútu ochrany) nevysvetľuje, prečo nebolo možné dosiahnuť tento cieľ menej invazívnymi prostriedkami, napríklad preskúmaním len na podnet nezávislého orgánu a za zákonom striktné vymedzených okolností. Po druhé, zákonodarca **vypustil prechodné ustanovenia**, ktoré by riešili právnu situáciu osôb, ktorým už bola preventívna ochrana štátom priznaná. Po tretie, ex lege zánik funkcie vedenia nezávislého orgánu: otázka znie, či nebolo možné dosiahnuť legitímny cieľ reorganizácie **bez súčasného zániku funkčných období** osôb zvolených do vedenia existujúceho orgánu.

VIII. ZÁVER

Na základe všetkých uvedených skutočností a s prihliadnutím na ustálenú judikatúru ESLP k čl. 10 Dohovoru v oblasti ochrany oznamovateľov protispoločenskej činnosti konštatujem, že napadnutý

zákon č. 376/2025 Z. z. vyvoláva závažné pochybnosti o jeho súlade s čl. 10 Dohovoru a s čl. 26 ústavy, a to z nasledujúcich dôvodov:

Ustanovenia §§ 7a a 7b napadnutého zákona zavádzajú mechanizmus priebežného preskúmania a potenciálneho rušenia ochrany oznamovateľov, vrátane možnosti zamestnávateľa iniciovať takéto preskúmanie. Tento mechanizmus **znižuje právnu istotu oznamovateľa** o trvaní jeho ochrany, je spôsobilý vyvolať **zастраšujúci účinok** a je v rozpore s pozitívnym záväzkom Slovenskej republiky vytvoriť účinný právny rámec ochrany osôb, ktoré realizujú svoju slobodu prejavu oznamovaním protispoločenskej činnosti.

Absencia prechodných ustanovení spôsobuje **retroaktívnu aplikáciu** tohto mechanizmu na ochrany udelené pred účinnosťou napadnutého zákona, čím sa oznamovatelia, ktorí konali v oprávnenej dôvere v stabilitu právneho rámca, ocitajú v zhoršenom právnom postavení. Tento spätný zásah do nadobudnutých práv oznamovateľov nemá oporu v žiadnom prevažujúcom verejnom záujme a je v priamom rozpore s princípom, podľa ktorého formálne „legitímne“ opatrenia nemôžu slúžiť na obchádzanie ochrany oznamovateľov.

Zrušenie Úradu na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti a ex lege zánik funkcie jeho vedúcich predstaviteľov, spojené s vymenovaním dočasného vedenia predsedom Národnej rady Slovenskej republiky, **podkopáva inštitucionálne garancie nezávislej ochrany oznamovateľov** a je spôsobilé vyvolať **zастраšujúci účinok** na oznamovateľov, ktorí strácajú dôveru v nezávislosť orgánu, ktorému zverili svoju identitu a osobné údaje.

Ochrana oznamovateľov je v modernom právnom štáte dôležitým nástrojom kontroly moci a prevencie proti zneužívaniu právomocí. V kontexte čl. 10 Dohovoru ide o oblasť, kde sa individuálne právo jednotlivca prelína s verejným záujmom na transparentnosti a zodpovednosti verejnej správy. Ak by napadnutá právna úprava svojím kumulatívnym účinkom znižovala stabilitu, nezávislosť alebo praktickú účinnosť ochrany oznamovateľov natoľko, že by objektívne odrádzala jednotlivcov od oznámenia porušenia práva vo verejnom záujme, potom by bolo potrebné zvážiť jej súlad s čl. 26 ústavy a čl. 10 Dohovoru.

Na základe uvedených skutočností sa domnievam, že by Ústavný súd pri meritórnom preskúmaní napadnutého zákona mal venovať osobitnú pozornosť práve otázke systémového oslabenia ochrany a jej možnému odrádzajúcemu účinku, a to nielen vo vzťahu k textovým garanciam, ale aj vo vzťahu k predvídateľnosti, stabilite a dôveryhodnosti ochranného mechanizmu v praxi.

S úctou

JUDr. Róbert Dobrovodský, PhD., LL.M. (Tübingen)
verejný ochranca práv