

**úoo**ÚRAD NA OCHRANU  
OZNAMOVATEĽOV

## **SPRÁVA O ČINNOSTI ÚRADU NA OCHRANU OZNAMOVATEĽOV ZA ROK 2023**

Podľa § 13 ods. 13 zákona č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov, má Úrad na ochranu oznamovateľov povinnosť predložiť Národnej rade Slovenskej republiky „každoročne do konca marca správu o svojej činnosti a o stave ochrany oznamovateľov za predchádzajúci rok; správu zverejňuje úrad na svojom webovom sídle. Súčasťou tejto správy sú najmä poznatky z činnosti úradu a návrhy a odporúčania na nápravu zistených nedostatkov“.

V súlade s uvedeným zákonom preto v marci 2024

**predkladám**

Národnej rade Slovenskej republiky správu o činnosti úradu a stave ochrany oznamovateľov za obdobie od januára do decembra 2023.



Zuzana Dluhošová  
Predsedníčka

Úrad na ochranu oznamovateľov

# SPRÁVA O ČINNOSTI ÚRADU NA OCHRANU **OZNAMOVATEĽOV** ZA ROK 2023



úoo

ÚRAD NA OCHRANU  
OZNAMOVATEĽOV





úoo

ÚRAD NA OCHRANU  
OZNAMOVATEĽOV

## SPRÁVA O ČINNOSTI ÚRADU NA OCHRANU OZNAMOVATEĽOV ZA ROK 2023



# OBSAH

<b>1 O Úrade na ochranu oznamovateľov</b>	<b>7</b>
<b>2 Ochrana oznamovateľov</b>	<b>11</b>
2.1 Právna ochrana	12
2.2 Poradenstvo	17
2.3 Psychosociálna podpora	19
2.4 Odmeny	20
<b>3 Oznámenia o protispoločenskej činnosti</b>	<b>21</b>
<b>4 Vnútorné systémy oznamovania</b>	<b>24</b>
4.1 Kvalitatívne kritériá vnútorných systémov oznamovania	26
4.2 Pomoc so zefektívnením vnútorných oznamovacích systémov	27
4.3 Kontrola	30
<b>5 Vzdelávanie</b>	<b>32</b>
5.1 Vzdelávanie zodpovedných osôb a zamestnancov	33
5.2 Vzdelávanie na školách	35

<b>6 Komunikačné aktivity</b>	<b>37</b>
6.1 Podujatia	39
6.2 Podcast	42
6.3 Médiá	43
<b>7 Analytická činnosť</b>	<b>45</b>
<b>8 Spolupráce a partnerstvá</b>	<b>55</b>
<b>9 Zdroje úradu</b>	<b>60</b>
9.1 Financovanie úradu	61
9.2 Správa majetku	64
9.3 Ľudské zdroje	65
<b>10 Novela zákona o ochrane oznamovateľov</b>	<b>66</b>
<b>Záver</b>	<b>75</b>

**ZUZANA DLUGOŠOVÁ**  
predsedníčka ÚOO



# PREDSLOV

Rok 2023 je druhým kompletným kalendárnym rokom, odkedy Úrad na ochranu oznamovateľov vstúpil na scénu štátnych inštitúcií. Aj keď sú to z pohľadu ľudského života i z pohľadu inštitucionálneho roky batolaťa, úrad má za sebou okrem bežných prvých krokov aj zaťažkávacie skúšky.

Počín vlády z roku 2018 zriaďiť novú nezávislú inštitúciu, ktorá bude navigovať a dozerať na ochranu tých, ktorí poukážu na ohrozenie verejného záujmu, bol vizionársky. Prišiel dokonca o pár rokov skôr, ako sa spoločenstvo štátov Európskej únie zhodlo na spoločných pravidlách ochrany whistleblowerov, vrátane ich inštitucionálneho zabezpečenia. A i keď úrad nakoniec začal svoju činnosť až v septembri 2021, patrí k jedným z prvých európskych inštitúcií, ktoré sa venujú ochrane oznamovateľov.

Úrad sa postupne dostáva do povedomia ekonomicky aktívneho obyvateľstva, čo bolo od začiatku jeho existencie

hlavnou výzvou. Dáta prieskumov verejnej mienky ukazujú, že kým v roku 2021 o inštitúcii, ktorá chráni oznamovateľov, vedelo len 13 %, na konci roku 2023 to už bolo 40 %. Ukazujú to aj čísla o počtoch ľudí, ktorí sa obracajú na úrad.

Ochrana a podpora oznamovateľov však nie je len úlohou samotného úradu. V prvej línii sú to predovšetkým jednotliví zamestnávateľa, vo verejnej sfére je ich väčšina a v tej súkromnej tí, ktorí zamestnávajú aspoň 50 ľudí. Tón zhora – od manažérov, ministrov, riaditeľov – určuje, ako sa čestní a vnímaví ľudia voči nečestnosti zachovajú. Či sa ozvú priamo v inštitúcii alebo si zvolia radšej oznámenie na externej adrese alebo u nich prevládnu obavy z negatívnych následkov a ostanú ticho, alebo sa dokonca nekalým praktikám prispôbia. Nielen dojmy z rozhovorov so zamestnancami, ale aj dáta nám dnes jasne hovoria, že ekonomicky aktívni ľudia vo verejnej správe majú väčšiu ochotu oznámiť podvod, ak očakávajú väčšiu podporu od inštitúcie. Zároveň najsil-

nejší odrádzajúci faktor, ktorý ovplyvňuje ochotu oznamovať, sú očakávané dôsledky na pracovisku. Zodpovednosť leží na pleciach každého z nás, no je o to väčšia, ak sme v pozícii lídrov na akejkoľvek úrovni.

Ku koncu minulého roka sa úrad potýkal s výrokmi niektorých verejných činiteľov, ktorí, žiaľ bez toho, aby sa oboznámili s platnými pravidlami ochrany oznamovateľov, spochybňovali ich zmysel. Prípadne pripisovali úradu kroky či rozhodnutia, ktoré sa nestali a neboli ani v jeho právomoci. Vyjadrenia bez oboznámenia sa s obsahom platných zákonov nikdy nesvedčia profesionálnemu výkonu verejnej funkcie. Vysielajú verejnosti negatívny signál, že štátne inštitúcie netreba rešpektovať a nemožno im ani dôverovať. Následná snaha zmeniť platné pravidlá v zákone o ochrane oznamovateľov bez odbornej diskusie, cez skrátené legislatívne konanie, vyslala ďalší signál právnej neistoty. Odborná diskusia pri zásadných zmenách legislatívy je nevy-

hnutná a platí osobitne aj v citlivej agende ochrany oznamovateľov.

Úrad bol zriadený, aby chránil práva ľudí, ktorí v dobrej viere upozornia na porušovanie zákonov. Má potrebnú expertízu a prax, s ktorou je ochotný sa podeliť. Či už so zamestnávateľmi, ktorí si nie sú istí, aké majú povinnosti voči chráneným oznamovateľom na pracovisku, alebo zákonodarcami pri zmene legislatívy. Kvalitná legislatíva, ale aj snaha zamestnávateľov mať pravidlá nielen naoko, vedie k zlepšeniu podmienok pre oznamovateľov a aj k férovejšej a spravodlivejšej spoločnosti.

Ak chceme žiť v demokratickom a právnom štáte, je dôležité, aby každý štátny orgán vytváral predpoklady na bezpečné oznamovanie bez rizika odvety a zastrasovania. Rovnako bez snahy o spochybňovanie oznamovateľov, ktorí postupujú podľa pravidiel. Sila právneho štátu sa totiž testuje práve v situáciách, kedy dôsledky platných pravidiel nemusia všetkým vyhovovať, no napriek tomu ich všetci rešpektujú.



# O ÚRADE NA OCHRANU OZNAMOVATEĽOV

Úrad na ochranu oznamovateľov bol zriadený zákonom č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti ako rozpočtová organizácia, ktorá zodpovedá Národnej rade SR. Je nezávislým štátnym orgánom s celoštátnou pôsobnosťou. Oficiálne sídlo úradu je na Námestí slobody 29 v Bratislave, no pre rekonštrukčné práce úrad dočasne presťahoval svoje kancelárie na Jozefskú 1 v Bratislave.

Oficiálne začal úrad fungovať 2. septembra 2021. Jeho činnosť je zameraná na ochranu oznamovateľov nezákonnej činnosti a agendu s tým spojenú. Jeho vznik možno vnímať ako logické vyústenie neuspokojivého stavu ochrany oznamovateľov, ale aj nízkej poznateľnosti a nedostatočného uplatňovania zákona č. 307/2014 Z. z., ktorý položil základy súčasnej legislatívy.

Základné úlohy úradu:

### **1. Ochrana oznamovateľov**

Úrad chráni práva a oprávnené záujmy oznamovateľov pri a po oznámení nekalých praktík. V prípade oznamovateľov, ktorí získali od prokurátora či správneho orgánu tzv. status chráneného oznamovateľa, musí úrad vopred schváliť každý pracovnoprávny úkon zamestnávateľa, s ktorým zamestnanci nesúhlasia. Ide o preventívnu ochranu, ktorá dáva oznamovateľom záruku, že neutrpia ujmu pre to, že sa rozhodli prehovoriť o porušovaní zákona na svojom pracovisku.

Pri tzv. následnej ochrane podáva úrad pomocnú ruku oznamovateľom, ktorí status nemajú a bol už voči nim vykonaný nejaký pracovnoprávny úkon, s ktorým nesúhlasia. Ak úrad zistí, že mal súvis s ich oznámením o nezákonnej činnosti, na 30 dní úkon pozastavia. Následne sa oznamovateľ musí do 30 dní obrátiť na súd, ktorý vydá tzv. neodkladné opatrenie, čo v praxi znamená, že daný úkon

je „zmrazený“, kým súd definitívne nerozhodne, či je alebo nie je platný.

### **2. Poradenstvo a podpora**

Úrad tiež poskytuje bezplatné právne poradenstvo oznamovateľom, ktorí chcú podať oznámenie o protispoločenskej činnosti alebo sa chcú poradiť v súvislosti s možnosťami ochrany, aká sa na nich vzťahuje. Na úrad sa môžu ľudia obrátiť v akomkoľvek štádiu svojho prípadu, no je ideálne, ak tak urobia hneď, ako majú podozrenie, že narazili na nezákonnú prax na svojom pracovisku.

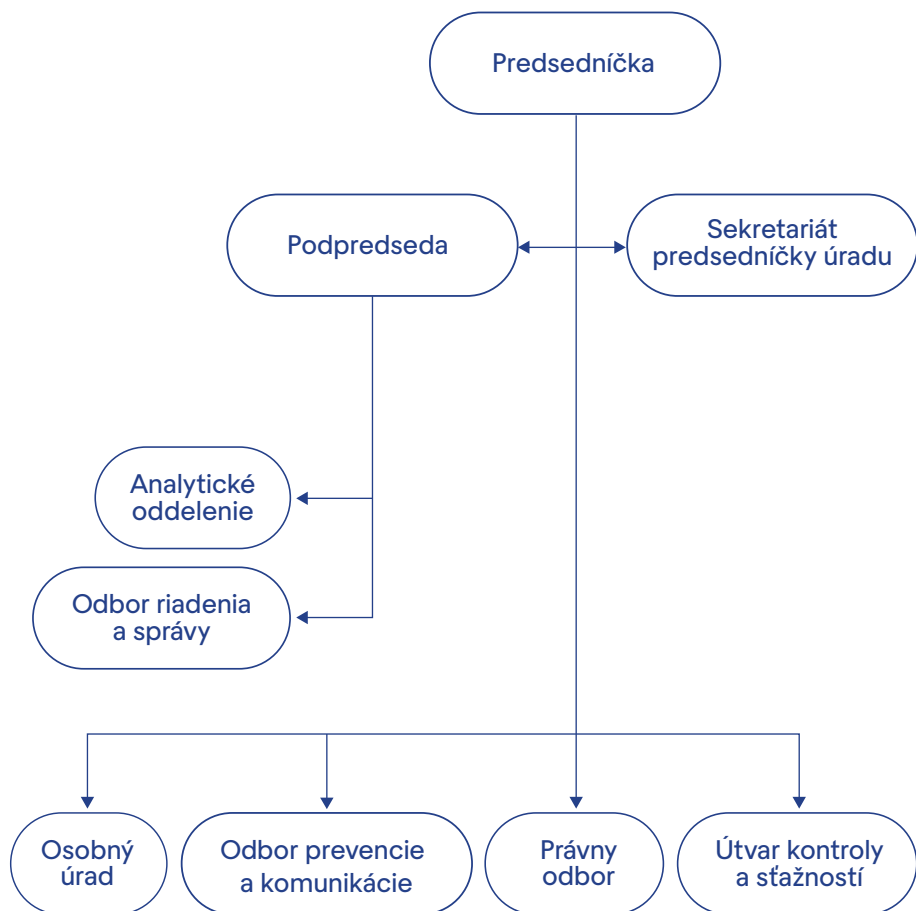
Podporu úradu majú aj zamestnávateľia pri nastavovaní či zefektívňovaní vnútorných oznamovacích mechanizmov v organizácii či preverovaní zložitých oznámení. Rovnako ako oznamovatelia, aj tzv. zodpovedné osoby sa môžu radiť s právnikom úradu prostredníctvom infolinky. Právne záväzné stanoviská vydáva zamestnávateľom Právny odbor ÚOO.

### **3. Prijímanie oznámení o protispoločenskej činnosti**

Úrad prijíma oznámenia o korupcii, podvodoch, závažnom porušovaní zákona či iných nekalých praktikách, ktoré majú dopad na verejný záujem. Podstatné je, aby išlo o protiprávne konanie, na ktoré oznamovateľ prišiel pri výkone svojej práce - u zamestnávateľa, pri výkone funkcie alebo výkone svojho povolania, stáže, brigády, či dokonca v rámci prijímacieho pohovoru do zamestnania. Tiež, že ho podáva v dobrej viere, čo znamená, že v čase svojho oznámenia je presvedčený, že poskytuje pravdivé informácie.

Ak sa oznamovateľ obráti na úrad anonymne alebo požiada o anonymitu, úrad podáva trestné oznámenie vo vlastnom mene.

# ORGANIZAČNÁ ŠTRUKTÚRA





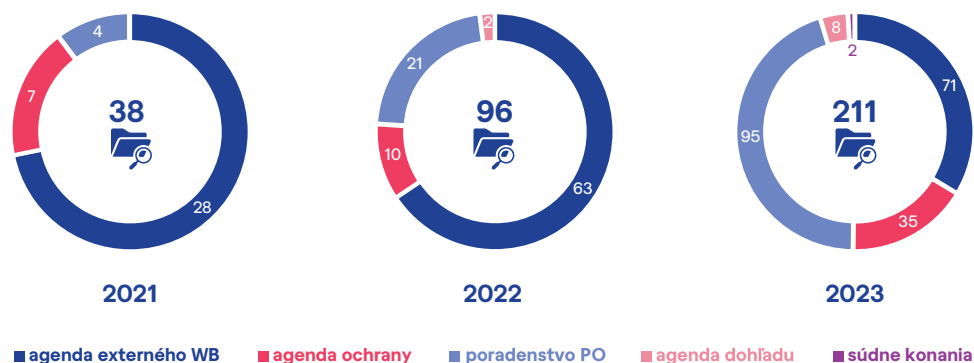
# **OCHRANA OZNAMOVATEĽOV**

Úrad na ochranu oznamovateľov je akýmsi navigátorom pre ľudí, ktorí upozornia na porušovanie zákonov v práci. Poskytuje im odborné rady, ale aj asistenciu pri podaní oznámenia o nezákonnej činnosti. Hlavne však ochranu v prípade, že by ich zamestnávateľa nejakým spôsobom postihovali pre oznámenie.

## 2.1 PRÁVNA OCHRANA

V roku 2023 medziročne výrazne narástla agenda Právneho odboru. Na úrad sa obrátilo 533 ľudí, pričom úrad v danom roku konal v 211 prípadoch, ktoré boli v jeho kompetencii. V tom sú zahrnuté oznámenia o nezákonnej činnosti, agenda ochrany oznamovateľov, ale napríklad aj právne poradenstvo zamestnávateľom či iným právnickým osobám, kontrolná činnosť či súdne konania. Výraznejšie narástol najmä podiel v agende poradenstva pre zamestnávateľov a správnych konaniach k pozastaveniu a súhlasom s pracovnoprávnymi úkonmi.

Graf č. 1: Vývoj počtu prípadov úradu od jeho zriadenia



Zo 68 prípadov z roku 2023, kde figuroval oznamovateľ nezákonnej činnosti, došlo v 21 prípadoch k odvetným opatreniam zo strany zamestnávateľov. Väčšinou boli oznamovatelia vystavení nátlaku,

zastrašovaníu či obťažovaníu. Tiež pozastaveníu výkonu činnosti, výpovedi či diskriminácii.

V praxi fungujú dva najsilnejšie nástroje ochrany oznamovateľov:

### → **Status chráneného oznamovateľa (§ 3 – § 8)**

Status chráneného oznamovateľa získa oznamovateľ, ak v dobrej viere podá kvalifikované oznámenie, ktoré môže prispieť alebo prispelo k objasneníu závažnej protispoločenskej činnosti alebo k zisteníu alebo k usvedčeníu jej páchatel'a a prokurátor alebo správny orgán ho za také uzná.

Oznamovateľ vtedy **od prokurátora alebo správneho orgánu** získa potvrdenie, o čom je informovaný aj jeho zamestnávateľ a ÚOO, a stáva sa chráneným oznamovateľom. To znamená, že zamestnávateľ nemôže vykonať voči oznamovateľovi žiaden pracovnoprávny úkon, s ktorým oznamovateľ nesúhlasí, bez súhlasu Úradu na ochranu oznamovateľov. Podstatou vyžiadania súhlasu ÚOO je, že sa vylúči možnosť, že by mal chystaný úkon súvis s podaným oznámením. Status chráneného oznamovateľa teda preventívne chráni oznamovateľa pred tým, aby trpel odvetami pre to, že nemlčal a oznámil nezákonnú činnosť.

Za rok 2023 bolo udelených **62 nových statusov chráneného oznamovateľa dokopy 57 oznamovateľom**. Piatí oznamovatelia dostali po dva statusy – jeden od prokurátora a jeden od správneho orgánu, prípadne dva statusy od prokuratúry. Najviac ochrán udelila prokuratúra, následne inšpektoráty práce a jednu ochranu poskytol aj Úrad pre verejné obstarávanie.

ÚOO je od kompetentných orgánov automaticky informovaný o osobách, ktoré získali status chráneného oznamovateľa.

V roku 2023 úrad posudzoval **7 žiadostí zamestnávateľov o súhlas**

s **pracovnoprávnym úkonom**, čo je približne na rovnakej úrovni ako rok predtým. Znamená to, že len v 10 percentách prípadov udelených ochrán nastal nejaký typ „konfliktu“, kde je zamestnávateľ povinný angažovať ÚOO, aby preventívne preveril obsah a dôvody navrhované pracovnoprávneho úkonu.

Vo väčšine prípadov sa konania týkali ukončenia pracovného pomeru s chráneným oznamovateľom. V troch prípadoch úrad udelil súhlas s výpoveďami. V dvoch prípadoch súhlas neudelil, týkalo sa to udelenia výčitky a okamžitého skončenia pracovného pomeru. Dve konania ku koncu roka 2023 ešte neboli ukončené.

ÚOO sa, žiaľ, stretol aj s prípadom, kedy si zamestnávateľ, konkrétne Ministerstvo vnútra SR, nesplnil zákonnú povinnosť obrátiť sa na úrad pred vykonaním pracovnoprávneho úkonu, s ktorým oznamovateľ nesúhlasí. Bez predchádzajúceho súhlasu ÚOO dočasne postavilo mimo výkonu štátnej služby 11 policajtov, ktorí mali status chráneného oznamovateľa. Po tom, čo úrad o týchto skutočnostiach získal podrobné informácie, začal voči ministerstvu správne konanie.

### → **Pozastavenie účinnosti pracovnoprávneho úkonu (§ 12)**

Ak sa oznamovateľ, ktorý nemá tzv. status chráneného oznamovateľa, domnieva, že zamestnávateľ voči nemu vykonal pracovnoprávny úkon v súvislosti s oznámením a nesúhlasí s ním, môže do 15 dní úrad požiadať o jeho pozastavenie. Ak zamestnávateľ nepreukáže, že úkon nesúvisí s oznámením, ÚOO ho pozastaví na 30 dní.

To dáva čas oznamovateľovi, aby sa mohol obrátiť na súd s návrhom na nariadenie neodkladného opatrenia. Ak súd takéto neodkladné opatrenie vydá, až do právoplatného rozhodnutia o platnosti či neplatnosti výpovede ostáva pracovný pomer oznamovateľa zachovaný.

V roku 2023 úrad dostal **26 žiadostí o pozastavenie účinnosti** pracovnoprávneho úkonu, čo je výrazne viac ako rok predtým, kedy ÚOO obdržalo dve žiadosti. V troch prípadoch žiadosti vyhovel a účinnosť pozastavil. V 17 prípadoch účinnosť úkonu nebola pozastavená najmä z dôvodu, že zamestnávateľ preukázal, že pracovnoprávny úkon nesúvisí s oznámením, žiadatelia neoznačili úkon, ktorý sa mal pozastaviť, alebo neboli splnené iné procesné podmienky (žadatelia mali udelený status chráneného oznamovateľa a pracovnoprávny úkon mal byť odsúhlasený ÚOO v rámci iného konania). Rozhodovanie vo zvyšných piatich konaniach nebolo ku koncu decembra 2023 ukončené.

### **Anonymizované prípady oznamovateľov, v ktorých úrad asistoval v roku 2023:**

#### **→ Prípád 1**

Učiteľka základnej školy oznámila vedeniu školu svoje podozrenie, že jej kolega sexuálne zneužíva maloleté žiačky. Neskôr tak urobili aj viacerí rodičia detí, ktorí zároveň podali trestné oznámenie. Pri vyšetrovaní kontrolnými orgánmi bola oznamovateľka celý čas súčinná za čo sa jej začal zamestnávateľ mstiť. Okrem iného sa ju snažil prepustiť z práce, do čoho zasiahol ÚOO. Po dôkladnom preskúmaní prípadu úrad vyhodnotil, že ide o odvetu za podané oznámenie, a tak pozastavil účinnosť výpovede. Závery úradu potvrdil aj príslušný súd, ktorý vydal tzv. neodkladné opatrenie. To znamená, že oznamovateľka ostala naďalej v škole zamestnaná.

### → Prípád 2

Zamestnanec ministerstva upozornil na nezákonné verejné obstarávanie informačného systému. Najskôr interne, svojmu zamestnávateľovi, ktorý vyhodnotil, že sa žiadne pochybenie nestalo. Preto sa následne obrátil aj na úrad. Po preverení informácií a dokumentov od oznamovateľa podal úrad vo svojom mene podnet na Úrad pre verejné obstarávanie (ÚVO), aby obstarávanie preskúmal. Po tom, ako ÚVO spustil v podniku vlastnú kontrolu, oznamovateľ začal pociťovať zmenu správania svojho nadriadeného, ktorý mu bránil vo výkone jeho bežnej pracovnej činnosti. ÚOO ho preto informoval o možnosti získať tzv. status chráneného oznamovateľa, ktorý mu na základe žiadosti udelil Úrad pre verejné obstarávanie. ÚVO po ukončení kontroly udelilo v máji 2023 ministerstvu dve pokuty za dve zákazky, pri ktorých bol porušený zákon – jednu vo výške 40 481 EUR, druhú v sume 7 084 EUR.

### → Prípád 3

V štátnom centre pre deti a rodiny bol tlak na to, aby zamestnanci a profesionálni náhradní rodičia vychovávali zverené deti v prísne kresťanskej viere. Keď sa voči tzv. duchovnému programu jedna profesionálna náhradná matka ohradila, nebola s ňou predĺžená pracovná zmluva a odobrali jej zo starostlivosti dieťa. Vtedy sa rozhodla o praktikách v domove prehovoriť a rovnako aj ďalší zamestnanci. Podali oznámenie na ÚOO a jedna zamestnankyňa podala aj trestné oznámenie na prokuratúre.

Úrad poskytol oznamovateľom právne poradenstvo a pomoc so sprostredkovaním tzv. statusu chráneného oznamovateľa. Predsedníčka ÚOO sa stretla s vtedajšou ministerkou práce, sociálnych vecí a rodiny, následne v centre prebehla inšpekcia ministerstva.

Po medializácii prípadu bol príkazom Generálnej prokuratúry SR duchovný program centra s okamžitou platnosťou zrušený a prípadom sa začala zaoberať krajská polícia. Riaditeľka štátneho centra odstúpila a 21 zamestnancov siahlo výpovede, ktoré spoločne podali na protest proti vedeniu a zvláštnym náboženským praktikám v centre. Profesionálnej matke bolo vrátené do starostlivosti odobraté dieťa.

Úrad dohliada na ochranu oznamovateľov aj ďalšími spôsobmi:

- kontroluje dodržiavanie ustanovení o prijímaní a preverovaní oznámení,
- kontroluje, či zamestnávateľ po podaní oznámenia nepodniká voči oznamovateľovi odvetné opatrenia, alebo či ho nezastrašuje,
- poskytuje poradenstvo a konzultácie v súvislosti s oznamovaním.

## 2.2 PORADENSTVO

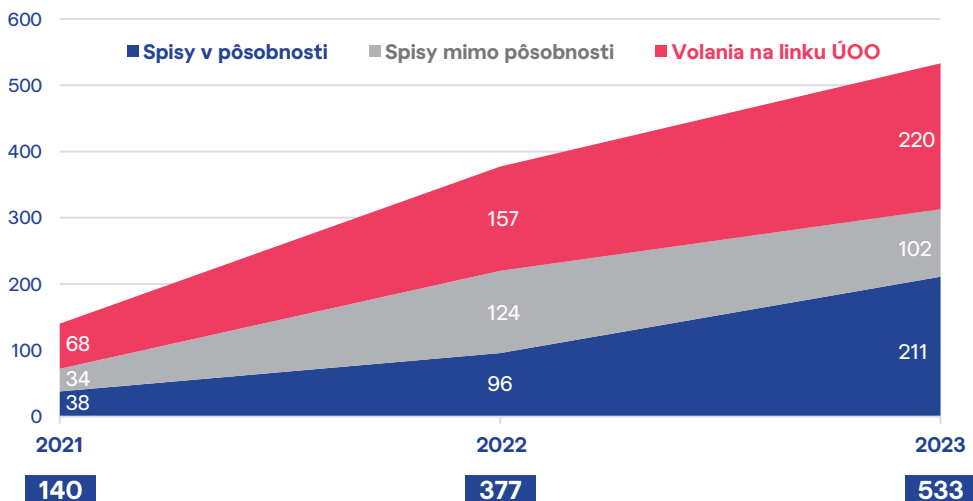
Oznamovanie nezákonnej činnosti predstavuje komplexnú problematiku, v ktorej často nie je jednoduché sa zorientovať. Rovnako sa ukazuje, že zákon č. 54/2029 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti, nie je pre zamestnávateľov a bežných občanov dostatočne jasný a zrozumiteľný. Preto úrad zriadil bezplatnú infolinku (0800 221 213), ktorá je dostupná z celého Slovenska každý pondelok (13:00 – 16:00), utorok (9:00 – 12:00), stredu (13:00 – 16:00) a štvrtok (9:00 – 12:00).

Primárnym účelom infolinky je poradenstvo v oblasti oznamovania. Hovory sú zaznamenávané a archivované. Na samotné podávanie oznámení slúži online formulár na webovej stránke úradu.

V priebehu roka 2023 sa na ÚOO obrátilo 533 ľudí, či už prostredníctvom telefonической infolinky, zabezpečeného formulára na podávanie oznámení o nezákonnej činnosti, poštou či osobne. Len na infolinku bolo v priebehu roka 220 volaní, pričom medziročne ide o výrazný nárast.

Vo veľkej miere infolinku využívali najmä občania, no prostredníctvom nej sa na úrad obracali aj tzv. zodpovedné osoby, ktoré plnia úlohy zamestnávateľa v zmysle zákona č. 54/2019 Z. z.. Tiež advokátske kancelárie a samotní zamestnávateľia.

Graf č. 2: Vývoj agendy úradu



**Najčastejšími témami v roku 2023, ktoré sa týkali kompetencií úradu, boli napríklad:**

- právne poradenstvo ohľadom legislatívy (novelizácia zákona, výklad zákona, povinnosti zamestnávateľa),
- právna pomoc potencionálnym oznamovateľom súvisiaca s podaním oznámenia,
- poradenstvo v oblasti ochrany oznamovateľov podľa § 7 a 12 zákona č. 54/2019 Z. z.

Okrem poradenstva ohľadom oznamovania, legislatívy a možností ochrany, sa občanom radilo aj v oblasti súkromných a pracovnoprávných sporov. Od začiatku svojho fungovania si totiž dal úrad cieľ, že nebude automaticky občanov posilať preč v prípadoch, kedy sa na neho obrátia s problémami, ktoré nespádajú do jeho kompetencie, ale poskytne aspoň základné nasmerovanie, na ktorú inštitúciu je vhodné sa obrátiť.

## 2.3 PSYCHOSOCIÁLNA PODPORA

Úrad v priebehu praxe identifikoval, že oznamovatelia okrem právnej opory majú aj ďalšie, v ich osobitnej situácii kľúčové potreby. Podanie oznámenia o porušovaní zákona je výrazne zaťažujúca a krízová situácia, ktorá ovplyvňuje nielen pracovný život oznamovateľa, ale má dopady aj na jeho zdravie, psychiku a rodinné vzťahy. Navyše, oznamovatelia, ktorí nechcú pokračovať v zamestnaní, kde sa páchala nezákonná činnosť, tiež majú obavy o to, či si nájdu novú prácu.

Úrad sa preto rozhodol spustiť program psychosociálnej podpory a nadviazal v tejto oblasti externú spoluprácu s odborníkmi. V praxi teda ÚOO v najzávažnejších situáciách, kedy oznamovateľ potrebuje tento typ podpory, poskytuje cieleňé individuálne konzultácie a poradenstvo zamerané na psychosociálnu a kariérnu podporu.

V priebehu roka 2023 tieto služby využil jeden oznamovateľ.

## 2.4 ODMENY

V prípade, ak oznamovateľ podá kvalifikované oznámenie, zo zákona mu môže úrad poskytnúť odmenu vo výške 50-násobku minimálnej mzdy. Legislatíva pritom určuje podmienky, ktoré musia byť splnené. Žiadosť o odmenu možno podať napríklad vtedy, keď bola podaná obžaloba vo veci, ku ktorej odhaleniu a prešetreniu oznamovateľ prispel alebo už bolo právoplatne rozhodnuté o spáchaní správneho deliktu.

V ustanovení § 9 ods. 7 zákona č. 54/2019 Z. z. sa tiež uvádza, že odmena je právne nenárokovateľná. V praxi to znamená, že oznamovateľovi nevzniká nárok na odmenu automaticky a úrad mu ju po posúdení konkrétneho prípadu môže, ale aj nemusí poskytnúť.

V piatom odseku § 9 zákon hovorí o tom, že pri rozhodovaní o žiadosti o poskytnutie odmeny sa má „zohľadniť najmä miera zásluh oznamovateľa na objasnení závažnej protispoločenskej činnosti, zistení jej páchatela, ušlý zárobok oznamovateľa a rozsah uchráneného alebo vráteného majetku, ak ho možno vyčíslieť“.

V roku 2023 boli úradu doručené dve žiadosti o odmenu. V jednom prípade úrad rozhodol o neposkytnutí odmeny pre nesplnenie základných zákonných požiadaviek. Druhé konanie nebolo v danom roku ukončené.



**OZNÁMENIA  
O PROTISPOLOČENSKEJ  
ČINNOSTI**

Okrem toho, že úrad chráni oznamovateľov pred negatívnym pracovnoprávnym úkonom, môžu sa na neho obrátiť aj priamo so svojimi podozreniami na porušenie zákona, ktoré ohrozuje verejný záujem. Pre tento účel môžu využiť formulár na webe ÚOO, prostredníctvom ktorého urobia oznámenie o nezákonnej činnosti.

Zároveň je potrebné pripomenúť, že v prípade oznamovania trestnej činnosti sa oznamovatelia, ktorí chcú byť chránení, môžu obrátiť priamo na prokuratúru a v prípade podozrenia na správny delikt na správne orgány.

Pri oznamovaní nekalej praktiky priamo na Úrade na ochranu oznamovateľov majú oznamovatelia výhodu konzultácií a právneho poradenstva od prvého kontaktu a, ak je to potrebné, aj asistencie pri podaní oznámenia.

V priebehu roka 2023 úrad dostal od občanov 173 podnetov. Z toho hneď v úvode sa pri 102 podnetoch dalo vyhodnotiť, že nespĺňajú podmienky oznámenia podľa zákona č. 54/2019 Z. z.. Zo zvyšných podnetov úrad eviduje **36 takých, kedy sa oznamovatelia so svojím oznámením obrátili aj na iný štátny orgán** a ÚOO im poskytoval poradenstvo. **V 35 prípadoch bol ÚOO ich prvým kontaktom**, na ktorý sa obrátili a ktorému podali oznámenie o nekalej praktike.

Prevažne na úrad podávali oznámenia muži, zamestnanci na bežných pracovných pozíciách, čo kopíruje trend aj roka 2022. Treba však dodať, že vo všetkých prípadoch nevedel úrad určiť pohlavie, keďže oznámenia boli postúpené anonymne. Celkovo v roku 2023 úrad eviduje **34 anonymných podnetov, z toho 10 bolo relevantných oznámení**.

Z 35 oznámení sa ku koncu roka zhruba tretina uzavrela ako nedostatočne podložených alebo ako nespĺňajúce podmienky oznámenia. Najčastejšie sa oznámenia týkali porušovania povinností, zneužívania právomocí a hrubého plytvania alebo zlého hospodárenia. Smerova-

li najmä voči praktikám na pracovisku u zamestnávateľov vo verejnej správe a samospráve. Tiež zamestnávateľov pôsobiacich v odvetví veľkoobchod a maloobchod, zdravotníctvo a sociálna pomoc či vzdelávanie.

Z prípadov, ktoré úrad sleduje, bolo v 17 prípadoch podané trestné oznámenie, z toho jedno oznámenie podal priamo ÚOO. Na správne orgány išlo 23 podaní, z toho v piatich prípadoch v mene úradu.

### **Anonymizované prípady, v ktorých podalo oznámenie ÚOO:**

→ Prípád 1 – trestné oznámenie orgánom činným v trestnom konaní

Zamestnanec súkromnej IT spoločnosti si všimol, že jeho zamestnávateľ sa podieľa na okrádaní iných firiem, ktoré sú ich odberateľom. Iniciovali to pritom zakaždým pracovníci odberateľských spoločností, keď si s jeho kolegom dohadovali nadhodnocovanie cien nakupovaných tovarov. Takto sa obohacovali a okrádali svojho zamestnávateľa.

Zamestnanec dodávateľskej firmy sa obrátil priamo na ÚOO, ktorému podal oznámenie o nezákonnej činnosti. Úrad po preštudovaní podkladov podal trestné oznámenie. Aktuálne je v tomto prípade vedené trestné konanie pre trestný čin porušovania povinností pri správe cudzieho majetku.

→ Prípád 2 – podnet správnenému orgánu

Anonymný oznamovateľ poslal úradu podnet, podľa ktorého farmaceutická fakulta nenakladá s nebezpečným odpadom podľa predpisov. Po prehodnotení všetkých dôkazov a dokumentov, podal ÚOO podnet na Slovenskú inšpekciu životného prostredia, ktorá na fakulte v súčinnosti s úradom vykonala kontrolu. Jej výsledkom boli zistené nedostatky pri nakladaní s odpadmi a inšpekcia avizovala začatie správneho konania o uložení pokuty.



# **VNÚTORNÉ SYSTÉMY OZNAMOVANIA**

Zákon o ochrane oznamovateľov určuje, že zamestnávateľ v súkromnej sfére, ktorý má 50 a viac zamestnancov a zamestnávateľ vo verejnej sfére s viac ako piatimi zamestnancami, musí zabezpečiť vnútorný systém prijímania, evidencie a preverovania oznamovaní.

Interné systémy oznamovania sú podľa viacerých štúdií a prieskumov efektívnym nástrojom boja proti podvodom v súkromnom, ale aj verejnom sektore<sup>1</sup>. Prispievajú k prevencii, efektívnemu riešeniu prípadov korupcie či nekalých praktík, úspore času a eliminácii finančných strát<sup>2</sup>.

Tam, kde sú interné systémy oznamovania nastavené dobre, deklarujú oznamovatelia často väčšiu ochotu oznamovať podozrenia z nezákonných činností<sup>3</sup>. Ak však internému systému oznamovania nedôverujú, alebo nie je nastavený dobre, stále sú pre nich dostupné aj externé kanály oznamovania (Úrad na ochranu oznamovateľov, správne orgány, prokuratúra, príslušné inštitúcie EÚ).

Dobre nastavené oznamovacie systémy môžu okrem iného pomôcť:

- identifikovať rizikové oblasti a procesy,
- usporiť zdroje firmy či spoločnosti,
- pozitívne ovplyvniť celé vnútorné prostredie organizácie a nastaviť ho ako transparentné a protikorupčné,
- ochrániť inštitúcie pred poškodením reputácie.

---

<sup>1</sup> Association of Certified Fraud Examiners Report: Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse. 2020.

<sup>2</sup> Stubben, Welch: Evidence on the Use and Efficacy of Internal Whistleblowing Systems. 2020.

<sup>3</sup> Prieskum agentúry Focus pre Úrad na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti realizovaný na vzorke 1 017 respondentov. január 2022.

## 4.1 KVALITATÍVNE KRITÉRIÁ VNÚTORNÝCH SYSTÉMOV OZNAMOVANIA

Úrad sa v predošlom období pomerne často stretával s otázkami od zodpovedných osôb, čo je a čo nie je považované za oznámenie o protispoločenskej činnosti, ako ich preverovať či evidovať. Právny odbor ÚOO preto v začiatkoch svojho fungovania vypracoval viacero metodických usmernení, ktoré sú zverejnené na webe úradu a majú pomôcť zodpovedným osobám plnohodnotne vykonávať ich funkciu a povinnosti. Rovnako tomu môžu napomôcť aj manuály pre verejný a súkromný sektor, ktoré už tiež úrad skôr vypracoval a zverejnil.

V roku 2023 sa ÚOO zamerlal na vypracovanie prehľadu náležitostí, ktoré by mali obsahovať efektívne a funkčné vnútorné systémy oznamovania. Ide o zoznam kvalitatívnych kritérií, ktoré sumarizujú zákonné povinnosti a odporúčania úradu. Zároveň obsahujú detailný rozbor každého kritéria nielen s odkazom na konkrétne paragrafové znenie zákona, metodické usmernenia či spomínané manuály. Následne sa v tomto dokumente konkrétne uvádza, čo všetko musí byť naplnené, aby úrad považoval dané kritériá za splnené.

Jednotlivé kritériá okrem požiadaviek zákona reflektujú jednak doterajšiu dobrú prax, ale tiež fakt, že dobré nastavené interné systémy oznamovania nezákonných činností nemôžu byť len na papieri. V ich propagácii a posmelovaní zamestnancov vo využívaní interných oznamovacích systémov sa musí angažovať aj samotné vedenie firiem či inštitúcií. Rovnako im musí záležať na tom, aby na pracovisku vytvorili bezpečné prostredie, ktoré dovolí pracovníkom ozvať sa, ak identifikujú nezákonné aktivity.

Cieľom úradu bolo poskytnúť zamestnávateľom, ale najmä zodpovedným osobám, ešte podrobnejší návod, resp. akýsi „kontrolný zoznam“, ktorý im dá odpoveď na otázku, či je predpoklad,

že ich vlastný vnútorný oznamovací systém môže byť v praxi funkčný a využívaný. Kvalitatívne kritériá preto úrad zverejnil aj na svojom webe, aby k nemu mali kedykoľvek prístup. Zároveň ich predstavil osobne zodpovedným osobám ústredných orgánov štátnej správy aj odbornej verejnosti na konferencii ÚOO. (Pozri podkapitolu 6.1 Podujatia)

## 4.2 POMOC SO ZEFEKTÍVNIENÍM VNÚTORNÝCH OZNAMOVACÍCH SYSTÉMOV

K vypracovaniu kvalitatívnych kritérií efektívnych vnútorných systémov oznamovania sa úrad zaviazal aj v Akčnom pláne iniciatívy pre otvorené vládnutie na roky 2024-2026. V rámci neho tiež prisľúbil spoluprácu pri ich implementácii do existujúcich interných systémov ústredných orgánov štátnej správy. Táto úloha nadväzuje na záväzok ÚOO v predošlom akčnom pláne na roky 2022 – 2024: pomôcť zlepšiť vnútorné systémy oznamovania a ochrany oznamovateľov ústredných orgánov štátnej správy.

Úrad má za to, že prehodnotenie oznamovacích systémov inštitúcií na základe stanovených kritérií pomôže ich skvalitneniu a tým aj k lepšej a efektívnejšej ochrane oznamovateľov a verejného záujmu. Nový záväzok v praxi znamená:

- podpis memoranda o spolupráci medzi ÚOO a ústredným orgánom štátnej správy,
- preštudovanie aktuálnej smernice inštitúcie o prijímaní a preverovaní oznámení,
- preštudovanie prijatých interných oznámení za posledný kalendárny rok, v ktorom inštitúcia eviduje nejaké oznámenie o protispoločenskej činnosti,

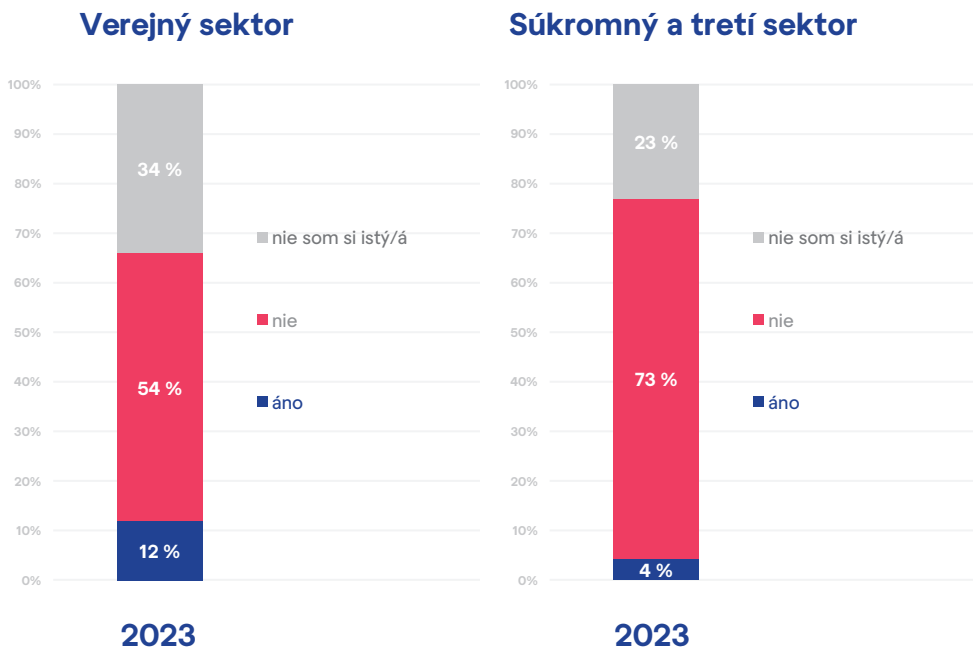
- rozhovor so zodpovednou osobou inštitúcie pre doplnenie informácií,
- vypracovanie a zaslanie správy s hodnotením vnútorného systému preverovania oznámení s prípadnými odporúčaniami na zmeny,
- v prípade potreby poskytnutie konzultácií k zavedeniu zmien vo vnútornom systéme preverovania oznámení po dobu nasledujúcich dvoch mesiacov.

ÚOO koncom roka 2023 oslovil Úrad pre verejné obstarávanie (ÚVO) s požiadavkou o „odpilotovanie“ asistencie. Po podpísaní memoranda medzi týmito inštitúciami následne došlo k posúdeniu vnútorného systému preverovania oznámení ÚVO.

V aktuálnom akčnom pláne bolo tiež schválené zavedenie adaptačného vzdelávania zamestnancov ústredných orgánov štátnej správy v oblasti podávania oznámení o protispoločenskej činnosti a ochrany oznamovateľov. V praxi sa totiž ukázali nedostatky aj v tejto oblasti. Na nízke povedomie o vnútorných systémoch oznamovania poukázal aj prieskum z mája 2023, ktorý pre úrad vykonala agentúra Focus. Z neho vyplynulo, že len 12 % zamestnancov verejnej správy vie o existencii interného oznamovacieho systému na svojom pracovisku. V súkromnom sektore je poznateľnosť ešte nižšia, na úrovni štyroch percent.

Úrad zároveň v akčnom pláne (2024 – 2026) prisľúbil, že vypracuje a poskytne zamestnávateľom obsah adaptačného vzdelávania.

Graf č. 3: Povedomie o vnútornom systéme oznamovania na pracovisku



Závazok zaviesť adaptačné vzdelávania v oblasti vnútorných systémov podávania a preverovania oznámení prispeje k informovanosti zamestnancov o ich existencii a tým aj k lepšej a efektívnejšej ochrane oznamovateľov. Okrem toho, vďaka jeho zavedeniu sa dokáže občianska spoločnosť efektívnejšie podieľať na kontrole a ochrane verejného záujmu, čím tento záväzok prispieva aj k zvyšovaniu participácie občanov a posilňuje princíp transparentnosti a zúčtovateľnosti.

## 4.3 KONTROLA

V prípade dodržania etických a praktických zásad sa interný systém oznamovania stáva mimoriadne dôležitým nástrojom boja proti korupcii a nekalým praktikám. Práve preto je kontrola vnútorných systémov preverovania oznámení jedným zo základných pilierov zákona č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti.

ÚOO má zo zákona povinnosť kontrolovať okrem iného aj dodržiavanie ustanovení o vnútornom systéme preverovania oznámení. Rovnako tak o poskytnutí a výkone ochrany, či správaní zamestnávateľa voči oznamovateľovi v čase po podaní oznámenia.

Úrad je oprávnený upozorňovať zamestnávateľov na nedostatočné alebo nesprávne vybavenie oznámenia a žiadať nápravu alebo upozorniť, že úkon, ktorý plánuje voči oznamovateľovi vykonať, môže byť v rozpore so zákonom, či odporučiť opatrenia na zabezpečenie súladu so zákonom.

V roku 2023 úrad vykonal tri kontroly:

- **Kontrola v Nemocnici Poprad** bola začatá na základe podnetu oznamovateľa v súvislosti s interným oznamovacím systémom. Keďže nemocnica preukázala, že má nastavené vnútorné mechanizmy na prijímanie a preverovanie oznámení, kontrola bola ukončená bez zistenia nedostatkov.
- **Kontrola na ministerstve životného prostredia** bola rovnako začatá na podnet zamestnanca ministerstva. Na úrad sa obrátil s tým, že boli porušené jeho práva v rámci preverovania oznámenia o nezákonnej činnosti. ÚOO následne vykonalo kontrolu nielen preverenia oznámenia s dôrazom na dodržanie zásady dôvernosti, ale aj vnútorného systému oznamovania. Úrad konštatoval dlhodobú nefunkčnosť interných oznamova-

cích mechanizmov. Ministerstvu bolo daná povinnosť odstrániť zistené nedostatky, čo aj urobilo. Zároveň úrad rozhodol o udelení pokuty 7 000 EUR, voči ktorej sa ministerstvo odvolalo. V čase písania tejto výročnej správy odvolacie konanie na úrade ešte nebolo ukončené.

- **Kontrola na ministerstve zahraničných vecí a európskych záležitostí** bola vykonaná na podnet oznamovateľa, ktorý úrad upozornil na nehospodárne konanie zamestnanca ministerstva a zároveň namietal výsledok interného preverenia tohto oznámenia. Úrad sa v rámci svojej kontroly zameril na spôsob preverenia podnetu, ako aj funkčnosť vnútorného systému oznamovania vo všeobecnosti. ÚOO v priebehu kontroly zistil, že oznámenie nebolo podané kanálom na podávanie oznámení v zmysle zákona č. 54/2019 Z. z.. Napriek tomu ho ministerstvo preverilo a vyvodilo dôsledky. ÚOO teda ukončil kontrolu bez zistenia nedostatkov.

Začiatkom roka 2023 úrad začal aj správne konanie vo veci uloženia pokuty štátneho podniku Transpetrol na základe kontroly, ktorá prebehla ešte v roku 2022. Výsledkom bola pokuta 3 000 EUR za to, že štátny podnik nedodrжал povinnosti vnútorného systému oznamovania. Konkrétne nepreveril oznámenie v zákonom stanovenej lehote a neinformoval oznamovateľa o výsledku preverenia a nasadených opatreniach. Zároveň dané oznámenie nezaevidoval do evidencie oznámení, čo je povinnosťou v zmysle zákona o ochrane oznamovateľov.



**VZDELÁVANIE**

## 5.1 VZDELÁVANIE ZODPOVEDNÝCH OSÔB A ZAMESTNANCOV

Zamestnávateľ je povinný priebežne zabezpečovať udržiavanie odborných predpokladov zodpovednej osoby, ktorá plní úlohy zamestnávateľa vyplývajúce zo zákona. Má jej teda poskytnúť priestor a prostriedky na vzdelávanie v agende oznamovania nekalých praktík a ochrany oznamovateľov.

Praktickú odbornú prípravu a školenia zodpovedných osôb v zmysle zákona o ochrane oznamovateľov realizuje ÚOO. V roku 2023 sa zamerlal najmä na organizáciu osobných školení, ktorých v priebehu roka zrealizoval šesť s celkovým počtom 203 účastníkov, zodpovedných osôb z verejnej správy aj súkromného sektora.

Obsahom celodennej vzdelávacej aktivity boli témy:

- ako nastaviť efektívne oznamovacie mechanizmy,
- ako vyhodnocovať, čo je oznámenie o protispoločenskej činnosti,
- ako evidovať oznámenia,
- ako preverovať oznámenia o protispoločenskej činnosti,
- ako komunikovať s oznamovateľmi.

V závere roka prebehlo prvé samostatné pracovné stretnutie s 24 zodpovednými osobami z ústredných orgánov štátnej správy, na ktorom bol prezentovaný úmysel a cieľ organizovať pravidelné tzv. networkingové pracovné stretnutia. Do vzdelávania zodpovedných osôb ich úrad zaradil za účelom vzájomnej výmeny vedomostí a skúseností, ktoré povedú k efektívnejšiemu nastaveniu vnútorných systémov oznamovania a preverovaniu interných oznámení v týchto inštitúciách.

Na prvom spoločnom stretnutí boli tiež zodpovedným osobám predstavené kvalitatívne kritériá vnútorných systémov oznamovania. (Pozri podkapitolu 4.1 Kvalitatívne kritériá vnútorných systémov oznamovania) Prítomní následne komunikovali predstaviteľom úradu, o aké témy by mali v rámci nasledujúcich pracovných stretnutí záujem.

V roku 2023 prebehlo aj vzdelávanie hlavných kontrolórov, ktorí v samospráve plnia funkciu zodpovednej osoby v zmysle zákona č. 54/2019 Z. z.. Na pracovnej konferencii Asociácie kontrolórov územnej samosprávy v Piešťanoch právnik ÚOO kontrolórom vysvetľoval legislatívu a zmeny, ktoré priniesla novela, povinnosti kontrolórov, ktoré im zo zákona plynú a zodpovedal otázky týkajúce sa praxe.

Rovnako ako vzdelávanie zodpovedných osôb je dôležité aj vzdelávanie samotných zamestnancov na pracovisku. Ako totiž ukazujú zahraničné výskumy<sup>4</sup>, ale aj prax súkromného sektora, zvyšuje to pravdepodobnosť odhalenia nekalej praktiky. Okrem vysvetlenia, ako funguje ten-ktorý interný oznamovací systém organizácie, je to tiež príležitosť komunikovať zamestnancom, že oznamovanie protispoločenskej činnosti je v inštitúcii vítané a nemusia sa obávať odvetných opatrení.

Okrem toho ešte v júli 2022 vláda schválila Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie na roky 2022 – 2024, pričom uznesením zaviazala zodpovedné osoby ministerstiev, Úradu vlády SR a ostatných ústredných orgánov štátnej správy každoročne školiť zamestnancov v oblasti whistleblowingu. Nielen pre nich, ale aj pre zodpovedné osoby v ostatných organizáciách, už skôr úrad vytvoril a zverejnil na webe vzorové vzdelávacie materiály, ktoré môžu pri týchto školeniach využiť.

Okrem toho sa úrad podieľal na vzdelávaní zamestnancov aj aktívne.

<sup>4</sup> Association of Certified Fraud Examiners, 2020. Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse. n=2504 certifikovaných vyšetrovateľov podvodov (CFE), zber júl – september 2019.

V priebehu roka 2023 osobne či online formou vyškolil 616 pracovníkov štátnej sféry.

## 5.2 VZDELÁVANIE NA ŠKOLÁCH

V rámci aktivít na Odbore prevencie a komunikácie úrad v prípade dopytu zo strany školy realizuje osvetové a vzdelávacie prednášky pre študentov univerzít. V roku 2023 tak úrad odučil dve hodiny v rámci prednášky pre študentov posledného ročníka Fakulty bezpečnostného inžinierstva Žilinskej univerzity v Žiline na predmete prevencia kriminality. Prednáška úradu bola orientovaná najmä na zákon č. 54/2019 Z. z., ale tiež zmenu postojov a hodnôt v oblasti boja s korupciou, podvodmi a inými nekalými praktikami či vnímania oznamovateľov.

V priebehu roka však väčšinu úsilia v tejto oblasti venoval ÚOO najmä projektu s pracovným názvom Hodnotové vzdelávanie na stredných školách. Projekt bol rozdelený do viacerých fáz. Na začiatok úrad v spolupráci s Národným inštitútom vzdelávania a mládeže (NIVAM) vykonal Prieskum hodnôt a postojov študentov v oblasti akademickej čestnosti a vzťahu k spravodlivosti. Analytici ÚOO pripravili otázky a metodológiu pre realizáciu prieskumu, NIVAM ho elektronicky rozdistribuoval 31 stredným školám.

Dotazník vyplnilo 2 508 študentov a prvý raz tak bol preskúmaný stav hodnotového vzdelávania na slovenských školách. Okrem iného z prieskumu vyplynulo, že len polovica stredoškolákov by bola ochotná oznámiť korupčné správanie, s ktorým sa stretli. Odráža to rozvinutú kultúru mlčania, ktorá ešte stále panuje na Slovensku. Vhodná výučba na školách by mohla zvrátiť toto celospoločenské nastavenie. Väčšina stredoškolákov na Slovensku však podľa prieskumu neabsolvovala vzdelávanie o témach ako je protikorupčné správanie a/alebo hodnoty a integrity. Pritom takmer polovica tínedžerov verí,

že by mohli zohrávať aktívnu rolu pri šírení čestnosti a protikorupčného správania v krajine. (Pozri kapitolu 7 Analytická činnosť)

Chýbajúce vedomosti im v tom môžu brániť. Osobná integrita patrí medzi správanie, ktoré si osvojujeme, učíme sa ho. Práve tu môže škola výrazne prispieť k príprave mladých na rolu aktívnych občanov. Úrad preto vypracoval alternatívny obsah predmetu etická výchova, teda ucelené osnovy predmetu, metodické materiály pre učiteľov a sekundárne zdroje pre potreby vyučovania predmetu. Nový obsah reaguje na aktuálne výzvy spoločnosti, no stále je v súlade s aktuálne platnou legislatívou a štátnym vzdelávacím programom.

V spolupráci s ministerstvom školstva, NIVAM a Bratislavským samosprávnym krajom sa v roku 2023 začal alternatívny obsah etickej výchovy „pilotne“ overovať na vybraných stredných školách. Konkrétnejšie ide o tri gymnáziá a dve stredné odborné školy z Bratislavského samosprávneho kraja. Úrad na pravidelnej báze, teda raz mesačne, za účasti profesionálneho mentora komunikuje s učiteľmi etickej výchovy na týchto školách, konzultuje s nimi prípadné otázky k jednotlivým učebným témam, poskytuje usmernenia a zároveň si zbiera od nich pripomienky.

Po tejto pilotnej fáze projektu v školskom roku 2023/2024 bude nasledovať dvojročné experimentálne overovanie návrhu inovatívnych vzdelávacích štandardov etickej výchovy. Po kladnom vyhodnotení experimentálneho overovania bude nový obsah zapracovaný do štátneho vzdelávacieho programu pre všetky stredné školy. Do etiky tak pribudnú témy ako akademická česťnosť, integrita, protikorupčné správanie a kritické myslenie.



# KOMUNIKAČNÉ AKTIVITY

Komunikačné aktivity úradu sú zamerané najmä na zvýšenie poznateľnosti ÚOO a vysvetľovanie jeho kompetencií. Ich cieľom je tiež vplývať na spoločnosť, ktorá toleruje nekalé praktiky, a prispieť tak k tomu, aby Slováci boli aktívnymi občanmi a občiankami, ktorí nemlčia, keď sa stretnú s podvodmi, korupciou či inou nezákonnou činnosťou.

Ako prostriedok na dosiahnutie týchto cieľov úrad využíva nielen sociálne siete a komunikáciu v tradičných médiách, ale aj vlastný podcast a podujatia, kde je pravdepodobnosť zásahu väčšieho počtu občanov. Pokiaľ ide o podujatia, tých zorganizoval úrad v roku 2023 menej ako v predchádzajúcom roku, kedy prebiehala veľká komunikačná kampaň Nemlčať je zlato financovaná z prostriedkov Plánu obnovy a odolnosti SR. Za zmienku stojí, že v marci 2023 získala táto kampaň ocenenia v prestížnej súťaži najlepších komunikačných projektov PROKOP. Na prvých priečkach sa umiestnila hneď v dvoch kategóriách: najlepšia politická komunikácia a najlepšia integrovaná kampaň roku 2022.

V roku 2023 bola komunikácia ÚOO okrem iného ovplyvnená aj aktuálnym politickým dňom. Úrad musel odpovedať najmä na situáciu, kedy ministerstvo vnútra bez predchádzajúceho súhlasu úradu postavilo mimo službu policajtov, ktorým prokurátori udelili status chráneného oznamovateľa, ale aj na rôzne verbálne útoky spochybňujúce zmysel úradu a šíriace nepresné až klamlivé informácie o činnosti a právomociach úradu.

Úrad tiež reagoval na návrh novely zákona o ochrane oznamovateľov, ktorý by v praxi ohrozil oznamovateľov a spôsobil marenie vyšetrovania najzávažnejších trestných činov. Svoje vecné a odborné výhrady úrad – ako orgán s celoštátnou pôsobnosťou, ktorý má s agendou ochrany oznamovateľov praktické skúsenosti – komunikoval aj na tlačovej konferencii, prostredníctvom tlačovej správy, sociálnych sietí aj viacerých stanovísk pre médiá. (Pozri kapitolu Záver)

Komunikačné aktivity úradu, ktoré sú detailnejšie rozpísané v nasledujúcich podkapitolách, aj častejší výskyt ÚOO a jeho predsedníčky Zuzany Dlugošovej v médiách, sa odrazili na poznateľnosti úradu. Podľa omnibusového prieskumu z novembra 2023, ktorý pre ÚOO realizovala agentúra Focus na vzorke 1 015 respondentov, znalosť o úrade výrazne vzrástla. Približne každý druhý občan Slovenska už vie, že existuje inštitúcia, ktorá chráni oznamovateľov a zároveň každý tretí vie, že ním je Úrad na ochranu oznamovateľov. Znalosť úradu pri všeobecnej populácii teda medziročne vzrástla z 19 % na 34 %. Pri ekonomicky aktívnych obyvateľoch, ktorí sú cieľovou skupinou ÚOO, vzrástla z 22 % na 40 %.

Až 62 % respondentov by podľa májového prieskumu, rovnako agentúry Focus pre ÚOO, bolo ochotných oznámiť nekalú prax na pracovisku. Najviac obyvateľov by sa obrátilo priamo na zamestnávateľa (44 %), nasleduje ÚOO, neziskové organizácie a polícia. Najmenšia ochota bola deklarovaná smerom k prokuratúre (22 %) a médiám (20 %). (Pozri kapitolu 7 Analytická činnosť)

## 6.1 PODUJATIA

V roku 2023 bol úrad ako organizátor, partner alebo hosť súčasťou piatich veľkých podujatí, kde informoval verejnosť o svojich kompetenciách.

### Pucung

V apríli sa ÚOO zúčastnilo na multižánrovom protikorupčnom festivale Pucung Nadácie Zastavme korupciu v Košiciach. V informačnom stánku sa mohli jeho účastníci dozvedieť o existencii, fungovaní a úlohách úradu. Vyskúšať svoje vedomosti v oblasti ochrany oznamovateľov a verejného záujmu si mohli v online kvíze, v ktorom tiež mohli vyhrať reklamné predmety ÚOO.

Predsedníčka úradu Zuzana Dluhošová bola súčasťou diskusie „(Ne)známi whistlebloweri: prečo sa ozvali“. Riaditeľka Odboru prevencie a komunikácie Natália Pindrochová bola pozvaná do diskusie „Tak sa to robí!“, kde mal úrad zastúpenie ako príklad dobrej praxe v oblasti komunikácie štátu s verejnosťou.

### **Talkshow Ako vyzerá odvaha Slováka?**

V júni, pri príležitosti Svetového dňa whistleblowerov, úrad v Banskej Bystrici zorganizoval talkshow zameranú na tému, či sme odvážny národ a či sa nebojíme vyšetrovať a trestať mocných, spojenú s koncertom.

### **Festival Pohoda**

V júli bol ÚOO súčasťou najväčšieho slovenského festivalu Pohoda v Trenčíne, ktorý ročne navštívi zhruba 35-tisíc ľudí z celého Slovenska. Mnohí z nich, ktorí navštívili stánok úradu, predtým nevedeli o existencii ÚOO ani jeho kompetenciách.

Viac o úrade sa tak mohli dozvedieť nielen priamo od pracovníkov úradu, ktorí sa tri dni rozprávali a vysvetľovali ľuďom možnosti ochrany oznamovateľov a kompetencie úradu, ale napríklad aj v poučnom online kvíze. Pre účastníkov festivalu si pripravili aj ďalšie interaktívne aktivity.

Predsedníčka úradu Zuzana Dluhošová bola na Pohode v diskusii portálu Aktuality.sk o aktuálnych spoločenských témach, kde hovorila o aktivitách a zameraní úradu.

### **Konferencia s medzinárodnou účasťou Whistleblowing v Európe: Od smernice k akcii**

Začiatkom decembra 2023 úrad v Bratislave zorganizoval veľkú odbornú konferenciu. Jej cieľom bolo hovoriť odborne aj ľudsky

o tom, čo whistleblowing a jeho ochrana znamená v praxi a diskutovať o doterajších skúsenostiach a aktuálnych výzvach vyplývajúcich zo slovenského zákona ako aj smernice Európskej únie.

Do publika boli pozvaní zástupcovia rôznych slovenských inštitúcií vrátane ministerstiev, polície, prokuratúry, mimovládnych organizácií a zamestnávateľov. Ako prednášajúci vystúpili nielen odborní pracovníci úradu, ale aj viacerí významní hostia zo zahraničia.

Medzi nimi napríklad Tom Devine, riaditeľ právneho programu Government Accountability Project, ktorý sa ochrane oznamovateľov venuje desiatky rokov a bol pri tvorbe legislatívy v tejto oblasti vo viacerých krajinách. Tiež právny expert Európskej komisie Paul Hafellner, riaditeľka European Whistleblowing Institute Vigjilencia Abazi, členka správnej rady talianskej Protikorupčnej Autority (ANAC) a predsedníčka Európskej siete NEIWA Laura Valli či Harald Christian Scheu, profesor z Univerzity Karlovej v Prahe.

Medzi účastníkmi bol vysoko hodnotený aj blok s oznamovateľmi: Raphaëlom Haletom, ktorý ako audítor upozornil na daňové zvýhodňovanie nadnárodných korporácií (kauza LuxLeaks), Martou Bočekovou, ktorá odhalila nezákonné hospodárenie na Katolíckej univerzite v Ružomberku a Jaroslavom Hornofo, ktorý poukázal na nezákonné praktiky na obchodnej lodi.

### **Diskusia Transparency International Slovensko**

V závere roka, už tradične pri príležitosti medzinárodného dňa boja proti korupcii, sa úrad zúčastnil aj diskusie Transparency International Slovensko (TIS) s názvom „Whistleblowing na Slovensku – kde sme a čo nás čaká“.

## 6.2 PODCAST

V roku 2023 úrad pokračoval vo výrobe podcastu Neumlčaní v produkcii denníka SME. Cez rozhovory s oznamovateľmi sa snaží:

- motivovať zamestnancov, aby ohlasovali nezákonnú činnosť, s ktorou sa stretnú pri výkone svojej práce,
- pomenovať morálne dilemy, s ktorými sa oznamovatelia stretávajú,
- poskytnúť reálny obraz, čo oznamovatelia môžu zažívať po tom, ako upozornia na nekalé praktiky.

V neposlednom rade tiež:

- zmeniť pohľad verejnosti na oznamovateľov ako odvážnych a čestných ľudí a nie „bonzákov“,
- informovať o súčasných možnostiach ochrany oznamovateľov,
- zvýšiť povedomie ľudí o existencii Úradu na ochranu oznamovateľov.

V priebehu roka bolo publikovaných šesť epizód, ktoré sú dostupné na webe denníka SME a na všetkých podcastových platformách. Len na platforme Spotify má podcast 1 660 odberateľov. Jeho poslucháčmi sú ľudia od 18 do 60 rokov, no najväčšia skupina je vo veku 28 – 34 rokov.

## 6.3 MÉDIÁ

Úrad na komunikáciu s verejnosťou využíva všetky dostupné komunikačné kanály. Okrem vlastného webu aj sociálne siete (LinkedIn, Facebook, Instagram) či mienkotvorné médiá.

V roku 2023 kontinuálne rástol počet ľudí, ktorí sledujú sociálne siete ÚOO – na Facebooku ich bolo koncom roka približne 8 000, na Instagrame 1 500 a LinkedIne cez 700.

Spolupráca s tradičnými médiami je samozrejmovou súčasťou komunikačných aktivít, ktoré majú za úlohu propagovať úrad a jeho aktivity smerom k širokej verejnosti. Počas roka bolo v médiách o úrade 2 788 zmienok. Úrad zaslal médiám a na svojom webe publikoval päť tlačových správ a zorganizoval dve tlačové konferencie.

V tlačových správach informoval o:

- výsledkoch prieskumu ÚOO, ktorý poukázal na to, že až polovica súkromných firiem nemá vnútorné systémy oznamovania nezákonných činností na pracovisku,
- prieskume medzi stredoškólakmi, z ktorého vyplynulo, že polovica tínedžerov má skúsenosti s korupciou a tiež o overovaní nového obsahu etickej výchovy na stredných školách, ktorý vypracoval úrad (Pozri podkapitolu 5.2 Vzdelávanie na školách),
- úspešnom zásahu úradu v Centre pre deti a rodiny v Trnave, ktorého zamestnanci upozornili ÚOO na nevhodný duchovný program, ktorý museli zverené deti absolvovať,
- stanovisku ÚOO k postupu ministerstva vnútra voči chráneným policajtom,

- kritike úradu ohľadom chystaných zmien v novele zákona o ochrane oznamovateľov.

Okrem štandardných správ v tlačенých médiách či online článkoch dostal úrad priestor aj v rozhlasových a televíznych reláciách, kde sa predsedníčka ÚOO vyjadrovala najmä k chystaným zmenám v novele zákona o ochrane oznamovateľov. V tejto súvislosti úrad zorganizoval aj tlačové konferencie, na ktorých vecne a odborne pomenoval, ako v praxi ohrozia už jestvujúcich oznamovateľov a tých potencionálnych odradia.

Úrad pokračoval aj v mediálnom partnerstve s denníkom SME v súvislosti s produkciou podcastu Neumlčaní a so spravodajským portálom Aktuality.sk v súvislosti s jeho diskusiou na Pohode, ktorá bola vysielaná aj online.



**ANALYTICKÁ  
ČINNOST**

Analytické oddelenie úradu je kľúčové pre vykonávanie informovaných a na dátach postavených rozhodnutí vedenia úradu. Dôležité úlohy vykonáva najmä pri mapovaní prostredia, realizácii prieskumov verejnej mienky, zbere dát a ich analýzach. Analytické oddelenie je tiež od apríla 2022 súčasťou siete analytických jednotiek štátu.

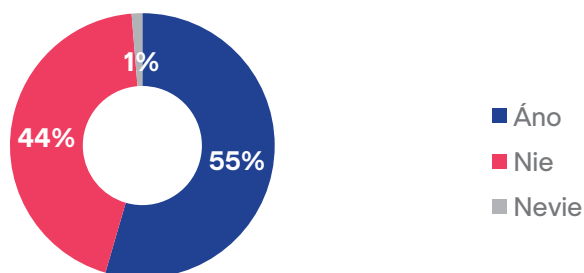
V priebehu roka 2023 analytici ÚOO pripravili:

→ **Komentár k mapovaniu dodržiavania zákona č. 54/2019 Z. z. v súkromnom sektore**

Vo februári 2023 bol na webe úradu zverejnený komentár „Podporujú slovenské firmy oznamovateľov nekalých praktík?“. Predchádzal mu prieskum vykonaný v spolupráci s agentúrou MEDIAN SK. Jeho cieľom bolo zistiť, ako sa v praxi naplňuje zákon o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti v súkromnom sektore.

Hlavným zistením bolo, že takmer polovica zamestnávateľov s počtom najmenej 50 zamestnancov nemá nastavené mechanizmy interného oznamovania nezákonných činností. Túto zákonnú povinnosť pritom majú už od roku 2015.

Graf č. 4: Vnútorné mechanizmy oznamovania v súkromnom sektore



Z mapovania ÚOO tiež vyplynulo, že len približne dve pätiny firiem spĺňa všetky náležitosti, ktoré im ukladá zákon o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti. Okrem toho, v roku 2021 zaznamenali akékoľvek oznámenie o protispoločenskej činnosti len 4 % spoločností.

Z toho vyplýva, že vnútorné oznamovacie systémy zamestnanci v súkromnom sektore veľmi nevyužívajú. Pravdepodobne ich teda podniky ani nemajú, alebo, ak aj majú, nevykazujú veľa indikátorov aktívnej podpory zamestnancov v oznamovaní. Výsledkom je tak málo rozvinutá kultúra nemlčania (speak-up culture) v slovenských podnikoch.

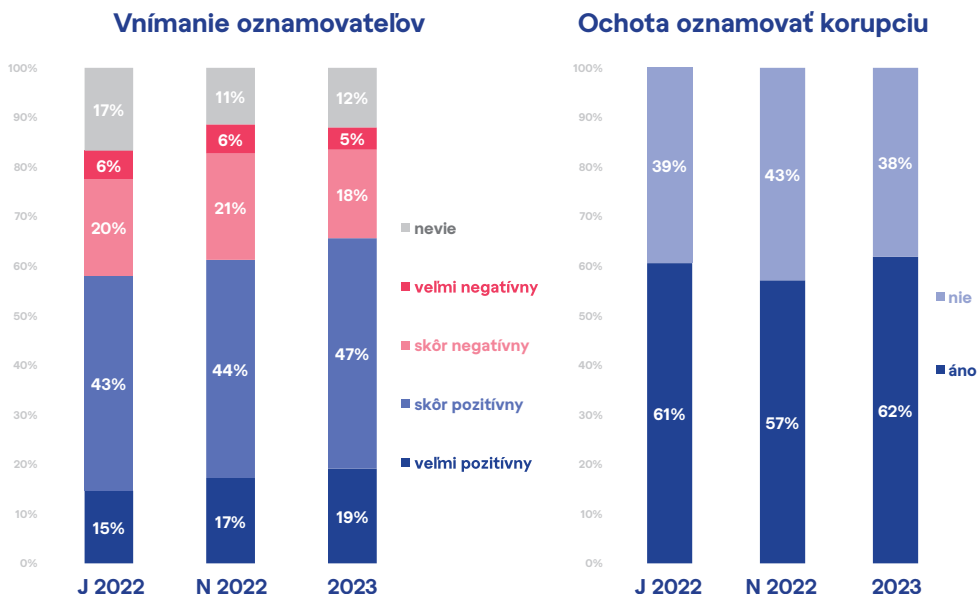
### → **Prieskum verejnej mienky o whistleblowingu na Slovensku**

Analytické oddelenie vypracovalo otázky týkajúce sa whistleblowingu na Slovensku, ktoré v spolupráci s agentúrou Focus zaradili do prieskumu verejnej mienky. Cieľom bolo zistiť postoje obyvateľov Slovenska k oznamovaniu korupcie a iných nekalých praktík, vnímanie oznamovateľov protispoločenskej činnosti či poznateľnosť ÚOO.

Prvýkrát sa takýto prieskum realizoval v januári 2022, druhá vlna prebehla v novembri 2022, po intenzívnej komunikačnej kampani úradu Nemlčať je zlato. V roku 2023 prebehol prieskum v máji a následne analytici vypracovali interný report so závermi.

Ukazuje sa, že každým meraním rastie pozitívny pohľad na oznamovateľov, tzv. whistleblowerov. Deklarovaná ochota oznámiť porušenie zákona na pracovisku je porovnateľná s dátami za január 2022.

Graf č. 5: Vnímanie oznamovateľov & Graf č. 6 : Ochota oznamovať korupciu



V poslednom májovom prieskume najčastejšie ľudia spomínali, že upozorniť na nekalú prax by ich motivovala najmä možnosť urobiť tak anonymne. Tiež dostupnosť ochrany pred výpoveďou či inými odvetami v práci, bezplatná právna pomoc s prípravou oznámenia aj bezplatné poradenstvo.

Dopyt po ochrane oznamovateľov sa stabilizoval na 77 percentách a ako už bolo spomínané, rozpoznateľnosť úradu výrazne vzrástla. (Pozri kapitolu 6 Komunikácia)

ÚOO plánuje prieskum o whistleblowingu na Slovensku robiť pravidelne raz ročne, prípadne po každej väčšej mediálnej kampani s cieľom vyhodnocovať efektivitu aktivít cielených na zvyšovanie povedomia o téme.

### → **Výskumná správa k prieskumu ochoty oznamovať nekalé praktiky**

V auguste analytici úradu publikovali výskumnú správu „Oznámiť alebo mlčať? Faktory, ktoré ovplyvňujú rozhodnutie oznámiť nekalú praktiku na pracovisku“. Predchádzal mu kvalitatívny prieskum, ktorý sa realizoval koncom roka 2022 vo forme štyroch fokusových skupín, ktorý úrad robil v spolupráci s agentúrou 2muse. Jeho cieľom bolo bližšie pochopiť, aké faktory zvyšujú a aké naopak znižujú ochotu slovenských zamestnancov a zamestnankýň oznamovať nimi spozorovanú nezákonnú činnosť.

K hlavným zisteniam prieskumu patrí, že individuálne charakteristiky potenciálnych oznamovateľov pri ochote oznamovať nezohrávajú zásadnú rolu. Väčší vplyv majú situačné charakteristiky ako organizačná kultúra, prípadne závažnosť identifikovaného porušenia, ako aj environmentálne faktory (možnosti právnej podpory a ochrany oznamovateľov). Ďalším z dôležitých environmentálnych faktorov je aj normalizácia porušovania pravidiel, teda celková akceptácia páchania rozličných nekalých praktík v spoločnosti a pasívny postoj jednotlivcov.

Budovať kultúru nemlčania je preto možné nie len cez apely na osobnú zodpovednosť jednotlivcov, ale aj cez budovanie oznamovateľskej infraštruktúry, zvyšovanie dôvery v inštitúcie, skvalitňovanie legislatívy, zvyšovanie povedomia ohľadom možností ochrany oznamovateľov a komplexnej podpory oznamovateľov v mimoriadnych životných situáciách (napr. vo forme psychosociálnej podpory).

Analýza zároveň identifikovala päť skupín faktorov, ktoré prispievajú k ne/ochote oznamovať. Tieto faktory nepôsobia oddelene, ale v rôznych kombináciách vstupujú do rozhodovania jednotlivcov, akým spôsobom sa vysporiadať s (potenciálnymi) identifikovanými porušeniami. Dôležitý je aj vzťahový aspekt, keďže oznamovatelia majú určitú pozíciu v štruktúre spoločnosti a organizácie, ktorá ich zamestnáva a v rámci nich sú závislí od vzťahov s inými ľuďmi.

Tabuľka č. 1: Faktory vplývajúce na ne/ochotu oznamovať

ZVYŠUJE OCHOTU OZNAMOVAŤ		ZNIŽUJE OCHOTU OZNAMOVAŤ
zmysel pre čestnosť/spravodlivosť predchádzajúca skúsenosť s oznámením	<b>individuálne a vzťahové faktory</b>	nedostatočná ekonomická stabilita psychická nepohoda
tón zhora	<b>organizačné faktory</b>	strach z odvetných opatrení presúvanie zodpovednosti nedôvera vo vedenie nedôvera v prešetrenie
závažné porušenia osobná viktimizácia	<b>povaha identifikovaného porušenia</b>	menej závažné porušenia kolegov nedostatok dôkazov osobný prospech
dôvera v inštitúcie legislatívna ochrana	<b>environmentálne faktory</b>	normalizácia nekalých praktík v spoločnosti
anonymné oznamovanie sprevádzanie procesom pozitívne príklady	<b>úloha úradu</b>	vnímaná závislosť od politických aktérov

Dáta z fokusových skupín ukazujú, že Slováci a Slovenky majú v rámci svojej práce skúsenosti s nezákonnou činnosťou, prípadne

inými porušeniami. Časť respondentov v minulosti nejaké porušenia už oznámila, aj keď častokrát neuskutočnili nejaké formálne oznámenie v rámci oznamovateľskej infraštruktúry (interné alebo externé systémy oznámenia), či už z dôvodu ich neexistencie v minulosti, alebo nevedomosti o takejto možnosti.

Zároveň rozhodnutie nemlčať pri identifikácii takejto činnosti nezahŕňa len uskutočnenie formálneho oznámenia, ale môže nadobúdať aj iné podoby. Najčastejšie je to osobný dohovor kolegovi alebo podriadenému, ktorý je za porušenia zodpovedný. Výpovede respondentov naznačujú, že osobný dohovor je voľbou skôr pri horizontálnych vzťahoch (úroveň radových zamestnancov medzi sebou), prípadne pri negatívnom vnímaní oznamovania. Iným typom reakcie na výskyt porušení na pracovisku je výpoveď. Najmä v prípadoch, kedy sa zamestnanec nechce dostať do konfrontácie so zamestnávateľom. Viacerí respondenti v takomto prípade spomenuli odchod zo zamestnania, či už ako hypotetické riešenie, alebo osobnú skúsenosť.

**→ Výskumná správa k mapovaniu ochoty stredoškolákov upozorniť na nekalé praktiky**

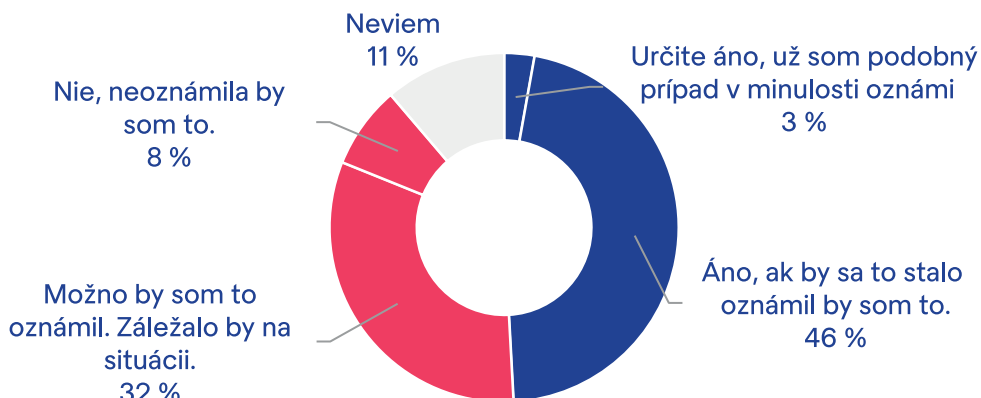
V roku 2023 bola vypracovaná a publikovaná aj výskumná správa „Korupcia a podvádžanie očami stredoškolákov“, ktorá podrobne analyzovala prieskum realizovaný v spolupráci s Národným inštitútom vzdelávania a mládeže. Vďaka nemu sú na Slovensku k dispozícii prvé dáta, ako vnímajú mladí ľudia hodnoty ako je osobná integrita (bezúhonnosť), česťnosť verus podvádžanie a korupcia. Tiež to, ako vnímajú vzťah medzi vybranými hodnotami a úspešnosťou v osobnom a pracovnom živote.

Dotazníkový prieskum vypĺňali študenti prvého a druhého ročníka stredných škôl a vyplynulo z neho, že korupciu mladí na Slovensku nielen vnímajú ako rozšírenú, ale polovica s ňou má aj skúsenosť. Podľa stredoškolákov je najrozšírenejšie rodinkárstvo, akademická nečestnosť a drobné úplatky v zdravotníctve. Tieto tri neduhy vníma ako bežné vyše 65 % tínedžerov. Sú to zároveň korupčné situácie, s ktorými sa stretol približne každý štvrtý mladý človek.

Najakceptovanejšia je u mladých korupcia, z ktorej ťaží rodina. Takmer polovica z nich je voči tejto forme benevolentná. Stredoškolákov popri rodinnej súdržnosti však lákajú aj možné neférové výhody, ktoré z rodinkárstva môžu plynúť. Viac ako polovica mladých by sa k nemu uchýlila pre získanie dobrej práce alebo prijatia na prestížnu univerzitu. Hoci mierne viac z nich uviedlo, že by sa pri tom cítili nesvoji (31 %).

Len polovica stredoškolákov by bola ochotná oznámiť korupčné správanie, s ktorým sa stretli. Odráža to rozvinutú kultúru mlčania, ktorá ešte stále panuje na Slovensku. Dôvodmi sú strach z odvety, nevnímanie osobnej zodpovednosti, nedôvera v riešenie problému, relativizácia korupčných skutkov ako nezávažných.

Graf č. 8: Ochota stredoškolákov oznámiť korupčné správanie



### → **Kvalitatívny výskum skúseností hlavných kontrolórov s oznamovaním v samospráve**

V roku 2023 analytici úradu uskutočnili aj kvalitatívny výskum medzi hlavnými kontrolórmí, ktorí v rámci samospráv plnia úlohu tzv. zodpovednej osoby v zmysle zákona č. 54/2019 Z. z.. Hlavným úmyslom bolo zistiť, aké majú názory a praktické skúsenosti v súvislosti s oznamovaním v samospráve a výkonom funkcie zodpovednej osoby. Zber dát prebehol prostredníctvom semi-štrukturalizovaných rozhovorov s kontrolórmí naprieč regiónmi.

Medzi hlavné výsledky výskumu patria zistenia, že kontrolóri v samospráve plnia najmä vo väčších obciach (nad 2500 obyv.) funkciu zodpovednej osoby aj pre širší okruh zriadených organizácií. Zároveň novela zákona z mája 2023 v tomto ohľade situáciu skomplikovala, keď zaviedla „plávajúcu“ hranicu 50 zamestnancov ako kritérium pre povinnosť vytvorenia vlastného interného systému oznamovania. Navyše, z možnosti zastrešiť menšie zriadené organizácie obecným, prípadne krajským vnútorným systémom vyňala obecné/krajské podniky a neziskové organizácie.

V samosprávach taktiež chýbajú rozsiahlejšie skúsenosti s preverovaním oznámení, čo vytvára priestor pre budúce školenia úradom. Ďalšou výzvou sa ukazujú skrátené úväzky kontrolórov v menších obciach, čo môže byť v praxi z kapacitných dôvodov a časovej dotácie kontrolórov problém pri preverovaní oznámení v rámci vnútorného systému oznamovania a dodržiavaní zákonných lehôt.

### → **Behaviorálny experiment**

V závere roka 2023 prebehol behaviorálny experiment, ktorý skúmal vplyv vybraných legislatívnych nástrojov na deklarovанú ochotu oznamovať nekalé praktiky na pracovisku.

Experiment bol vykonaný v spolupráci s Oddelením behaviorálnych a experimentálnych analýz Inštitútu finančnej politiky a prevedený pomocou kvantitatívneho dotazníkového prieskumu realizovaného agentúrou 2muse na vzorke 932 respondentov.

Hlavným zistením experimentu je, že na deklarovanú ochotu uskutočniť oznámenie mala pozitívny vplyv prezentovaná najmä možnosť urobiť tak anonymne, s pomocou bezpečného webového formulára. Samotné informácie o legislatívnych možnostiach ochrany, prípadne poskytnutí odmeny alebo finančnej kompenzácie nevedli k významnejšiemu zvýšeniu deklarovanej ochoty oznamovať.

### → Štatistiky úradu

S cieľom pravidelného vyhodnocovania aktivít úradu ako aj poskytnutia objektívneho obrazu o tom, koľko ľudí a v akých oblastiach využíva služby úradu, je pravidelnou agendou analytického oddelenia zber a každomesačný report dát o činnosti úradu. Zameriavajú sa pritom na viaceré ukazovatele, napríklad počet ľudí, ktorí sa obrátia na úrad, na počet a povahu oznámení o protispoločenskej činnosti adresovaných ÚOO, na udelené ochrany oznamovateľom či školenia realizované úradom a ďalšie. Štvrťročné aj ročné štatistiky sú pravidelne zverejňované na webe úradu.



# **SPOLUPRÁCE A PARTNERSTVÁ**

Úrad na ochranu oznamovateľov je nezávislou inštitúciou, no pri svojej práci nadväzuje partnerstvá a spolupráce s inými organizáciami na národnej aj medzinárodnej scéne. Cieľom je zvýšiť vplyv a efektivitu úradu a lepšie dosahovanie jeho cieľa – ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti a prevenciu korupcie a iných nekalých praktík, ktoré ohrozujú verejný záujem.

V roku 2023 nadviazal či prehĺbil nasledujúce partnerstvá:

### → **Polícia a prokuratúra**

Spolupráca s políciou a prokuratúrou je pre fungovanie úradu absolútne kľúčová. Sú totiž jedným z kanálov, na ktorí sa obracajú oznamovatelia so svojimi podozreniami o spáchaní trestného činu. Polícia či prokurátori sú tak jedným z kontaktov, kde sa môžu dozvedieť o svojom práve na ochranu v zmysle zákona č. 54/2019 Z. z..

Oznamovatelia však môžu podať oznámenie o nezákonnej činnosti aj ÚOO, ktoré po preverení podozrení oznamovateľa a príslušných dokumentov ich postupuje vyšetrovateľom. Vzájomná spolupráca preto môže byť dôležitá aj pre úspešné preverenie prípadov.

ÚOO inicioval stretnutie so zástupcami Generálnej prokuratúry s cieľom riešiť:

- model fungovania prokuratúry ako externého orgánu na podávanie oznámení v zmysle zákona č. 54/2019 Z. z.,
- rozsah dát, ktoré prokuratúra bude poskytovať úradu o počte prijatých oznámení cez kanály zriadené v zmysle zákona č. 54/2019 Z. z. a výsledku ich preverení,
- zjednotenie praxe pri udeľovaní tzv. statusu chráneného oznamovateľa.

V roku 2023 sa tiež zástupcovia úradu zúčastnili pracovného stretnutia medzirezortnej pracovnej skupiny prokurátorov, vyšetrovateľov a príslušníkov operatívnych služieb Národnej kriminálnej agentúry zameranej na vzájomnú výmenu poznatkov z vyšetrovania podozrení z trestnej činnosti.

### → **Úrad vlády SR**

Úrad vlády SR (ÚV SR) má v gescii zákon č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti. Rovnako ako v roku 2022, aj v roku 2023 ÚOO preto intenzívne spolupracoval s odborom legislatívy ÚV SR na novelizácii zákona, ku ktorej muselo Slovensko pristúpiť v súvislosti s transpozíciou Smernice Európskeho parlamentu a Rady EÚ 2019/1937 o ochrane osôb, ktoré nahlasujú porušenia práva Únie. (Pozri kapitolu 10 Novela zákona o ochrane oznamovateľov)

### → **Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti**

ÚOO spolupracoval s Úradom splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti v súvislosti s prípravou v poradí šiesteho Akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie na roky 2024 – 2026. ÚOO v ňom prisľúbil vypracovať kvalitatívne kritériá vnútorných systémov oznamovania a obsah adaptačného vzdelávania. (Pozri podkapitolu 4.2 Pomoc so zefektívnením vnútorných oznamovacích systémov)

Ďalšou spoločnou aktivitou je Platforma na slobodu tlače a ochranu novinárov, ktorá bola zriadená v súlade s plnením úlohy uznesenia vlády SR č. 483 z 27. septembra 2023 k Akčnému plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie na roky 2024 – 2026. Jej cieľom je koordinácia v otázkach implementácie záväzkov vyplývajúcich z medzinárodných a národných iniciatív na podporu slobody tlače a ochrany novinárov. Platforma, ktorej členom je aj ÚOO, zároveň plní funkciou

národného koordinačného výboru v rámci kampane Rady Európy za bezpečnosť novinárov.

### → **Národný inštitút vzdelávania a mládeže, ministerstvo školstva a Bratislavský samosprávny kraj**

Úrad nadviazal partnerstvo s Národným inštitútom vzdelávania a mládeže, ministerstvom školstva a Bratislavským samosprávnym krajom v súvislosti s projektom hodnotového vzdelávania. Zmyslom spolupráce je vytvoriť, otestovať a implementovať v stredných školách do praxe nové ciele, obsah a metódy vyučovacieho predmetu etická výchova, ktorý bude reagovať na aktuálne výzvy spoločnosti, a teda inovatívnymi metódami zaradiť do obsahu témy ako akademická čestnosť, integrita, protikorupčné správanie a kritické myslenie. (Pozri podkapitolu 5.1 Vzdelávanie na školách)

### → **Mimovládne organizácie**

V roku 2023 pokračovala spolupráca s mimovládnymi organizáciami, ktoré sa venujú téme whistleblowingu a boji s korupciou. V apríli dostal úrad priestor na protikorupčnom festivale Pucung Nadácie Zastavme korupciu. (Pozri podkapitolu 6.1 Podujatia) Predsedníčka ÚOO Zuzana Dluhošová bola tiež lektorkou na Protikorupčnej akadémii Komunity Zastavme korupciu. Zameraná je na vzdelávanie, osvetu a aktivizáciu mladých vo veku 17 – 28 rokov.

Od neziskovej organizácie Transparency International Slovensko zase prijala predsedníčka pozvanie do diskusie pri príležitosti Medzinárodného dňa boja s korupciou. (Pozri podkapitolu 6.1 Podujatia) Česká centrála TI urobila s predsedníčkou rozhovor o doterajších skúsenostiach úradu, ktorý zverejnila na svojom webe.

V rámci spolupráce s Nadáciou Pontis bola Zuzana Dluhošová porotkyňou pri výbere laureáta ocenenia Zodpovedná veľká firma. Udeľuje sa firmám s viac ako 250 zamestnancami za komplexný

a výnimočný prístup k zodpovednému podnikaniu.

### → **Európska sieť NEIWA**

Okrem dôležitých národných spoluprác sa úrad zaradil aj do medzinárodných štruktúr, ktoré sa venujú ochrane oznamovateľov. Ešte v roku 2021 sa stal aktívnym členom siete NEIWA – siete štátnych inštitúcií zameranej na oznamovateľov a integritu (Network of European Integrity and Whistleblowing Authorities). Zoskupené sú v nej štátne organizácie členských krajín EÚ a slúži primárne ako platforma na vymieňanie a šírenie poznatkov a skúseností v oblasti ochrany oznamovateľov. Neformálne tiež dohliada na proces transpozície Európskej smernice č. 2019/1937 o ochrane osôb, ktoré oznamujú porušenia práva Únie.

ÚOO ako člen tejto siete ponúkol svoje analytické kapacity na zmapovanie aktivít a porovnanie jednotlivých inštitúcií v členských štátoch EÚ, ktoré sú zároveň členmi siete. V roku 2023 začali analytici ÚOO participovať aj na dvoch pracovných skupinách, jedna sa dotýka prípravy interných pravidiel fungovania siete a druhá podpory oznamovateľov. V rámci druhej spomínanej skupiny sa zbierajú poznatky a „dobrá prax“ fungovania rôznych elementov podpory oznamovateľov od jednotlivých členských organizácií.

V marci 2023 bola Zuzana Dlugošová zvolená za viceprezidentku NEIWA. Spolu s Taliankou Laurou Valli, ktorá sa stala šéfkou siete, tak má na starosti koordináciu a zdieľanie skúseností v ochrane whistleblowerov na Európskej úrovni.



**ZDROJE  
ÚRADU**

## 9.1 FINANCOVANIE ÚRADU

Rok 2023 bol druhým rokom, kedy ÚOO prešiel kompletným rozpočtovým cyklom a prvým, kedy jeho výdavky neboli výrazne skreslené využívaním zdrojov Plánu obnovy a odolnosti SR (POO). Ako taký sa teda dá do budúcnosti považovať za referenčný pre plánovanie rozpočtu organizácie.

Realizáciou dôsledných verejných obstarávaní a plánovaním výdavkov úrad v roku 2023 nepotreboval iniciovať žiadne rozpočtové opatrenia, ktoré by zvyšovali množstvo prostriedkov na bežné tovary alebo služby.

Tabuľka č. 2: rozpočet ÚOO k 31.12.2023 (zdroje štátneho rozpočtu, bez POO)

Rozpočtová klasifikácia		Schválený (EUR)	Upravený (EUR)	Čerpanie (EUR)	Zostatok (EUR)
610	Mzdy	563 888	568 904	560 431	8 473
620	Poistné	186 684	217 611	216 965	646
630	Tovary a služby	342 774	371 554	326 033	45 521
640	Bežné transfery	35 000	6 543	1 352	5 191
700	Kapitálové výdavky	50 000	50 000	49 896	104
<b>Spolu</b>		<b>1 178 346</b>	<b>1 214 612</b>	<b>1 214 612</b>	<b>59 935</b>

### Štátny rozpočet

Úrad sa snaží zabezpečiť svojou mzdovou a personálnou politikou nízku fluktuáciu, čo sa mu aj darí. Vzhľadom na to, že v roku 2023 bol personálny stav úradu takmer neustále naplnený, zdroje alokova-

né na existujúci personál boli vyčerpané na 98 %. (Pozri podkapitolu 10.3 Ľudské zdroje)

Z hľadiska nákladov na tovary a služby bol limit vyčerpaný zhruba na 85 %, pričom aj v roku 2023 bolo prioritou úradu racionalizácia nákladov cez realizáciu verejných obstarávaní, samoreguláciu, či hľadanie alternatívnych a finančne nenáročnejších spôsobov realizácie svojich činností (napr. externalizovanie vedenia mzdovej agendy namiesto zamestnania plnohodnotného zamestnanca, prípravu vzdelávacej platformy na báze open-sourcových riešení namiesto nákladných nákupov softvéru a pod.). Detailný popis obstarávaných tovarov a služieb je zverejnený na webe ÚOO a na príslušných špecializovaných portáloch (Centrálny register zmlúv, resp. portál Úradu pre verejné obstarávanie).

Kapitálové zdroje štátneho rozpočtu boli investované do obnovy nefunkčného výťahu v budove sídla ÚOO.

### **Plán obnovy a odolnosti SR**

Úrad na ochranu oznamovateľov vystupuje v Pláne obnovy a odolnosti SR ako prijímateľ v rámci Investície 1: Nástroje a kapacity na boj proti korupcii a praniu špinavých peňazí. Na základe tohto boli pre ÚOO vyčlenené prostriedky na pomoc pri rozbiehaní a etablovaní úradu, pričom investície boli alokované na štyri projekty a to:

- Aktivita 1: Rekonštrukcia sídla
- Aktivita 2: Úvodná mediálna kampaň
- Aktivita 3: Hardwarové vybavenie
- Aktivita 4: Softvérové vybavenie

V rámci aktivít roku 2023 boli zúčtované aktivity 2, 3 a čiastočne 4.

V rámci Aktivity č. 1 - Rekonštrukcia sídla Úradu na ochranu označovateľov bolo v roku 2023 získané stavebné povolenie na rekonštrukciu a dodaná projektová dokumentácia na realizáciu stavby. Realizačný projekt bol, najmä na základe vtedy platných časových obmedzení POO, realizovaný na etapy. Teda samostatne pre exteriérovú časť, interiérovú časť a časť suterénu. Posledná menovaná časť bola tiež vysúťažená a začala jej realizácia.

Aktivita	Schválený (EUR)	Čerpanie (EUR)	Zostatok (EUR)
A1: Rekonštrukcia budovy ÚOO – kapitálové	961 800	79 020	882 780
A1: Rekonštrukcia budovy ÚOO – bežné	23 200	1 020	22 180
A4: Špecializované SW	95 624	0	95 624
<b>Spolu</b>	<b>1 080 624</b>	<b>80 040</b>	<b>1 000 584</b>

## Verejné obstarávanie

V priebehu roka 2023 úrad realizoval viacero verejných obstarávaní, väčšinu pre potreby jeho základného chodu. Okrem nich však ÚOO uskutočnil aj niekoľko komplexnejších verejných obstarávaní a to najmä na obnovu nefunkčného výťahu, realizáciu nulte etapy rekonštrukcie budovy a prípravu nákupu interiérového vybavenia.

Počas všetkých spomínaných aktivít ÚOO dbal na transparentnosť procesov. Všetky súvisiace podklady boli riadne zverejňované na príslušných platformách (EVO, Vestník VO a pod.).

## 9.2 SPRÁVA MAJETKU

V priebehu roka úrad spravoval a zveľaďoval jemu zverený, resp. ním obstaraný majetok. Investície, resp. prípravy naň smerovali do veľkej miery k projektu rekonštrukcie budovy. Rozsah rekonštrukcie bol dôsledkom okolností spojených s časovým obmedzením využitia zdrojov Plánu obnovy a odolnosti zredukovaný a celý projekt bol rozdelený na niekoľko fáz.

Koncom roka 2023 prebehlo verejné obstarávanie a podpis s víťazom tzv. nulte etapy, ktorá bude realizovaná do konca prvého kvartálu roku 2024. V jej rámci príde k výraznému ozdraveniu podzemnej časti budovy, ktorá mala dlhodobý problém s vlhkosťou, podzemnou vodou a technickým stavom ležatých rozvodov kanalizácie. Okrem sanačných prác a výmeny kanalizácie príde tiež k zaizolovaniu podzemia budovy, výmene okien a kultivácii spoločného schodiska budovy, ktoré predstavuje jeho hlavnú komunikačnú os. Mimo toho bola v roku 2023 realizovaná kompletná výmena nefunkčného výťahu, čím sa postupne znižujú pohybové bariéry v budove.

Priebežne sa pracovalo tiež na zlepšeniach IT bezpečnosti vnútorného prostredia a ochrany dát, ktorými inštitúcia disponuje.

V súvislosti s celoštátnou pôsobnosťou úradu a s dôrazom na posilnenie kontrolnej činnosti bolo tiež obstarané druhé služobné motorové vozidlo na realizáciu aktivít mimo hlavného mesta. Pri nákupe sa dbalo na ekologickosť automobilu, čo sa premietlo do obstarania vozidla s hybridným pohonom. Týmto nákupom, realizovaným zo zdrojov Plánu obnovy a odolnosti, bol naplnený pôvodný zámer obstarania vozového parku.

## 9.3 ĽUDSKÉ ZDROJE

Úrad mal počas roka 2023 personálne kapacity naplnené takmer v plnej miere. Z plánovaného počtu 21 zamestnancov bolo na ÚOO zamestnaných po väčšinu roka 20 pracovníkov, pričom neobsadené miesta boli počas roka spôsobené najmä prirodzenou fluktuáciou (odchody na materskú dovolenku, resp. zmeny zamestnania iniciované zamestnancami).

ÚOO má ambíciu byť férovým a atraktívnym zamestnávateľom, preto v roku 2023 prišiel k zmene systému služobných hodnotení. Po novom poskytujú ešte väčšiu spätnú väzbu ako zamestnancom, tak vedúcim pracovníkom.

Zároveň vyčlenením zdrojov na odborné vzdelávanie a rozvoj potenciálu zamestnancov v zmysle Plánu vzdelávania úrad reaguje nielen na zmeny legislatívy, ale podporuje rast vedomostí a odborných zručností u zamestnancov.

Úrad je personálne stabilizovaný, no má rozvojové ciele. Je ním najmä rozšírenie personálnych kapacít a expertízy ÚOO pre realizáciu kontrolnej činnosti, ktorú jej zveril zákon.

10

**NOVELA ZÁKONA  
O OCHRANE  
OZNAMOVATEĽOV**

Ešte počas leta 2021 Úrad vlády SR, ktorý je gestorom zákona č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti, začal pripravovať jej novelu z dôvodu transponovania Smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1937 o ochrane osôb, ktoré oznamujú porušenia práva Únie.

Slovensko, rovnako ako ďalších 14 členských krajín Európskej únie, s týmto procesom meškalo. Aj keď oproti iným štátom malo v aktuálne platnom zákone väčšinu zásadných pravidiel upravených, spolu so zriadenou nezávislou inštitúciou na prijímanie oznámení a ochranu oznamovateľov. Európska smernica však nebola do slovenského vnútroštátneho právneho poriadku transponovaná v plnej miere. Slovensku preto hrozilo nesplnenie záväzkov vyplývajúcich zo Zmluvy o pristúpení Slovenskej republiky k Európskej únii nedodržaním lehoty určenej na prebratie smernice (EÚ) 2019/1937.

Európska komisia v roku 2022 začala tzv. infringement procedure, teda konanie o porušení povinností vyplývajúcich z práva Únie. Slovensko 27. januára vyzvala, aby informovalo, v akom stave je transpozícia Európskej smernice. Následne 15. júla poslala Vláde Slovenskej republiky odôvodnené stanovisko – formálnu žiadosť o dodržiavanie práva EÚ, ktoré predchádza žalobe na Súdny dvor.

Vláda SR schválila návrh novely zákona o ochrane oznamovateľov 9. novembra 2022, no v Národnej rade SR ju poslanci odobrili až v máji 2023. Termín na transpozíciu smernice do národných právnych poriadkov členských štátov bol pritom stanovený na 17. december 2021.

ÚOO sa snažil byť Úradu vlády SR nápomocný pri novelizácii zákona. Nielen prinášaním poznatkov z praxe o uplatňovaní zákona, ale aj konkrétnymi legislatívnymi návrhmi. Niektoré však neboli akceptované a z pohľadu úradu budú mať za následok ďalší dialóg s Európskou komisiou o súlade domácej právnej úpravy so spomínanou smernicou.

Novela však priniesla viacero dôležitých zmien v agende ochrany oznamovateľov. Medzi najzásadnejšie patrí:

- Spresnenie pojmu oznamovateľ a tým aj osôb, ktoré môžu požívať ochranu v zmysle zákona č. 54/2019 Z. z.. Okrem oznamovateľov v pracovnoprávnom vzťahu sa zákonná ochrana vzťahuje aj na oznamovateľov vo vzťahu obdobnom pracovnoprávnemu (napr. člen orgánu právnickej osoby, činnosť SZČO, odborná prax, dobrovoľník, zmluvný partner).
- Na podnet ÚOO sa rozšíril okruh trestných činov, ktoré sú považované za závažnú protispoločenskú činnosť, teda bude za ich oznámenie možné oznamovateľovi poskytnúť ochranu. Ide o plošné zníženie hornej hranice trestných činov z troch na dva roky a tiež o explicitné vymenovanie trestných činov, za ktoré bude takisto možné poskytnúť ochranu, hoci v základnej skutkovej podstate trest odňatia slobody nepresahuje dva roky (napr. ohrozovanie zdravia nepovolenými liekmi, liečivami a zdravotníckymi pomôckami, krádež či marenie konkurzného konania).
- Obchodné tajomstvo už viac nie je okolnosťou, ktorá vylučuje možnosť ochrany.
- Zvýšili sa pokuty z 2 000 EUR na 6 000 EUR v prípade, že fyzická osoba:
  - » hrozí odvetným opatrením, pokúsi sa o odvetné opatrenie alebo postihne oznamovateľa odvetným opatrením v súvislosti s urobením oznámenia,
  - » poruší povinnosť zachovávať mlčanlivosť o totožnosti oznamovateľa alebo o totožnosti dotknutej osoby, alebo
  - » sa pokúsi zabrániť alebo bráni urobeniu oznámenia.

V novele je ošetrené aj prípadné opakovanie takéhoto správania voči oznamovateľovi. Ak sa zamestnávateľ v priebehu nasledujúcich dvoch rokoch od prvého konania znova dopustí odvety, úrad mu bude môcť uložiť dvojnásobok prvej pokuty, maximálne 12 000 EUR.

- Zaviedla sa pokuta do 100 000 EUR zamestnávateľovi (právnickej osobe), ktorý urobí voči oznamovateľovi pracovnoprávny úkon bez súhlasu úradu, hrozí odvetným opatrením oznamovateľovi, pokúsi sa o odvetné opatrenie alebo postihne odvetným opatrením oznamovateľa v súvislosti s podaním oznámenia. Tiež zamestnávateľovi, ktorý zamestnáva najmenej 250 zamestnancov a porušil niektorú zo zákonných povinností týkajúcich sa vnútorných systémov oznamovania.
- Pribudla aj pokuta do 50 000 EUR zamestnávateľovi, ktorý nie je orgánom verejnej moci a zamestnáva najmenej 50 zamestnancov a menej ako 250 zamestnancov alebo zamestnávateľovi, ktorý je orgánom verejnej moci a zamestnáva najmenej 5 zamestnancov a menej ako 250 zamestnancov, ktorý porušil niektorú zo zákonných povinností týkajúcich sa vnútorného systému preverovania oznámení.
- Pokuta do 30 000 EUR hrozí zase zamestnávateľovi, ktorý neprijal opatrenia na odstránenie nedostatkov zistených pri kontrole plnenia povinností zákona alebo nepredložil úradu písomnú správu o opatreniach prijatých na odstránenie zistených nedostatkov.
- Rozšíril sa okruh povinných osôb, ktoré musia mať zavedený vnútorný systém oznamovania aj o zamestnávateľov, ktorí poskytujú finančné služby, služby v oblasti bezpečnosti dopravy alebo služby v oblasti životného prostredia.
- Zaviedla sa jednoznačná povinnosť pre zamestnávateľov mať zodpovednú osobu za preverovanie oznámení a komunikáciu s oznamovateľom z radov svojich zamestnancov.

Tzv. outsourcing, resp. externé plnenie povinností zodpovednej osoby prakticky nie je možné, pretože za každých okolností musia mať zamestnávateľia na svojom pracovisku určenú zodpovednú osobu.

- Explicitne sa pomenovali externé kanály, resp. orgány príslušné na prijatie oznámenia o protispoločenskej činnosti. Sú nimi ÚOO, prokuratúra a správne orgány, ktoré zároveň môžu udeľovať pokuty.
- Zakázali sa odvety aj voči ľuďom, ktorí poskytli oznamovateľovi pomoc v súvislosti s oznámením a voči tzv. zodpovedným osobám, ktoré na pracovisku preverujú interné oznámenia.
- Zadefinoval sa pojem odvetné opatrenia a ako typy odiet sa príkladmo vymenovali výpoveď, skončenie skúšobnej doby alebo nepredĺženie pracovného pomeru na dobu neurčitú, odvolanie, preradenie na nižšiu pozíciu alebo odmietnutie povýšenia a zmena pracovných povinností, času alebo miesta výkonu práce.
- Upravili sa lehoty na oboznámenie oznamovateľa s výsledkom preverenia jeho podnetu. Do novely tak mohol zamestnávateľ urobiť do 10 dní od preverenia oznámenia, po novele tak musí urobiť do 90 dní od potvrdenia prijatia oznámenia. Teda v rámci lehoty, ktorú má aj na preverenie oznámenia.

Novela nadobudla účinnosť 1. júla 2023, no niektoré jej ustanovenia, ktoré sa týkajú interných systémov oznamovania a sankcií až 1. septembra 2023.

Druhý pokus o novelizáciu zákona o ochrane oznamovateľov prišiel po parlamentných voľbách, a teda zmene vlády SR. 6. decembra 2023 vláda odsúhlasila návrh novely, ktorej nepredchádzala žiadna odborná a vecná diskusia. Vláda ju do parlamentu predložila bez pripomienkového konania, v tzv. skrátanom legislatívnom

konaní. Úrad verejne upozorňoval, že v praxi spôsobí rozsiahle právne i morálne škody v agende oznamovania nezákonných činností. Následne nielen úrad, ale aj generálny prokurátor SR vyjadril obavu, že navrhované spätné odňatie či revízia už udelených statusov chránených oznamovateľov nie je v súlade s Ústavou SR. Okrem toho, podľa ÚOO novela vystavovala doterajších oznamovateľov obrovskej právnej neistote.

Po detailnom preštudovaní vládneho materiálu úrad identifikoval množstvo ďalších sporných ustanovení, ktoré okrem praktických negatívnych dopadov, boli v priamom rozpore so záväznou smernicou EÚ 2019/1937 o ochrane osôb, ktoré oznamujú porušenia práva Únie.

Listom preto vyzval premiéra, predsedu Národnej rady SR aj poslancov parlamentu, aby tento návrh nepodporili. Všetky komunikované výhrady v podrobnom písomnom stanovisku boli postavené na vecných argumentoch a doterajšej praxi ÚOO.

Varoval najmä pred nasledujúcimi návrhmi:

### → **Zmena definície kvalifikovaného oznámenia**

Po novom ním malo byť len také oznámenie, ktoré je nevyhnutné na objasnenie závažnej protispoločenskej činnosti alebo k zisteniu alebo usvedčeniu páchatela. Vo väčšine prípadov je to nesplnitelná podmienka, ktorá je zároveň v rozpore so smernicou EÚ. Oznamovatelia prichádzajú s podozrením na páchanie trestnej činnosti najčastejšie v počiatočnom štádiu konania, kedy nemožno túto podmienku objektívne vyhodnotiť. Účelom chráneného oznamovania zároveň nie je kategorizovať informácie na viac či menej nevyhnutné, ale ochrana a podpora tých, ktorí v dobrej viere poukážu na porušovanie zákona, bez ohľadu na to, či sa tieto informácie neskôr ukážu ako nepresné.

→ **Povinnosť pri udelení tzv. statusu chráneného oznamovateľa uvádzať dôvody jej poskytnutia**

To bolo v príkrom rozpore s účelom a podstatou preventívnej ochrany. Navyše, priamo zákonom by sa tým vytvoril priestor pre marenie vyšetrovania. Obsahom trestných oznámení alebo svedeckých výpovedí je totiž podozrenie z trestnej činnosti právnickej alebo fyzickej osoby alebo zamestnancov či spolupracovníkov samotného zamestnávateľa, ktorí môžu byť potenciálnym trestným alebo správnym konaním priamo dotknutí.

→ **Zavedenie konania, v ktorom by mohol zamestnávateľ žiadať o preskúmanie poskytnutia ochrany**

Podľa predkladateľa návrhu sa tým malo zabrániť zásahom do práv zamestnávateľa. K zásahu do práv zamestnávateľa môže dôjsť až vo chvíli, keď úrad neudelí súhlas s pracovnoprávnym úkonom, o ktorý zamestnávateľ požiadal. V takom prípade už dnes platná právna úprava počíta s riadnymi opravnými prostriedkami vrátane súdnej ochrany. Podstatou poskytnutia ochrany nie je rozhodovanie o právach zamestnávateľa, ale zavedenie ochranného režimu vo vzťahu k oznamovateľovi, ktorým štát vyjadruje, že odborne posúdil kvalitu podaného oznámenia a zavádza pre oznamovateľa ochranný režim. Cieľom tohto režimu je preventívne zabrániť prípadnej odvete zo strany zamestnávateľa.

Navyše, oznamovatelia by sa po takejto zmene v zákone dostali do priameho ohrozenia, a to bez garancie ochrany zo strany štátu. Kým podľa nateraz platnej právnej úpravy oznamovateľ dostal informáciu od príslušnej prokuratúry alebo správneho orgánu, či v jeho prípade ochrana môže byť udelená, podľa navrhovanej zmeny by si už ochranou nemohol byť istý. Navyše, pri oznámení by odhalil svoju identitu a vzápätí by mu ochrana mohla byť generálnou prokuratúrou zrušená.

### → **Vyňatie policajtov spod ochrany**

Pri návrhu vyňať príslušníkov Policajného zboru z režimu zákona o ochrane oznamovateľov sa v dôvodovej správe vláda odvolávala na osobnú pôsobnosť smernice Európskej únie, z ktorej však nevyplyva, že sa smernica nevzťahuje na túto kategóriu pracovníkov. Ustanovenie čl. 25 bodu 2 smernice zároveň zakazuje zníženie úrovne ochrany, ktoré členské štáty priznávajú v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje smernica EÚ.

Náhla zmena v štandardoch ochrany oznamovateľov pre príslušníkov policajného zboru bez príslušnej odbornej diskusie nie je odôvodnená zvlášť za situácie, kedy interný systém oznamovania v radoch policajného zboru z doterajších poznatkov úradu nejaví znaky funkčnosti a v praxi nie je využívaný. Slovensko je preto okrem iného dlhodobo kritizované v pravidelných správach a odporúčaní skupiny štátov proti korupcii Rady Európy GRECO.

### → **Retroaktivita predloženého návrhu**

Návrh okrem spätného odňatia udelených ochrán všetkým príslušníkom Policajného zboru SR, umožňoval revíziu všetkých udelených ochrán. Teda oznamovateľ, ktorý sa rozhodol oznámiť podozrenia zo závažnej trestnej činnosti a rozhodol sa tak práve vďaka platnej právnej úprave, by podľa návrhu novely zákona mohol prísť o akékoľvek garancie ochrany, ktoré mu boli zo strany štátu poskytnuté. Takéto pravidlá sú v príkrom rozpore s princípom právnej istoty a zákazom retroaktivity garantovaných Ústavou SR.

Všetky zmeny vláda chcela prijať v zrýchlenom legislatívnom konaní, čo nemalo žiadne opodstatnenie a dokonca ani zákonný základ. Plánované kroky vlády kritizovali poslanci Európskeho parlamentu, Európska komisia a viacerí zahraniční odborníci, ktorí majú dlhoročné praktické skúsenosti v danej agende. Riaditeľka Whistleblowing

International Network (WIN) Anna Myers sa dokonca na Slovensku stretla s niektorými politikmi, aby ich varovala, že chystaná novela zákona o ochrane oznamovateľov je nezlučiteľná s právom EÚ.

Rovnako aj úrad viackrát verejne upozorňoval, že agenda ochrany oznamovateľov je príliš citlivá na to, aby zmeny v tejto oblasti prebiehali bez predchádzajúcej vecnej a odbornej diskusie. Do konca roka 2023 vládny návrh zákona nebol v parlamente prerokovaný.



**ZÁVER**

Úrad na ochranu oznamovateľov v uplynulom roku za svoju základnú úlohu považoval jasné upozorňovanie na porušovania zákona o ochrane oznamovateľov zo strany zamestnávateľov. Tiež pomenovanie negatívnych dopadov rýchlej a bez odbornej diskusie pripravenej zmeny zákona o ochrane oznamovateľov v decembri 2023.

Okrem prijímania oznámení a sprevádzaní oznamovateľov však ÚOO výrazne prispel aj k správne mu chápaniu štandardov a tvorbe pravidiel dobrej praxe v rámci interných systémov oznamovania. Spracovaním kvalitatívnych kritérií vnútorného oznamovania a tiež kontinuálnym vzdelávaním zodpovedných osôb podal pomocnú ruku všetkým zamestnávateľom. Medzinárodná konferencia za účasti whistleblowerov z rôznych krajín, expertov z Európy i zo zámoria priniesla priamo na Slovensko užitočnú odbornú debatu o ochrane oznamovateľov.

Behaviorálny experiment, ktorý nám ukázal, čo ľudí odrádza či motivuje, keď sa majú postaviť na ochranu verejného záujmu, ako aj prieskumy verejnej mienky a prieskum medzi mladou generáciou stredoškôľakov nám znova pootvorili dvere k sebapoznaniu pokiaľ ide o hodnotové postoje a boj proti korupcii. Aj tieto dáta nám ukazujú, že efektívny boj proti korupcii ostáva veľkou výzvou a musí byť úlohou každého z nás. Osobitne však nezávisle a profesionálne fungujúcej polície a prokuratúry, lebo aj kvalitné a podložené anonymné trestné oznámenia sú oprávnené vyšetrovať výlučne orgány činné v trestnom konaní.

Úrad aj minulý rok popri uplatňovaní zákona v praxi kontinuálne spracúval a analyzoval potrebu úprav zákona, nielen z pohľadu správnej transpozície európskej smernice, ale aj z pohľadu zrozumiteľnosti, konzistentnosti a predvídateľnosti pravidiel. Identifikoval viacero legislatívnych zmien, na účely tejto výročnej správy však úrad uvádza len tie najzávažnejšie.

→ **Pravidlá prijímania a preverovania oznámení prostredníctvom tzv. externých kanálov oznamovania**

Oznamovatelia, ktorí nechcú či nemôžu využiť vnútorný systém oznamovania nekalých praktík svojho zamestnávateľa, sa môžu obrátiť aj na tzv. externé kanály. Podľa zákona ide o ÚOO, prokuratúru a správne orgány. Hlavným problémom aktuálnej právnej úpravy je, že napriek zriadeniu centrálnej inštitúcie – Úradu na ochranu oznamovateľov, zákon odkazuje aj na množstvo ďalších inštitúcií, ktoré môžu prijímať oznámenia, pričom pre bežného občana nie je jasné, o ktoré ide. Navyše, samotné inštitúcie si tejto povinnosti často nie sú vedomé.

Okrem jednoznačného určenia príslušných orgánov na prijímanie a vybavovanie oznámení bude zároveň potrebné upraviť pravidlá takéhoto oznamovania, ktoré v zákone nateraz absentujú. Od samotného prijatia, cez ďalší postup, lehoty, dôvernosti procesu až po vybavenie veci a komunikáciu s oznamovateľom. Je to podstata pravidiel bezpečného oznamovania cez externé orgány, ktorých detaily v zákone jednoznačne chýbajú.

→ **Úprava pojmov „finančné služby, služby v oblasti bezpečnosti dopravy alebo služby v oblasti životného prostredia“**

Podľa § 10 ods. 1 zákona o ochrane oznamovateľov, každý zamestnávateľ, ktorý poskytuje finančné služby, služby v oblasti bezpečnosti dopravy alebo služby v oblasti životného prostredia je povinný určiť organizačnú zložku alebo osobu v rámci svojej organizácie, ktorá plní úlohy zamestnávateľa podľa odsekov 5 až 8 a § 11 ods. 1 (ďalej len „zodpovedná osoba“).

Prax úradu ukazuje, že v rámci osobitných právnych predpisov aj vnútorných právnych aktov príslušných inštitúcií nejestvuje konkrétny zoznam takýchto subjektov. Nie je preto možné určiť konkrét-

ny okruh zodpovedných subjektov, ktoré majú povinnosť zriadiť vnútorný systém preverovania oznámení, a to práve z dôvodu splnenia uvedenej zákonnej podmienky. Všeobecný pojem „finančné služby, služby v oblasti bezpečnosti doprava a služby v oblasti životného prostredia“ si z dôvodu právnej istoty adresátov právnej normy vyžaduje jednoznačnú definíciu.

→ **Úprava mechanizmu určovania počtu zamestnancov pre naplnenie limitu smernice a zákona**

Smernica ako aj zákon odvíjajú právnu povinnosť mať zriadený tzv. vnútorný systém preverovania oznámení od počtu zamestnancov (článok 8, bod 3 smernice, § 10 ods. 1 zákona). Pri zamestnávateľoch, ktorí sú zároveň orgánmi verejnej moci, je to najmenej 5 zamestnancov, pri zamestnávateľoch v súkromnej sfére najmenej 50 zamestnancov. Zákon však neurčuje mechanizmy, ako sa počet zamestnancov vypočítava. Teda, aké druhy pracovnoprávneho pomeru je potrebné do stanoveného počtu započítať a tiež, k akému dňu je relevantný stanovený počet. Táto otázka je právne významnou pri kolísajúcich počtoch zamestnancov, ktoré sa v súkromných spoločnostiach pohybujú okolo stanovenej zákonnej hranice.

→ **Osobitná úprava pojmu „protispoločenská činnosť“**

Pojem protispoločenská činnosť je aktuálne upravená v zákone č. 583/2008 Z. z. o prevencii kriminality a inej protispoločenskej činnosti, pričom sa za ňu považuje aj iná protispoločenská činnosť, ktorá je definovaná ako „konanie, ktoré je priestupkom alebo iným správnym deliktom; za inú protispoločenskú činnosť sa považuje aj konanie, ktoré nie je priestupkom alebo iným správnym deliktom, ale pôsobí negatívne na spoločnosť“.

Oznamovanie protispoločenskej činnosti má v zmysle európskej smernice zahŕňať predovšetkým účinné odhaľovanie vážneho poškodenia verejného záujmu, a to v rámci odporúčaných oblas-

tí uvedených v Článku 2 smernice. Pre najlepšie naplnenie účelu zákona ako aj smernice je preto vhodné zaviesť v zákone osobitnú definíciu protispoločenskej činnosti, ktorá bude jednoznačnejšie definovať aspekt ohrozenia verejného záujmu a vytvorí predvídateľnejší právny základ aj pre aplikačnú prax u jednotlivých zamestnávateľov.

### → **Výnimky z ochrany oznamovateľov**

Zákon v § 1 ods. 3 upravuje viaceré výnimky, ktoré úplne vylučujú aplikáciu ochrany oznamovateľov vo vybraných oblastiach ako: „povinnosť mlčanlivosti v súvislosti s ochranou utajovaných skutočností, poštového tajomstva, bankového tajomstva, telekomunikačného tajomstva alebo daňového tajomstva, ochranou dôverných štatistických údajov, nejde o povinnosť mlčanlivosti v súvislosti s poskytovaním a sprístupňovaním údajov zo zdravotnej dokumentácie, o povinnosť mlčanlivosti príslušníkov spravodajských služieb alebo o povinnosť mlčanlivosti pri poskytovaní právnych služieb“. Podstatou efektívnej európskej ochrany oznamovateľov však nie je vylúčiť konkrétne oblasti z akejkolvek ochrany. Ide o komplexné právne otázky, v rámci ktorých je potrebné zohľadňovať základný cieľ smernice v rámci limitov, ktoré stanovujú napr. body 24 – 27 Preambuly smernice. Zároveň nie je a priori možné vylúčiť akúkoľvek ochranu oznamovateľov iba z dôvodu, že sa týkajú napríklad daňového, bankového tajomstva či akýchkoľvek informácií zo zdravotnej dokumentácie.

V zmysle bodu 31 Preambuly smernice „osoby, ktoré nahlasujú informácie o hrozbách alebo poškodení verejného záujmu získané v pracovnom kontexte, využívajú svoje právo na slobodu prejavu“. Sloboda prejavu a právo na informácie, zakotvené v článku 11 charty a v článku 10 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, zahŕňajú právo prijímať a rozširovať informácie, ako aj slobodu a pluralitu médií. Preto sa táto smernica opiera o judikatúru

Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“), pokiaľ ide o právo na slobodu prejavu, a o zásady, ktoré na tomto základe vypracovala Rada Európy vo svojom odporúčaní o ochrane oznamovateľov prijatom jej Výborom ministrov 30. apríla 2014.

V tomto kontexte je potrebné poukázať aj na nedávny judikát ESLP vo veci Halet verzus Luxembursko (rozsudok Veľkej komory zo dňa 14. 2. 2023, sťažnosť č. 21884/18), v ktorom Európsky súd pre ľudské práva rozhodol o porušení práva na slobodu prejavu oznamovateľa, ktorý zverejnil dáta, ktoré obsahovali, stručne zhrnuté, aj tájomstvá chránené trestným zákonom. Citované ustanovenie § 1 ods. 3 zákona sa tak dostáva v mnohých bodov do priameho rozporu so smernicou.

### → **Postavenie a ochrana hlavných kontrolórov**

Hlavní kontrolóri, ktorí sú podľa zákona automaticky tzv. zodpovednou osobou za prijímanie a preverovanie oznámení v obci či samosprávnom kraji, sa často môžu dostať do konfliktného postavenia voči kontrolovaným subjektom. Nateraz neprebehla riadna odborná debata, pokiaľ ide o efektívnu ochranu ich postavenia. Doterajšie skúsenosti úradu navyše ukazujú, že obce i hlavní kontrolóri bojujú s nedostatočnými ľudskými kapacitami. Mnohí kontrolóri vykonávajú túto funkciu pre viacero obcí súčasne a ak sa k tomu pridá aj agenda zodpovednej osoby v rámci oznamovania nekalých praktík v obci, zdá sa, že množstvo zverených úloh sa nedá v požadovanej kvalite fyzicky zvládnuť.

### → **Konflikt záujmov**

Jedným z najvýraznejších systémových nedostatkov v oblasti verejnej správy sa naďalej ukazuje konflikt záujmov, s ktorým sa zamestnávateelia nevedia v praxi dostatočne vysporiadať. V tejto oblasti sú naďalej potrebné podrobnejšie legislatívne pravidlá a zavádzanie všeobecne rešpektovanej dobrej praxe. Mnohé organizácie aj kvôli

absencii podrobnejších pravidiel tejto problematike nerozumejú alebo ju ignorujú, čo má mimoriadne negatívny vplyv na priebeh spravodlivej súťaže a vytvára priestor pre korupciu či nekalé praktiky.

Nesprávne interpretovaný a neriešený konflikt záujmov má dopad aj na správne fungovanie vnútorných oznamovacích systémov. Dotknuté organizácie či inštitúcie často neprihliadajú na takzvaný možný alebo zdanlivý konflikt záujmov, teda situáciu, kedy osobné záujmy či vzťahy úradníka môžu neprimeraným spôsobom ovplyvniť riadne vykonávanie jeho povinností. Ohrozená je tak nielen objektivita a nestrannosť rozhodovania, ale aj dôvera v samotný vnútorný systém oznamovania.

**Názov:**

Správa o činnosti Úradu na ochranu oznamovateľov za rok 2023

**Vydavateľ:**

Úrad na ochranu oznamovateľov

**Adresa:**

Námestie slobody 29

811 06

Bratislava

**Texty:**

Mária Hunková

**Editácia:**

Zuzana Dlugošová

**Grafické spracovanie:**

Roman Herda

ISBN 978-80-974185-6-4

© Úrad na ochranu oznamovateľov



ISBN 978-80-974185-6-4



9 788097 418564 >